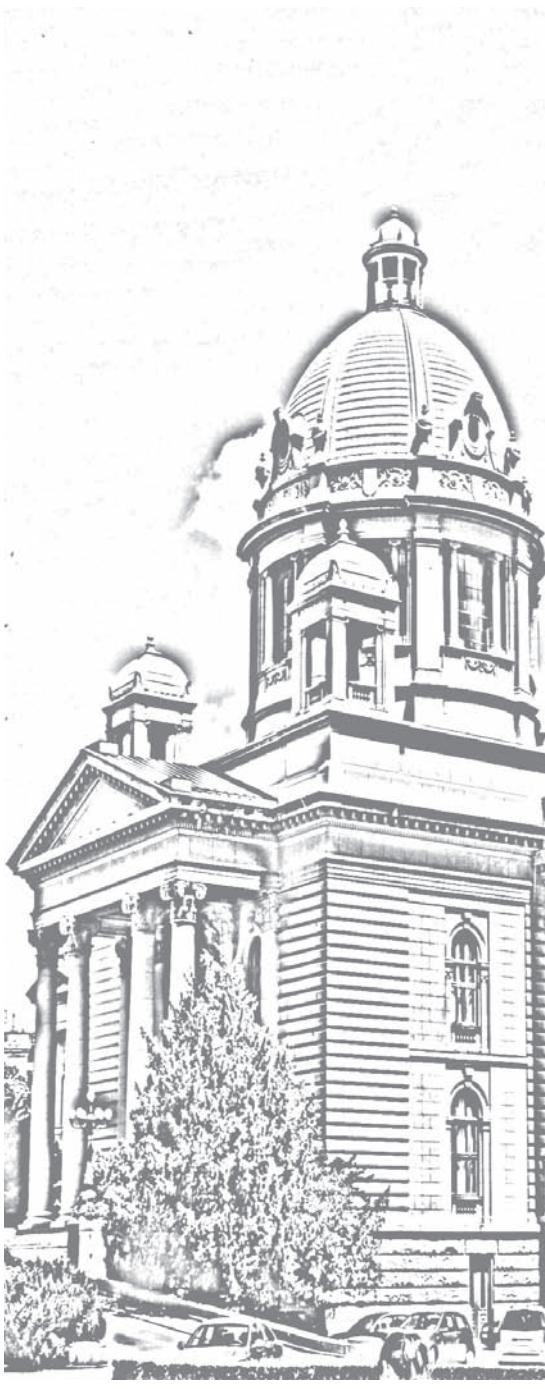


STUDIJA

# Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle

**Neljоја Vladišavljević** Međoviti režimi, protesti i 5. oktobar **Vesna Pešić** Rekonstrukcija petooktobarskih zbivanja na osnovu memoarske i stručne literature **Đorđe Pavicević** Peti oktobar: redovršena revolucija **Dušan Spasojević** Peti oktobar u kontekstu „šarenih revolucija“ **Dušan Pavlović** i **Ivan Stanojević** Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri **Miroslav Prokopijević** Propuštena prilika: deset godina ekonomске tracije u Srbiji **Dejan Đejanović** Reforma pravosuđa u Srbiji nakon 5. oktobra **Dejan Milenković** Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra **Filip Ejduš** Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji **Jelena Lončar** Odnos civilnog društva i džave nakon 5. oktobra 2000. godine **Vladimir Petrović** Institucionalizacija procesuiranja ravnih zločina u postpetooktobarskoj Srbiji **Vladimir Pavicević** Srbija deset godina posle 5. oktobra





# **RAZVOJ DEMOKRATSKIH USTANOVA U SRBIJI – DESET GODINA POSLE**

Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji- Deset godina kasnije

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
JUGOISTOČNA EVROPA**

U saradnji sa:



Izdavač: Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu

© Autori i Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu

Sva prava zadržana.

Za izdavača: Wolfgang Klotz

Priredio: Dušan Pavlović

Recenzija:

Milan Podunavac, redovni profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu,  
Slobodan Antonić, vanredni profesor, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Lektura i korektura: Marijana Kukić

Koordinacija: Paola Petrić

Grafička obrada: Dušan Šević

Štampa: Art print, Novi Sad

Tiraž: 300

Stavovi i mišljenja iznesena u ovom tekstu su autorska i ne predstavljaju izričite stavove i mišljenja izdavača.

ISBN 978-86-86793-08-9

Publikacija se može naručiti na:

Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu,

Dobračina 43, 11000 Beograd, Srbija

T +381 11 3033833 F +381 11 2180049 E hbs-bgd@hbs.rs W [www.boell.rs](http://www.boell.rs)

**STUDIJA**

**Razvoj demokratskih ustanova  
u Srbiji – deset godina posle**



# SADRŽAJ

<b>Predgovor</b>	7
<b>Biografije autora</b>	9
Nebojša Vladisavljević	
<b>Mešoviti režimi, protesti i 5. oktobar</b>	13
Vesna Pešić	
<b>Rekonstrukcija petooktobarskih zbivanja na osnovu memoarske i stručne literature</b>	25
Đorđe Pavićević	
<b>Peti oktobar: nedovršena revolucija</b>	41
Dušan Spasojević	
<b>Peti oktobar u kontekstu „šarenih revolucija”</b>	53
Dušan Pavlović i Ivan Stanojević	
<b>Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri</b>	65
Miroslav Prokopijević:	
<b>Propuštena prilika: deset godina ekonomske tranzicije u Srbiji</b>	73
Dejan Pavlović	
<b>Reforma pravosuđa u Srbiji nakon 5. oktobra</b>	83
Dejan Milenković	
<b>Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra</b>	95
Filip Ejdus	
<b>Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji</b>	107
Jelena Lončar	
<b>Odnos civilnog društva i države nakon 5. oktobra 2000. godine</b>	119
Vladimir Petrović	
<b>Institucionalizacija procesuiranja ratnih zločina u postpetooktobarskoj Srbiji</b>	131
Vladimir Pavićević	
<b>Srbija deset godina posle 5. oktobra</b>	141
<b>Indeks pojmove i imena</b>	151



## PREDGOVOR

Studija *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – Deset godina posle* nastala je iz naučnog skupa koji je pod istim imenom održan na Fakultetu političkih nauka u Beogradu 4. i 5. oktobra 2010. godine. Skup je imao cilj da se na jedan naučni način analizira institucionalni razvoj u Srbiji deset godina nakon poslednje prelomne tačke u novijoj istoriji Srbije. Peti oktobar doneo je sa sobom obećanje izgradnje demokratskih institucija. Deset godina posle tog događaja želeli smo da preispitamo da li je to obećanje ispunjeno, tj. u kojoj meri su se demokratske institucije učvrstile u Srbiji.

Skup je bio podeljen u dva dela. U prvom delu raspravljalo se o samom događaju od 5. oktobra 2000. godine. Podneseni radovi (glave 1–4 u ovoj studiji) i rasprava koja je usledila, pokazali su da ni posle deset godina među autorima još uvek ne postoji sglasnost oko toga da li je 5. oktobar bio revolucija ili smena vlasti. To bi moglo da znači da sam događaj nije izgubio svoj „revolucionarni“ kapacitet da menja institucije, te da je njegov značaj možda veći nego što su sami akteri promena – neki od njih su učestvovali na skupu i izneli veoma turobnu sliku desetogodišnjice petooktobarskih promena – danas spremni da prihvate.

Analiza razvoja demokratskih ustanova (glave 5–12 u ovoj knjizi) u oblasti izvršne vlasti, pravosuđa, procesuiranja ratnih zločina, rada kontrolnih tela, sektora bezbednosti, civilnog društva i ekonomskih ustanova pokazala je brojne nedostatke u razvoju institucija u Srbiji. Zaključak do koga se došlo, otprilike je ovaj: iako su se demokratske ustanove u Srbiji u odnosu na devedesete godine prošlog veka značajno razvile, još uvek ne može da se kaže da je u Srbiji konsolidovana demokratija u kojoj je slom demokratskih ustanova malo verovatan, a demokratske promene nepovratne.

Na kraju, svi učesnici žele da se zahvale Fondaciji „Hajnrih Bel“ bez čije pomoći skup ne bi bio moguć.

Dušan Pavlović  
Beograd, 25. novembar 2010. godine



## AUTORI

**Nebojša Vladisavljević** (1969) predaje na Fakultetu političkih nauka u Beogradu od 2008. godine. Završio je osnovne studije na FPN (1994), a master (1998) i doktorat (2004) na Londonskoj školi ekonomije i političkih nauka (LSE). Posle završetka doktorata pre-davao je uporednu politiku i regulaciju etničkih sukoba na poslediplomskim studijama Odeljenja za političke nauke Londonske škole ekonomije i političkih nauka (LSE Fellow in Comparative Politics, 2004–2008). Istraživao je autoritarizam i demokratizaciju, društvene pokrete i politiku suprotstavljanja (*contentious politics*), nacionalizam i regulaciju nacionalnih i etničkih sukoba, ustavni dizajn u novim demokratijama i podeljenim društвima i komunizam i postkomunizam. Objavio je knjigu *Serbia's Antibureaucratic Revolution: Milošević, the Fall of Communism and Nationalist Mobilization* (Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2008) i više članaka u uticajnim međunarodnim naučnim часописима. Izlagao je rade na više redovnih konvencija međunarodnih udruženja za političke i društvene nauke (APSA, IPSA, ECPR, ESA, ASN, PSA UK).

**Vesna Pešić** (1940) je srpska političarka i sociolog. Tokom devedesetih godina bila je predsednica Građanskog saveza Srbije. Radila je kao viši naučni saradnik na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju. Objavila je veliki broj naučnih radova i učestvovala na naučnim skupovima u oblasti sociologije u zemlji i inostranstvu. Osnivač je Centra za antiratnu akciju, prve mirovne organizacije u Srbiji, 1991. Bila je ambasador SR Jugoslavije, zatim Srbije i Crne Gore u Meksiku od 2001. do 2005. godine.

**Đorđe Pavićević** (1966) je docent na Fakultetu političkih nauka u Beogradu i predaje savremene političke teorije. Bio je zaposlen na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju u Beogradu. Diplomirao je i magistirao filozofiju na Filozofском fakultetu u Beogradu, a doktorsku tezu odbranio na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Interesuju ga politička filozofija, politička teorija i etika. Koautor je monografije *Politika i svakodnevni život* (2003) zajedno sa Zagorkom Golubović i Ivanom Spasić. Pored toga, objavio je više desetina članaka u часописима i naučnim zbornicima na srpskom, engleskom i poljskom jeziku.

**Dušan Spasojević** (1979) je asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Angažovan je na kursevima iz političke sociologije i političke sociologije savremenog društva. Bavi se partijama i partijskim sistemima, društvenim i političkim podelama (socijalni rascepi) i tranzicijom i konsolidacijom demokratije u postkomunističkim društвima. Do sada je objavio nekoliko naučnih radova iz oblasti političke sociologije.

**Dušan Pavlović** (1969) je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde predaje političku ekonomiju i sociologiju. Oblasti interesovanja su mu politička ekonomija demokratskih ustanova i teorija racionalnog i javnog izbora. Do sada je objavio pet knjiga. Poslednje dve su *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, koju je napisao zajedno sa Slobodanom Antonićem (Službeni glasnik, 2007), i *Spisi iz političke ekonomije* (Čigoja štampa, 2010).

**Ivan Stanojević** (1984) angažovan je kao saradnik-demonstrator na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na kursu savremene političke ekonomije. Oblasti interesovanja su mu teorija igara, politička ekonomija i evropske studije. Objavio je rad na temu „Srbija nakon sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“ (2009) u *Zborniku Beogradske otvorene škole: radovi studenata, generacija 2007/2008* (Beogradska otvorena škola).

**Miroslav Prokopijević** (1953) doktorirao je 1984. godine. Trenutno je zaposlen kao nauci savetnik *Instituta za evropske studije* iz Beograda. Predaje desetak kurseva godišnje iz oblasti ekonomije, javnog izbora i evropskih studija na fakultetima u Srbiji, Italiji i Crnoj Gori. Koristio je više stipendija (Alexander von Humboldt, Earhart, Atlas Economic Research Foundation, ICER, Deutsche Forshungsgemeinschaft) i bio gostujući profesor u Italiji, Crnoj Gori, Nemačkoj i SAD-u. Objavio je desetak knjiga i oko 110 studija i članaka koje su objavili Kluwer, Blackwell, Rodopi, F. Steiner, Ontos, Duncker & Humblot, ICER, Centre for the New Europe, itd. Knjige i zbirke: *Sporazumevanje i racionalnost* (1988); *Transition. Towards market democracy* (Ed)(1996); *Ijudska prava* (ur)(1996); *Ekonomski sankcije UN* (ur) (1997); *Konstitucionalna ekonomija Evropske unije* (1998); *Konstitucionalna ekonomija* (2000); *Tržišna demokratija* (2001); *Politička tržišta* (2002); *Dve godine reforme u Srbiji: propuštena prilika* (red)(2002); *Srbija i Evropska unija. Elementi moguće strategije* (2005); *Evropska unija. Uvod* (2005); *Evropska monetarna unija* (2007); *Evropska unija. Uvod. Drugo izdanje* (2009); *Sloboda izbora* (2010). Indeksirani radovi prikazivani su u *Social Sciences Citation Index*, *Bibliographia Humboldtiana*, *Sociological Abstracts*, *Philosopher's Index*, *ECON RePec*, *SSRN*. Član je NDE (Naučno društvo ekonomista, Beograd), član Predsedništva NDE (2003–2006), član SFD-a (Srpsko filozofsko društvo), član EACES-a (European Association for Comparative Economic Studies) i član Humboldtovog kluba Srbije (član Uprave 2002–2006).

**Dejan Pavlović** (1977) je doktorski kandidat na Pravnom fakultetu u Beogradu s temom „Primena međunarodnog prava u unutrašnjem pravnom poretku“. Magistrirao je na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti. Zaposlen je na Fakultetu političkih nauka na predmetu Osnovi prava. Oblasti interesovanja su mu uporedno ustavno pravo, međunarodno javno pravo i ljudska prava.

**Dejan Milenković** (1970) diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1994. godine, a poslediplomske studije na istom Fakultetu završio je 1999. godine. Doktorirao je 2008. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Bio je istraživač-stipendista na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu (1995–1998), pravni savet-

nik (1998–2002), a zatim i koordinator za zakonodavne inicijative (2003–2009) Komitea pravnika za ljudska prava i viši predavač na Višoj politehničkoj školi (Beogradska akademija politehnika) u Beogradu na predmetima Pravo životne sredine i Poslovno pravo (2001–2009). Zaposlen je kao docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, na kome je angažovan na predmetima Javna uprava i Medijsko pravo i medijske politike. Oblasti interesovanja: javna uprava, lokalna samouprava, ljudska prava, medijsko pravo i politike, pristup informacijama i zaštita podataka o ličnosti i dr. Objavio je preko 40 članaka i autor je i koautor više publikacija, udžbenika, zbirk propisa i monografija, među kojima su najvažnije: *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (2010); *Priručnik za Zakon o zabrani diskriminacije* (2010); *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija* (2009); *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine* (2006), *Pravo životne sredine* (2006) i dr.

**Filip Ejdus** (1979) je asistent i doktorant na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu gde je angažovan na predmetima Bezbednost Srbije, Nauka o bezbednosti, Reforma sektora bezbednosti, Bezbednost Jugoistočne Evrope i Izazovi, rizici i pretnje bezbednosti. Magistrirao je međunarodne odnose na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke (LSE), kao i na Institutu za političke studije u Parizu (Sciences po Paris). Autor je i urednik nekoliko knjiga i naučnih radova u domaćim i međunarodnim publikacijama iz oblasti studija bezbednosti, međunarodnih odnosa i evropskih integracija.

**Jelena Lončar** (1985) zaposlena je na Fakultetu političkih nauka kao asistentkinja na kursevima iz političke sociologije, političke sociologije savremenog društva, i savremene države. Oblasti interesovanja su joj civilno društvo i upravljanje u savremenoj državi. Objavila je sledeće radove: „Institucionalni mehanizmi saradnje države i civilnog društva“ s Dušanom Spasojevićem (u: Pavlović, Vukašin i Zoran Stojiljković (urednici) (2010). *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd: KAS i FPN) i „Razvoj globalnog civilnog društva u postkomunističkoj Evropi“ (u: Vujačić, Ilija, Čupić, Čedomir i Bojan Vranić (urednici) (2009). *Konsolidacija demokratije: 20 godina nakon pada Berlinskog zida*. Beograd: KAS i FPN).

**Vladimir Petrović** (1979) je istoričar. Diplomirao je i magistrirao na Filozofskom fakultetu u Beogradu, a masterirao i doktorirao na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti. Naučni je saradnik Instituta za savremenu istoriju u Beogradu. Do sada je objavio monografije *Jugoslavija stupa na Bliski istok* (2006) i *Titova lična diplomatiјa* (2010), kouredio zbornik radova *Slobodan Milošević – put ka vlasti* (2008) i priredio zbornik istorijskih izvora *Srpske političke elite i Vens-Ovenov plan* (2010). Autor je tridesetak članaka i poglavljia u naučnim zbornicima na srpskom i engleskom jeziku.

**Vladimir Pavićević** (1978) završio je Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Masterirao je na Univerzitetu u Bonu (Nemačka) odbranom rada „Veliki kompromis: iskustva iz procesa konstituisanja Evrope i SAD“. U Beogradskoj otvorenoj školi je od 2004. godine angažovan kao programski direktor Odeljenja za napredne dodiplomske

studije. Oblasti interesovanja su mu: politička teorija, teorija saglasnosti, teorija konstитucionalizma i evropske studije. Priredio je dela: *Rasprave o Evropi* (Beogradska otvorena škola, Beograd, 2005); *Evropska unija – vodič za mlađe* (Beogradska otvorena škola, Beograd, 2005); *Aspekti globalizacije* (Beogradska otvorena škola, Beograd, 2003). Autor je tekstova objavljenih u domaćim i međunarodnim publikacijama i časopisima.

# Mešoviti režimi, protesti i 5. oktobar

NEBOJŠA VLADISAVLJEVIĆ

Fakultet političkih nauka, Beograd

## Uvod

U poslednjoj deceniji, masovni narodni protesti oborili su postkomunističke autoritarne vlasti u Srbiji, Gruziji i Ukrajini. Stotine hiljada ljudi izašli su na ulice Beograda, Tbilisija i Kijeva da se suprotstave autoritarnim vlastima i policiji, i da podrže demokratsku opoziciju. Događaji su izazvali veliku pažnju medija, obnovili nadu da će doći do demokratizacije u zemljama u kojima pad komunizma nije doveo do uspostavljanja demokratije i pružili važne pouke svima zainteresovanim za demokratizaciju u ovom i drugim regionima. Ipak, postkomunističke demokratske revolucije predstavljale su samo najvidljiviji izraz dugogodišnje borbe demokratskih snaga protiv autoritarne vlasti, koja se često prelivala iz političkih ustanova na ulice gradova. Veliki broj ranijih narodnih protesta nije doveo do pada Miloševića, Ševarnadzea i Kučme s vlasti, ali je neprestano podrivao njihovu vlast, snažno oblikovao identitete, interesе i kapacitet za delovanje autoritarnih vlasti i opozicionih snaga, kao i njihove međusobne odnose, i tako doprineo promeni režima.

Članak istražuje složeni odnos između nove vrste autoritarizma, s obeležjima demokratske i autoritarne vladavine, i politike protesta, koji uporedna istraživanja savremenih političkih režima do sada nisu razjasnila. Članak pokazuje da je takmičarski autoritarizam strukturno nestabilan i podložan pritisku masovnih protesta, a to se naročito odnosi na one primere ovog oblika političkog režima s neopatrimonijalnim tendencijama. Teorijski stavovi obrazloženi su i podržani primerima iz Srbije u vreme vladavine Slobodana Miloševića, gde je takmičarski autoritarizam nastao s prvim više-stranačkim izborima krajem 1990. Pošto je režim opstao celu deceniju uprkos više velikih talasa narodne mobilizacije protiv autoritarne vlasti, postoji više primera opstanka režima, tj. neuspelih talasa protesta marta 1991, leta 1992, zime 1996/1997. i kraja leta 1999, i jedan primer promene režima, dakle protesti oko 5. oktobra 2000.

## **Mešoviti režimi i protesti**

Izraz politički režim često se upotrebljava u kolokvijalnom smislu da označi određenu grupu pojedinaca na vlasti, „političku garnituru“, s određenim ličnim i sociološkim obeležjima, uglavnom s negativnim predznakom. Nasuprot tome, u uporednim političkim istraživanjima pojам politički režim označava određeni splet političkih odnosa. Oblik režima otkriva formalnu i neformalnu organizaciju centra političke moći i njegove odnose s društвom (Fishman 1990, 428), koji značajno oblikuju identitete, interesе, kapacitete i ponašanje pripadnika vlasti i opozicije. Oblik režima takođe ima značajne posledice za promenu režima: moderni nedemokratski režimi, kao što su totalitarni, posttotalitarni, autoritarni i sultanistički, koji se razlikuju prema merilima pluralizma, ideologije, vođstva i mobilizacije, uglavnom određuju putanje promene režima i zadatke koje je neophodno obaviti radi učvršćenja demokratije (Linz 2000; Linz i Stepan 1996; Snyder i Mahoney 1999).

Oblik političkog režima značajno određuje prostor za mobilizaciju protiv vlasti, kao i njen obim i oblike. Zatvoreni nedemokratski režimi, kao što su totalitarni i sultanistički, obično onemogуavaju nenasilne proteste. Veoma represivni i prema širem stanovništvu zatvoreni režimi s malom infrastrukturnom moći – oni koji ne mogu u potpunosti da kontrolišu svoju teritoriju, npr. pojedini sultanistički i autoritarni režimi – podstичu stvaranje revolucionarnih pokreta, tj. društvenih pokreta usmerenih na osvajanje potpune kontrole nad državom, oblikuju njihovo delovanje i šanse da ostvare svoje ciljeve (Goodwin 2001; Wickham-Crowley 1992). Revolucionarno delovanje retko koga privlaчи u onim autoritarnim i posttotalitarnim režimima u kojima vlastodršci, iako isključuju najveći deo stanovništva iz političkog života, pokušavaju da zadovolje bitne društvene, ekonomске, etničke i druge interese značajnih društvenih grupa. Pošto su ovi režimi uglavnom jaki u infrastrukturnom smislu, revolucionarno delovanje je veoma rizično i najčešće neuspešno. Decentralizovani i otvoreniji autoritarni i posttotalitarni režimi mogu da otvore značajan prostor za mobilizaciju naroda protiv vlasti u razdobljima političke nestabilnosti i sukoba elita. Ova razdoblja su uglavnom retka i označavaju ozbiljnu krizu režima.

Nasuprot tome, novi oblik autoritarnog režima, koji spaja demokratske procedure i autoritarnu vladavinu, obično otvara širok prostor za organizaciju i delovanje opozicionih snaga i za narodne proteste. Mada demokratska pravila postoje, takmičarski ili izborni autoritarizam ne prelazi prag liberalne demokratije, sudeći prema Dalovim i sličnim merilima (Dahl 1989, 221; O'Donnell 1996, 35; Schmitter i Lynn Karl 1996, 55-56) i ne treba ga mešati s nestabilnom ili „nekonsolidovanom“ demokratijom. Ovo su civilni nedemokratski režimi s redovnim višestraнаčkim izborima, koji uključuju utakmicu vlasti i opozicije ali nisu i pošteni. Demokratske ustanove postoje, ali se pravila krše veoma često. Primeri takmičarskog autoritarizma su režimi u Srbiji u vreme Miloševića, Tuđmana u Hrvatskoj, Nanoa i Beriše u Albaniji, Jeljcina u Rusiji, Kravčuka i Kučme u Ukrajini, Ševarnadze u Gruziji, kao i režimi u Meksiku, Maleziji i nekim državama podsaharske Afrike tokom devedesetih. Pojmovi takmičarskog i izbornog autoritarizma se delom preklapaju, ali je prvi nešto uži od drugog. Takmičarski auto-

ritarizam odlikuje prisustvo otvorenije političke utakmice između vlasti i opozicije od one u drugim primerima iz šire kategorije izbornog autoritarizma.<sup>1</sup>

Takmičarski autoritarizam pruža široku slobodu i resurse za organizovanje opozicionih snaga i za suprotstavljanje autoritarnim vlastima. Institucionalni resursi koji stoje na raspolaganju opozicionim strankama i drugim potencijalnim disidentima, uključuju izbore, skupštinu, pravosuđe, lokalne vlasti i različite kontrolne agencije i tela. U ovom obliku režima, rezultati izbora su neizvesni. Mada vladajuća stranka ili koalicija obično manipulišu izborima, i vlast i opozicija ih vide kao ključno sredstvo sticanja i legitimisanja vlasti. Velika krađa glasova se retko dešava jer vlastodršci znaju da može izazvati krizu režima (Levitsky i Way 2002, 54-55; Schedler 2006a). Skupština, pravosuđe i lokalne vlasti obično su nemoćni i podređeni autoritarnoj vlasti, ali u određenim trenucima postaju ključne arene sukoba između vlasti i opozicije. Opozicija se suprotstavlja vlastodršcima i obraća javnosti u skupštini, a neke sudije mogu ograničiti moć vlastodržaca u važnim prilikama, kao što su sukobi oko izbornih rezultata, i tako legitimisati stavove opozicije pred domaćom i stranom javnošću (Levitsky i Way 2002, 55-57).

Lokalne vlasti, naročito ako su pod kontrolom opozicije, mogu olakšati konsolidaciju opozicionih snaga i poslužiti kao odskočna daska za sukobe s autoritarnim vlastima putem izbora ili nenasilnog otpora. Prostor za organizovanje građanskog društva – nezavisnih medija, građanskih udruženja i interesnih grupa – takođe je znatno širi nego u drugim oblicima autoritarizma. Nezavisni mediji često su uticajni, objavljaju važne podatke o zloupotrebljama vlasti i poruke opozicionih stranaka. Mada autoritarne vlasti često otežavaju rad nezavisnih medija, retko ih zatvaraju da ne bi provocirale opozicione snage i šиру javnost.

Istovremeno, takmičarski autoritarizam stvara velika nezadovoljstva među opozicionim strankama, delovima građanskog društva i u delu stanovništva. Vlastodršci često ograničavaju delovanje opozicije zastrašivanjem, pa i hapšenjima njenih aktivista i vođa, otežavajući im učešće u medijima i finansiranje izbornih kampanja. Građanski aktivisti i novinari često trpe maltretiranje, a u ekstremnim slučajevima mogu biti i ubijeni, a ograničavanje delovanja medija i kršenja ljudskih prava nisu neuobičajeni. Velika izborna krađa se dešava u pojedinim slučajevima. Redovna zloupotreba resursa države u uskostranačke svrhe i protiv političkih protivnika, kao što je slanje poreznika onima koji podržavaju opoziciju, i široka korupcija odbijaju veliki deo stanovništva od autoritarnih vlasti (Levitsky i Way 2002; Schedler 2006a). Ova eksplozivna smeša značajnih resursa za delovanje opozicionih snaga i velikog narodnog nezadovoljstva čini takmičarski autoritarizam po prirodi nestabilnim, ili strukturno slabim. Sukob u bilo kom domenu u kojem je suprotstavljanje vlastima tolerisano, može izazvati ozbiljnu krizu režima.

Neopatrimonijalni oblik takmičarskog autoritarizma naročito je nestabilan. Neopatrimonijalne ili sultanističke režime obeležava lična i arbitrarna vlast, ona koja nije ograničena vladavinom prava ili ideologijom, i obično tendencije ka porodičnoj i di-

<sup>1</sup> Za takmičarski autoritarizam vidi Levitsky i Way (2002, 2006), a za izborni autoritarizam vidi Schedler (2006b).

nastijskoj vlasti (Bratton i Van de Walle 1997; Goodwin 2001; Linz i Stepan 1996). Vlastodrševa klijentistička mreža prožima državne ustanove, stvarajući tako korupciju. Ovi režimi ne predstavljaju interes pojedinih društvenih klasa i slojeva ili širih društvenih organizacija pa je njihova društvena osnova uglavnom ograničena na porodicu, prijatelje, poslovne ortake vlastodršca i pojedince koji kontrolišu upotrebu represije protiv protivnika vlasti (Chehabi i Linz 1998, 7-23). Uska društvena osnova vlasti, politizovana, stagnatna i korupcionaška ekonomija, kršenje ljudskih prava, neizvesnost i strah u stanovništvu, koji uglavnom izviru iz arbitrarne i represivne vladavine, ukazuju na to da su ovi režimi potencijalno nestabilni i podložni urušavanju. Lična kontrola državnih ustanova od strane vlastodršca i njegove klike sprečava nastanak mekše struje unutar vlasti i pregovore s opozicijom. Usled toga, kada neopatrimonijalni vladari odlaže s vlasti, to čine uglavnom pod pritiskom masovne narodne mobilizacije ili vojnog udara (Goodwin 2001; Snyder 1998).

Takmičarski autoritarizam s neopatrimonijalnim obeležjima je značajno manje represivan i isključiv od čistog neopatrimonijalnog ili sultanističkog režima. Ovaj oblik režima omogućava opozicionim snagama da se organizuju i suprotstave vlastima tako da nasilno zbacivanje vlastodršca vojnim udarom ili nasilnom revolucionarnom mobilizacijom nije verovatno. Ipak, nezadovoljstvo građana je šire od onog koje obično postoji u takmičarskom autoritarizmu. Represija nije masovna već selektivna, ali rezultira čestim kršenjem građanskih prava i sloboda, a arbitarno vršenje vlasti proizvodi strah i nepoverenje među stanovništvom, pa i među onima koji podržavaju vlast. Neograničena korupcija, neprestana promocija porodice i prijatelja vlastodršca i hedonistički način života vladajuće klike proizvodi veliko nezadovoljstvo u narodu i odbija od vlasti i mnoge koji su je ranije podržavali. Ukratko, dok takmičarski autoritarizam otvara širok prostor za organizovanje i delovanje opozicionih snaga, njegova neopatrimonijalna podvrsta pojačava nezadovoljstva među značajnim delovima stanovništva, otuduje bivše simpatizere od vladajuće stranke i motiviše opoziciju da se ujedini protiv lične vlasti. Pošto vlastodržac i njegova klika ne žele da predaju vlast nakon izbornog poraza, promena režima putem nenasilnih masovnih protesta najčešći je izlaz iz krize.

## Autoritarna vlast i protesti u Srbiji početkom devedesetih

Srbija tokom devedesetih je odličan primer takmičarskog autoritarizma. Postojale su demokratske procedure, ali su Milošević i SPS često ograničavali delovanje opozicionih snaga i protiv njih zloupotrebjavali državne resurse. Pojedine vođe i aktivisti opozicije često su trpeli zlostavljanje od strane vlasti. Ipak, opozicione stranke, građanska udruženja i organizacije i nezavisni mediji imali su otvoren prostor da se organizuju, regrutuju pristalice i suprotstave se Miloševiću i vladajućoj stranci. I vlast i opozicija ozbiljno su shvatili izbore i ogorčeno se borili za podršku naroda. Prelaz od labavog komunističkog režima u novi oblik autoritarizma završio se prvim višestranačkim izborima u decembru 1990. Za razliku od situacije u većem delu Istočne Evrope, Milošević i SPS do nogu su potukli opozicione stranke, zahvaljujući spoju više činilaca, kao što su neregularni i nefer izbori, velika asimetrija moći vlasti i opozicije – ostvarena pre

svega otimanjem imovine bivšeg SK i SSRN od strane SPS i sramotnom propagandom protiv opozicije u državnim medijima – zatim većinski dvokružni izborni sistem i razjedinjena opozicija.

Uprkos velikoj pobedi SPS-a na ovim izborima, dva talasa mobilizacije građana i studenata ubrzo su dobro protresla politički establišment. Prvi je izbio u martu 1991. usled nastavka medijske propagande protiv opozicije, a drugi leta naredne godine zbog Miloševićevog doprinosa međunarodnoj izolaciji Srbije. Ovi talasi protesta su pokazali da se vladajuća stranka suočila s umereno jakom opozicijom i otporom u jednom delu naroda. Građani su ozbiljno shvatili javno proklamovanje demokratskih standarda pre prvih višestranačkih izbora, pre svega retoriku vlasti o građanskim i političkim pravima i slobodnoj političkoj utakmici, a opozicione snage su iskoristile otvoreni prostor da se organizuju i suprotstave novoj-staroj vladajućoj stranci. Drastične zloupotrebe ovih demokratskih standarda su onda stvorile veliko nezadovoljstvo koje se ubrzo ispoljilo u žestokim protestima protiv autoritarne vlasti. Zašto vlast nije pala pod pritiskom velikih demonstracija? Ili zašto opozicija nije bar dobila značajnije dugoročne koncesije od Miloševića? Zaista, dok su mnogi drugi komunistički vlastodršci u Istočnoj Evropi sišli s vlasti iako nije bilo značajnog pritiska „odozdo“, Milošević i bivši komunistički funkcioneri u Srbiji uspeli su da prežive značajne pritiske svojih političkih protivnika i pre i posle prvih višestranačkih izbora.

Pobeda Miloševića i SPS-a na ovim izborima nije pre svega posledica uspešne izborne kampanje, već „genetske“ legitimnosti koju su uživali među svojim pristalicama usled istorijskih prilika u vreme uspostavljanja ove vlasti u ranijim godinama. Miloševićev uspon na položaj vođe komunista Srbije 1986. i 1987. godine predstavlja je unutrašnje partijsko pitanje koje se razrešilo u skladu s pravilima igre u komunističkim partijskim državama, bez mnogo uticaja vanpartijskih činilaca, i nije imalo mnogo veze s nacionalizmom. Nasuprot tome, njegova kasnija popularnost u Srbiji i konsolidacija na vlasti rezultat je ubrzanog raspada komunističke strukture moći i širenja nacionalizma u složenoj i sve disfunkcionalnijoj višenacionalnoj federaciji 1988. i 1989. godine. Ovi događaji odvijali su se pod snažnim pritiskom „odozdo“ tokom talasa narodne mobilizacije koji je premrežio Srbiju i Crnu Goru, a koji je Milošević snažno podržao protiv drugih delova titoističkog establišmenta (Vladisavljević 2008).

Neposredna posledica ovih događaja bilo je veoma brojno članstvo SPS-a i njegova posvećenost stranci, razuđena organizaciona struktura i ogromna imovina vladajuće stranke, preuzeti od SK i SSRN, kao i u više talasa obnavljano rukovodstvo u prethodnim godinama. Druga prednost Miloševića i SPS-a ogledala se u podeljenoj opoziciji, delom i usled ogromne organizacione, finansijske i drugih prednosti koje je uživao SPS i ograničenja s kojima se suočavala opozicija. Unutar opozicije bilo je velikih programskih razlika, od odnosa prema nacionalnoj politici vlasti i građanskim ratovima u bivšim jugoslovenskim republikama i odnosa prema kosovskom pitanju, pa do pitanja demokratije i autoritarizma. Druge podele izvirale su iz ličnih odnosa opozicionih prvaka. Rezultat ovakvog stanja bile su česte podele opozicionih stranaka i nastanak novih stranaka. Ukratko, u takvom odnosu snaga između vlasti i opozicije nije bilo realno očekivati promenu režima.

## **Velika krađa glasova i protesti sredinom devedesetih**

Vlast Miloševića i SPS-a se u velikoj meri zasnivala na podršci građana, koja je često proveravana na izborima za predstavnička tela na saveznom, republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i na predsedničkim izborima. Milošević je bio znatno popularniji u javnosti nego SPS, što je vodilo koaliciji s drugim strankama. Izborna podrška vladajućoj stranci je vremenom opadala pa su izborne zloupotrebe imale sve veći obim. Pre gotovo svih parlamentarnih izbora, uvođen je novi, po posledicama veoma disproportionalan izborni sistem, koji je odgovarao SPS-u kao najvećoj stranci, uprkos oštrim protestima opozicije. Milošević je čvrsto kontrolisao elektronske medije i zloupotrebljavao ih protiv opozicije.

Na saveznim parlamentarnim izborima, održanim istovremeno s prvim krugom lokalnih izbora u novembru 1996, pobedila je vladajuća koalicija. U drugom krugu lokalnih izbora, međutim, demokratska opozicija je ostvarila veliku pobjedu u svim većim gradovima. Milošević je prvo u užem privatnom krugu priznao poraz, ali se zatim predomislio i naložio lokalnim izbornim komisijama i sudovima da poništavaju izbore svuda gde je SPS izgubio. Izborne krađe bilo je i ranije, ali se nije tačno znalo njen obim, pre svega zbog organizacionih slabosti opozicionih stranaka i odsustva kontrole nad izbornom administracijom. Tek je pojačana kontrola izbora sada omogućila otkrivanje masovne krađe glasova. Veliki protesti protiv izborne krađe širom Srbije trajali su tri meseca i završili se Miloševićevim prihvatanjem pravih izbornih rezultata. Ovo je bila najozbiljnija kriza režima pre oktobra 2000. Prvo, postalo je očigledno da je veliki deo stanovništva želeo da Milošević ode s vlasti i da je bio spreman da danima učestvuje u protestima protiv vlasti uprkos zimskom vremenu i pretnjama represijom, čak i povremenim prebijanjem demonstranata. Drugo, tokom protesta izbile su na površinu pukotine u vlasti i među onima koji su je podržavali.

Demokratske procedure, karakteristične za takmičarski autoritarizam, omogućile su promenu odnosa snaga. Širok prostor za institucionalno i druge vrste delovanja omogućili su opoziciji da se suprotstavi vladajućoj stranci, što se odrazilo i na znatno veće organizacione sposobnosti i efikasnije delovanje opozicionih stranaka, građanskih udruženja i nezavisnih medija. Nasuprot ranijim krizama režima izazvanim talasima protesta, nezadovoljstvo koje je pokrenulo građane protiv vlasti, nije se ticalo samo autoritarne manipulacije, izbora koji nisu bili slobodni i pošteni, ekonomske krize i međunarodne izolacije Srbije, već i masovne krađe glasova. Ova mešavina povoljnog okruženja za proteste i masovnog nezadovoljstva pokazala se kao veoma eksplozivna zime 1996/1997.

Zašto nije došlo do promene režima tokom ovog talasa mobilizacije? Jedan deo objašnjenja uključuje autoritarnu manipulaciju, čvrstu kontrolu SPS-a nad državnim aparatom i Miloševićevu spremnost da na kraju ipak prizna izbornu pobjedu opozicije, a drugi kontekstualne činioce. Zajedno, ovi činioci su ublažili uticaj spoja povoljnog okruženja za proteste i efikasno proizvedenog narodnog nezadovoljstva, koji čini takmičarski autoritarizam struktorno nestabilnim i podložnim pritisku narodne mobilizacije. Pored nezakonitog preuzimanja ogromne imovine socijalističkog režima,

SPS je pretvorio kontrolu nad skupštinom, vladom i većinom lokalnih samouprava, stečenu na prvim višestračkim izborima, u čvrstu kontrolu nad državnom upravom i lokalnom vlašću i rutinski zloupotrebljavao državni aparat i resurse protiv opozicije. Milošević je takođe čvrsto kontrolisao policiju i vojsku.

Pošto je privatizacija zaustavljena, veći deo ekonomije je ostao u društvenoj i državnoj svojini, dakle pod kontrolom vladajuće stranke. Ekonomski sankcije su zatim izolovale zemlju od sveta, a vlast je stekla potpunu kontrolu nad izvozom i uvozom, naročito strateških materijala (Arandarenko 2000). Gotovo neograničena kontrola nad imenovanjima u državnom aparatu, lokalnoj vlasti i velikom delu ekonomije pod kontrolom države, kao i nad njihovim resursima, obezbedila je Miloševiću i njegovoj stranci ogromnu moć da nagradi svoje aktiviste i pristalice. Tako je nastala razvijena klijentelistička mreža koja se širila od samog vrha vlasti do lokalne vlasti i javnih i državnih preduzeća (Cohen 2001, 129-136). Ukratko, mada su Milošević i SPS bili znatno slabiji nego početkom devedesetih, vlast još uvek nije ušla u svoju poslednju, neopatrimonijalnu fazu.

Pored toga, međunarodni okvir se bitno promenio. Milošević je do sredine devedesetih ušao u sukob s vođama Srbija van Srbije i povukao značajan deo podrške od koje su ovi zavisili u sukobu s hrvatskom državom i Muslimanima/Bošnjacima i Hrvatima u Bosni i Hercegovini. Vlast i njena propaganda su sada naglašavali da su, mada je podrška Srbima u Hrvatskoj i Bosni i dalje bitna, još važniji mir u regionu i ekonomski razvoj Srbije. Pošto je stanovništvo Srbije bilo iscrpljeno godinama ekonomске krize i međunarodne izolacije, šanse za opstanak Miloševića i SPS-a na vlasti su porasle, između ostalog i zato što su ga zapadne diplomate sada javno promovisale kao državnika koji je omogućio da se završi rat u Bosni i ukinu sankcije.

Miloševićevi manevri su zbulnili demokratsku opoziciju. Opozicione stranke koje su uglavnom prihvatale politiku podrške Srbima van Srbije, sada nisu podržale promenu državne politike, a stranke koje su se oštro suprotstavljale ranijoj politici, podržale su Miloševićev zaokret. Prirodno, ovo je umanjilo izbornu podršku opozicije. Ukipanje sankcija je podiglo očekivanja stanovništva da će doći do većih ekonomskih i političkih promena, ali je opozicija još uvek bila uglavnom razjedinjena i vodila je slabu izbornu kampanju. Bivši guverner NBS-a, Dragoslav Avramović, prvo je prihvatio da vodi demokratsku koaliciju „Zajedno“ a zatim se pre samih izbora predomislio i povukao iz izborne trke. Ukratko, oslabljena vlast je preživela ovaj izazov umereno jake opozicije uglavnom zahvaljujući povoljnim kontekstualnim činiocima.

## **Neopatrimonijalna transformacija režima, protesti i pad Miloševića**

Posle završetka protesta povodom izborne krađe Milošević i SPS su se postepeno konsolidovali na vlasti, a u koaliciji „Zajedno“ je izbio sukob, koji je rezultirao ulaskom SPO-a u koaliciju sa SPS-om u Beogradu i nekim drugim gradovima i bojkotom izbora 1997. od strane demokratske opozicije. Zatim je izbio oružani ustanak na Kosovu, a potom i široka i oštra uzvratna akcija vojske i policije, kao i NATO bombardovanje. Posle završetka rata i popuštanja represije vlasti, došlo je do većih protesta u nizu gradova

i Beogradu, ali se prva prava šansa za promenu režima pojavila tek leta 2000, kada je Milošević promenio savezni ustav da bi ojačao svoj predsednički položaj neposrednim izborom i odmah zakazao predsedničke izbore za 24. septembar. Ovaj put opozicija je bila bolje pripremljena. Opozicione stranke, nevladine organizacije, građanska udruženja i nezavisni mediji ujedinili su se u izazovu vlastima, podržani širokom političkom i finansijskom podrškom zapadnih vlada i obećanjem da će posle pada Miloševića ukloniti spoljni zid sankcija, tj. omogućiti povratak Srbije u međunarodnu zajednicu.

Pobeda Vojislava Koštunice nad Miloševićem na predsedničkim izborima i liste koalicije DOS nad Miloševićevom strankom označila je početak kraja autoritarne vlasti. Pošto je Milošević odbio da prizna poraz u prvom krugu predsedničkih izbora, došlo je do talasa protesta, prvo do štrajka u Kolubari, a zatim i do velikih demonstracija u Beogradu 5. oktobra. Ovaj događaj je izazvao kolaps Miloševićeve vlasti, policija i vojska su odbili njegove zahteve za širokom represijom na ulicama glavnog grada, a Koštunica i DOS su preuzezeli ključne poluge vlasti.

Zašto je Milošević pao s vlasti u oktobru 2000? Od 1999. godine, kada je režim bio u svojoj najrepresivnijoj fazi, kapacitet vlasti da efikasno upotrebi represiju protiv svojih protivnika značajno je oslabio, a kapacitet demokratske opozicije da pokrene efektivnu kampanju protiv Miloševića je porastao. Uzroci su višestruki, od posledica neopatrimo-nijalne transformacije režima, otpočele 1996/1997, pa do kontekstualnih činilaca, kao što su posledice bombardovanja i Miloševićeve greške u proceni političke situacije u zemlji. Srbija pod Miloševićem je prešla dug put od relativno otvorenog mešovitog režima do sve zatvorenije vrste lične vlasti, i to u jednoj deceniji. SPS, u početku hegemonistička stranka vlasti, s razuđenom organizacionom mrežom, dobro obrazovanim i iskusnim kadrom, bliskim vezama s najvećim sindikatom i značajnom podrškom u svim bitnim delovima biračkog tela, pretvorila se vremenom u istrošeno lično izbornou oruđe Miloševića.

Jedinstvo visokog i srednjeg ešalona funkcionera vlasti bilo je važan izvor moći u vreme kada je opozicija bila razjedinjena. U početku, jedinstvo je proisteklo iz izbornog uspeha i čvrste kontrole vladajuće stranke nad političkom scenom. Milošević je uživao veliki autoritet u svojoj stranci jer je bio znatno popularniji među biračima od stranke. Kako se izborna podrška vremenom krunila, Milošević je sve više održavao jedinstvo režima ličnom i arbitarnom vlašću. Početkom devedesetih, promene u sastavu rukovodstva SPS-a odražavale su vitalnost jake autoritarne stranke i njenu sposobnost da vrši funkcije artikulacije i agregacije interesa važnih delova društva, kao i njihovo predstavljanje. Od sredine devedesetih, pak, visok nivo personalnih promena u rukovodstvu označio je Miloševićev pokušaj da ukloni sve potencijalne protivnike u vlasti i da se distancira od svoje ranije politike. Više uticajnih funkcionera SPS-a izbačeni su iz rukovodstva i samo jedna trećina članova Glavnog odbora stranke, izabranog 1992, zadržala je svoje položaje četiri godine kasnije (Vukomanović 1997, 42). Šef beogradskog odbora stranke je izbačen iz članstva pošto je otvoreno priznao izborni poraz na lokalnim izborima krajem 1996. godine.

Milošević je pojačao svoju ličnu kontrolu u vlasti slabljenjem SPS-a kroz koaliciju s dve male stranke vlasti. JUL, mala stranka Miloševićeve supruge, dobila je čevrtinu mesta od broja koji je osvojila koalicija u donjem domu saveznog parlamenta uprkos činjenici da je izborna podrška ove stranke bila minimalna. Kadar JUL-a zauzima važne ministar-

ske i druge položaje u vlasti i preuzima direkторska mesta u velikim državnim preduzećima (Jović 2001, 139-147), dok se veze vlasti s društvom urušavaju i dominira korupcija. Takmičarski autoritarizam, u početku zasnovan na popularnosti osnivača režima, izbornoj i organizacionoj moći i velikoj klijentelističkoj mreži vladajuće stranke, postepeno se transformisao u ličnu i arbitrarну vlast Miloševića i male klike prijatelja i poslovnih ortaka njegove porodice. Hedonistički stil života ovih novih bogataša-skorojevića izazvao je ogorčenje među stanovništvom koje je jedva uspevalo da spoji kraj s krajem.

Široka penetracija državnih ustanova od strane vladajuće klike krajem devedesetih onemogućila je stvaranje mekše struje unutar vlasti, koja bi mogla da uspostavi vezu s demokratskom opozicijom. Vojska je zadržala određenu autonomiju uprkos povremenim čistkama najvišeg kadra, pre svega jer je Milošević znao da generali ne pripremaju državni udar. Prvo, jačanje policije i paravojnih snaga umanjilo je tu vrstu pretnje; drugo, većina generala nije prihvatala demokratska i prozapadna usmerenja demokratske opozicije. Ukratko, demokratizacija putem kompromisa između mekše struje unutar vlasti i umerene opozicije nije bila moguća. Ipak, mada je poprimio pojedina obeležja neopatrimonijalizma posle 1996, režim nikada nije postao u celini neopatrimonijalni ili sultanistički.

Rat na Kosovu i NATO bombardovanje takođe su oslabili Miloševićevu vlast. Prvih meseci posle rata, većina građana je još uvek bila pod jakim utiskom bombardovanja i fokusirana na neposredne potrebe svojih porodica i nisu bili spremni da rizikuju u sukobu s Miloševićevom nervoznom policijom. Situacija se promenila godinu dana kasnije. Dok su kraj rata u Bosni i ukidanje ekonomskih sankcija doneli porast životnog standarda, sada se to nije moglo očekivati jer se zemlja tek oporavljala od bombardovanja. Pred izbore 1997, Ričard Holbruk, izaslanik američkog predsednika, nazvao je bojkot izbora od strane demokratske opozicije „glupim“ i „štetnim za opoziciju“ i tako podržao Miloševića; sada su vode zapadnih zemalja jasno istakle da bi želele da vide drugu vladu u Beogradu i pojačale diplomatsku i finansijsku izolaciju funkcionera režima i poslovnih ljudi koji su ga podržavali, i tako ugrozile njihove finansijske i druge interese.

Pored toga, Milošević je nehotice uklonio važan činilac koji je dugo ometao ujedinjenje demokratske opozicije. Posle neuspelog atentata tajne policije na Vuka Draškovića, vođa SPO-a je napustio Srbiju i tako otvorio put za stvaranje efikasnog zajedničkog opozicionog fronta, koji ranije nije bio moguć zbog ličnih surevnjivosti opozicionih pravaca. Opozicione stranke, nevladine organizacije, građanska udruženja, nezavisni mediji i lokalne vlasti pod kontrolom opozicije sada su doatile 70-80 miliona dolara pomoći od američke i evropskih vlada i privatnih fondacija (Carothers 2001). Opozicione stranke su iskoristile resurse lokalnih vlasti i lokalne medije za širenje otpora vlastima, a nevladin sektor je znatno povećao svoj uticaj. Ovaj sektor je počeo da se razvija kao reakcija na ratove u bivšim jugoslovenskim republikama. Antiratne, humanitarne organizacije i one za pravnu pomoć, kao i nezavisni sindikati, stvarani su početkom devedesetih, a druge organizacije usmerene proevropski i protiv vlasti ojačale su 1996. i 1997, kao i u naredne dve godine, istovremeno s uvođenjem represivnog zakonodavstva i porasta represije (Stojiljković 2006, 322-334). Sada se, dakle, značajno oslabljena vlast suočila se s jakom opozicijom i odlučnošću većine građana za promenu režima.

## **Protesti, opstanak i pad mešovitog režima**

Srbija tokom devedesetih je primer složenog odnosa takmičarskog autoritarizma i narodne mobilizacije. Spoj institucionalnih i drugih resursa, koji su stajali na raspolaganju opoziciji, i veliko narodno nezadovoljstvo tipično za takmičarski autoritarizam učinili su režim strukturno nestabilnim, naročito prema pritisku „odozdo“. Jednom pokrenuti, protesti su značajno uticali na identitet, interes, kapacitet i ponašanje vlasti i opozicije i tako značajno oblikovali politički milje. Kontekstualni činioci specifični za Srbiju imali su suprotno dejstvo pre 2000. godine. „Genetska“ legitimnost režima onemogućila je njegov pad ili značajnu transformaciju pod pritiskom velikih protesta početkom devedesetih. Uprkos tome, ovi protesti su zatresli same temelje autoritarne vlasti i dugoročno doprineli opadanju njene podrške u narodu, kao i širenju opozicionih mreža, naročito jačanju opozicionih stranaka, i poboljšanju njihovih organizacionih sposobnosti.

Sredinom devedesetih, oslabljena vlast je bila osetljivija na izazove svojih protivnika. Opozicija je nastupala sigurnije a obični ljudi pomogli su vođama demokratske opozicije da prevaziđu svoje mogućnosti tokom zimskih protesta povodom velike krađe glasova. Ipak, domaće i međunarodne posledice kraja rata u Bosni odgovarale su Miloševiću, kao i neslaganja opozicionih vođa. Ovog puta, oslabljena vlast je preživila izazov umereno jakе opozicije zahvaljujući povoljnim kontekstualnim činiocima. Dugoročne posledice zimskih protesta bile su veoma nepovoljne za vlasti. Otimajući izbornu pobjedu opozicije izgubili su i ostatke autoriteta unutar zemlje i u inostranstvu, stečene zaustavljanjem rata u Bosni. Opozicione snage sada su uspostavile čvrstu kontrolu nad najvažnijim opština- ma i njihovim resursima, a nevladin sektor i nezavisni mediji su ubrzano jačali.

Ova promena u odnosima snaga između vlasti i opozicije nije bila očigledna tokom leta 1999. jer su protesti izbili ubrzo posle bombardovanja. Nasuprot tome, neopatri- monijalna transformacija režima i dugoročne posledice bombardovanja i povlačenja jugoslovenske vojske i policije s Kosova podrili su vlast Miloševića i ojačali opozicione snage u 2000. godini. Miloševićovo nepomišljeno uklanjanje Draškovića iz političkog života samo je olakšalo ujedinjenje opozicije. Ovaj put se ozbiljno oslabljena vlast suočila s jakom opozicijom i odlučnošću veoma velikog broja građana u domaćem i međunarodnom okruženju povoljnom za promenu režima. Ukratko, analiza veza između takmičarskog autoritarizma i talasa mobilizacije u Srbiji devedesetih pokazuje da je ovaj oblik režima znatno manje otporan na narodne proteste nego drugi oblici autoritarizma. Analiza takođe pokazuje da su takmičarski autoritarni režimi s neopatri- monijalnim obeležjima još slabiji od drugih kada se radi o pritisku „odozdo“.

## **Sažetak**

Članak istražuje odnos između jednog oblika mešovitog režima i politike protesta na primeru Srbije i pokazuje da je takmičarski autoritarizam strukturno nestabilan i naročito podložan pritisku „odozdo“.

*Ključne reči:* mešoviti režimi, takmičarski autoritarizam, protesti, mobilizacija, promena režima, Srbija, Milošević, 5. oktobar

## BIBLIOGRAFIJA

- Arandarenko, Mihail (2000). „Ekonomski stvarnosti Srbije“, u: Lazić, Mladen (urednik) *Račji hod: Srbija u transformacijskim procesima*. Belgrade: Filip Višnjić.
- Bratton, Michael i Nicholas van de Walle (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Carothers, Thomas (2001). „Ousting Foreign Strongmen: Lessons from Serbia“. *Policy Brief*.
- Chehabi, H. E. i Juan J. Linz (1998). „A Theory of Sultanism I: A Type of Nondemocratic Rule“, u: Chehabi, H. E. i Juan J. Linz (urednici) *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cohen, Lenard J. (2001). *Serpent in the Bosom: The Rise and Fall of Slobodan Milošević*. Boulder and London: Westview Press.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Fishman, Robert (1990). „Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition“, u: *World Politics*, Vol. 42, No. 3, str. 422-440.
- Goodwin, Jeff (2001). *No Other Way Out: States and Revolutionary Movements, 1945-1991*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jović, Borisav (2001). *Knjiga o Miloševiću*. Beograd: IKP Nikola Pašić.
- Levitsky, Steven i Lucan Way (2002). „Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism“, u: *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, str. 51-65.
- Levitsky, Steven i Lucan Way (2006). „Competitive Authoritarianism: Origins and Evolution of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era“. Rad pročitan na The Annual Meeting of the American Political Science Association, 30. avgust - 3 septembar, u Filadelfiji, SAD.
- Linz, Juan J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Linz, Juan i Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1996). „Illusions About Consolidation“, u: *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, str. 34-51.
- Schedler, Andreas, urednik (2006a). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, Andreas (2006b). „The Logic of Electoral Authoritarianism“, u: Schedler, Andreas (urednik) *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Philippe C. i Terry Lynn Karl (1996). „What Democracy Is . . . and Is Not“, u: Diamond, Larry i Marc F. Plattner (urednici) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Snyder, Richard (1998). „Paths out of Sultanistic Regimes: Combining Structural and Voluntarist Perspectives“, u: Chehabi, H.E. i Juan Linz (urednici) *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Snyder, Richard i James Mahoney (1999). „The Missing Variable: Institutions and the Study of Regime Change“, u: *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 1, str. 103-122.
- Stojiljković, Zoran (2006). *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Vladisavljević, Nebojša (2008). *Serbia's Antibureaucratic Revolution: Milošević, the Fall of Communism and Nationalist Mobilization*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Vukomanović, Dijana (1997). „Nastanak političkih partija“, u: Goati, Vladimir (urednik) *Partijski mosaik Srbije, 1990-1996*. Beograd: Beogradski krug i Akapit.
- Wickham-Crowley, Timothy (1992). *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes Since 1956*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Snyder, Richard i James Mahoney (1999). „The Missing Variable: Institutions and the Study of Regime Change“, u: *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 1, str. 103-122.
- Stojiljković, Zoran (2006). *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Vladisavljević, Nebojša (2008). *Serbia's Antibureaucratic Revolution: Milošević, the Fall of Communism and Nationalist Mobilization*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Vukomanović, Dijana (1997). „Nastanak političkih partija“, u: Goati, Vladimir (urednik) *Partijski mosaik Srbije, 1990-1996*. Beograd: Beogradski krug i Akapit.
- Wickham-Crowley, Timothy (1992). *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes Since 1956*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



# Rekonstrukcija petooktobarskih zbivanja na osnovu memoarske i stručne literature

VESNA PEŠIĆ

## Uvod

Ove godine se navršava deset godina od 5. oktobra i još uvek nije temeljno istraženo ko je pobedio a ko je bio poražen i da li je to bila revolucija, puč ili smena vlasti<sup>1</sup>. Zadatak ovog rada je da se na osnovu memoarske literature i važnijih stručnih radova<sup>2</sup> odgovori na ta pitanja analizom načina rušenja režima Slobodana Miloševića. Cilj nam je da utvrdimo nivo postignute demokratizacije kao glavnog zahteva petooktobarske pobune i osvetlimo sukobe u DOS-u i aparatima vlasti, koji su doveli do raspada koalicije i poraza petooktobarskih promena ubistvom premijera Đinidića. U zaključku ću ukazati na domete petooktobarskih promena.

## 0 rušenju Miloševićeve vlasti: revolucija, dogovori, puč

Kada se pomene 5. oktobar, postavlja se pitanje da li je to bila revolucija ili puč, i da li je rušenje Miloševića bio domaći ili strani proizvod<sup>3</sup>. Priča o 5. oktobru kao revoluciji ima smisla samo ako se revolucija shvati u jednom narodskom smislu. Kad god jedna autoritarna vlast padne, a da su pri tom na ulicama stotine hiljada nezadovljnih građana,

1 Jedini naučni skup o 5. oktobru organizovao je Institut za filozofiju i društvenu teoriju, marta 2001, i objavio zbornik radova *R/revolucija i poredak* (Spasić, Ivana i Subotić, Milan 2001).

2 Zbog kratkoče vremena nisam uključila sve objavljene radove.

3 Neki autori smatraju da su Amerikanci bili ključni faktor u rušenju Miloševićeve vlasti (Popović 2010, 194). Njihova uloga jeste bila značajna, ali ne i presudna. Činjenica je da su se Amerikanci posle bombardovanja 1999. godine oslonili na opoziciju (Kovačević 2007, 227) i pokrenuli akciju rušenja Miloševića tako što su radili na ujedinjenju opozicije, a zatim je obučili i finansirali predizbornu kampanju. Prema kazivanju Vilijama Montgomerija (William Montgomery), koji je vodio kancelariju u Budimpešti, organizovanu da pomogne opoziciji u rušenju Miloševića, više od 100 miliona dolara potrošeno je na te aktivnosti. Izjava je data za dokumentarni film *Konačni obračun*, Vreme film, prikazan na RTS-u, 5. oktobra 2010.

koji su spremni da se suprotstave policiji, tražeći da vladar ode s vlasti, po pravilu se koristi termin revolucija. Građani su 5. oktobra tražili da svi Miloševićevi ljudi odu s vlasti, od onih u državnim službama do onih u zdravstvenim. Nema sumnje da su građani svojim nezadovoljstvom, velikim očekivanjima i rešenošću da brane svoju izbornu volju masovnim dolaskom u Beograd, probijanjem blokada i kordona policije, i izlažući se brojnim rizicima u sukobima s policijom, smatrali da je na delu revolucija. Takva je bila i njihova *percepcija* onoga što su činili. Ogromna mobilizacija građana dala je povod stručnim posmatračima da 5. oktobar shvate kao prvu fazu revolucije, iza koje bi usledili potezi diskontinuiteta s prethodnim režimom, tj. donošenje ustava kao utemeljenja novog sistema. Milan Podunavac je tvrdio da su petooktobarske političke promene predstavljale primer liberalne revolucije, čiji se naročiti značaj ogledao u tome što je „političko društvo u Srbiji predstavljalo više od jedne decenije žarište otpora fundamentalnim vrednostima evropskog političkog prosvetiteljstva“ (Podunavac 2001, 153).

Ovakva optimistička gledišta, izrečena u vreme velikih očekivanja, proizilazila su iz sâmog *rušenja* Miloševićevog režima. To jeste bio onaj *prvi rez*, koji je označio kraj jednog režima i početak novog poretku. Pad Miloševića se nije mogao svesti na običnu smenu vlasti, jer njegova vlast *nije bila obična*<sup>4</sup>. Život je odmah izgledao drugačije jer su šanse bile otvorene. Glavna promena, koja se mogla videti „golim okom“, pretrajala je do danas: 5. oktobar je dan kada je *srušena nedemokratska i antievropska vlast a umesto nje je došla demokratska proevropska vlast*.<sup>5</sup> S nekim izmenama, ta promena se održala tokom svih izbora održanih za poslednjih deset godina.

DOS-ova strategija rušenja Miloševića je takođe podupirala revolucionarnu priču. Strateški cilj DOS-a bio je *stvaranje percepcije* da se „ceo narod“ digao protiv Miloševića. Pošto nijedna pojedinačna stranka nije mogla pobediti SPS, niti obezbediti kontrolu izbora kao važnu kartu za vaninstitucionalnu borbu posle izbora, samo je forsiranje frontalnog sukoba i podele na „nas“ i „njih“ moglo doneti uspeh na predsedničkim izborima 24. septembra 2000. godine. Milošević je srušen upotrebot glasačkih listića („nerevolucionarno“) u kombinaciji s revolucionarnom odbranom glasačke volje građana, pred silom koja je smerala da tu volju poništi.<sup>6</sup> Međutim, kada napustimo *pojavni nivo analize*, koji dozvoljava da se 5. oktobar zove „revolucijom“, strožiji kriterijumi nalažu da se samo one promene, koje menjaju *vrednosno-normativni* sistem, tj. koje se utemeljuju donošenjem ustava, mogu smatrati revolucionarnim u strogom smislu reči. Peti oktobar nije proizveo takve promene - nije donet novi ustav - ali ni druge značajne normativne promene koje bi trajno upisale rezultate. Utoliko ima smisla govoriti o „izneverenoj revoluciji“, pod uslovom da se podrazumeva

4 Zato famozni refren: „Sve je isto samo njega nema“, ni pod kojim uslovima nije bio tačan. Odlazak jedne važne političke ličnosti uvek podrazumeva i kraj te, njene, epohе, kao što je bilo posle smrti Josipa Broza Tita i nekih drugih velikih lidera.

5 Ovo je gruba konstatacija i odslikava podeljenost partija koja se bila ustalila tokom devedestih godina: SPS i SRS (i njihovi epigoni) bili su ekstremno nacionalistički, autoritarni, nedemokratski i anti-evropski, dok su SPO, DS, DSS smatrani demokratskim, umereno nacionalističkim i proevropskim. U tu kategoriju ubrajali su se i antinacionalistički Građanski savez i druge slične manje stranke.

6 Ovu kombinaciju Pavlović i Antonić smatraju karakterističnim načinom izlaska iz režima Miloševićevog hibridnog autoritarizma („izbornog autoritarizma“) u režim izborne demokratije koju karakterišu slobodni i pošteni izbori i smenjivost vlasti (Pavlović i Antonić, Slobodan 2007).

izostanak ovog *drugog reza* koji bi ustavom definisao promene koje su se dogodile.

Pa ipak, mit o nekakvoj pravoj revoluciji, koja je navodno „propuštena“, a trebalo je da se dogodi 6. oktobra, i dalje opstaje. Jedan od vođa DOS-a, Milan St. Protić, optužuje Koštunicu da je „izdao“ revoluciju tako što se priklonio „srbokomunistima“,<sup>7</sup> a da pri tom ne kaže kada i gde je Koštunica nekome obećao revoluciju, pa je izneverio. Zoran Živković, povodom desetogodišnjice 5. oktobra, kaže da i danas žali što nije bilo 6. oktobra, pa i sada misli da je trebalo završiti revoluciju potpunim diskontinuitetom s Miloševićem (staviti ustav van snage i raspisati izbore za ustavotvornu skupštinu, proglašiti neke institucije nevažećim itd). On tvrdi da do toga nije došlo jer je Koštunica učenjivao DOS da se revolucija obustavi.<sup>8</sup> Đindjić smatra da je bila greška što odmah nije „proglašeno da republička vlada više ne postoji i da republička skupština više ne postoji“, jednako kako je to učinjeno za savezne organe, i što izbori nisu održani 1. decembra (Mališić 2004, 111). Nema dokaza da je 5. ili 6. oktobra (ili kasnije) postojao takav plan, mada je opštepoznato da je Koštunica bio za kontinuitet sa starim režimom i da mu nikakve radikalnije promene nisu padale na pamet. Priča o 6. oktobru je dosovski lament zbog greške koja jeste napravljena: formiranje *republičkih vlasti* je teklo sporo i sasvim drugim putem, a to je razvodnjavalo revoluciju i njeno jasno normativno uobičavanje. Ta greška se spontano osećala među građanima i manifestovala se u njihovom razočaranju i brzoj demobilizaciji. Posle 5. oktobra vlast u Srbiji je bila u rukama socijalista i radikala, što im je omogućilo da se reše neprijatne dokumentacije koja ih je mogla koštati, da se saberi i prestroje.<sup>9</sup> Spaljivanje dokumenata i sama činjenica da Srbijom upravlja stara vlast i njeni kadrovi i posle 5. oktobra, izgledali su tragomično. Taj problem je rešen *dogовором* između predstavnika DOS-a i predstavnika stranaka staroga režima (SPS-a, SPO-a i SRS-a). Posle velikih natezanja, 22. oktobra dogovoren su izbori za 24. decembar i tzv. prelaznu vladu u koju su ušli i predstavnici DOS-a. Ali to ništa nije rešilo, jer je ta prelazna vlada bila prazna forma. Odluke su donošene neformalno na dve strane: na jednoj je konce vukla stara vlast i njeni aparati koji više nisu imali legitimitet, a na drugoj je o svemu i svačemu odlučivalo predsedništvo DOS-a i ponašalo se kao vlast u Srbiji, iako to legalno nije bilo. Čak i takvo pitanje, kao što je bio napad Albanske narodne arimijske (ANA) na jug Srbije, rešavano je formalno – učešćem federalnih organa, ali i neformalno – direktnim angažovanjem DOS-a i njegovih lidera.

Šta se stvarno događalo tog famoznog 6. oktobra? Tog dana se održavao sastanak predsedništva DOS-a na kome je dominirao strah da će Milošević napasti. Koštunica je napustio sastanak i nestao. Niko nije znao gde je. U jednom trenutku, Đindjić je rekao

7 Spoj komunističkih struktura i srpstva Milan St. Protić je nazvao srbokomunizmom. Tvrđio je da je Koštunica izdao revoluciju 5. oktobra tako što se priklonio „srbokomunistima“, koji su napravili amalgam između srpstva i komunizma (Protić 2005, poglavje: „Srbi i komunizam“) i čiji je nepriskosnoveni vođa Dobrica Ćosić, dok je Milošević samo preuzeo njihove ideje.

8 Zoran Živković, *Blic*, sreda, 6. oktobar 2010. Od završavanja revolucije se odustalo zato što građani ne bi shvatili da u roku od dva dana pravimo dva velika obračuna. Misli se da bi jedan obračun bio s Miloševićem a drugi s Koštunicom.

9 Prestrojavali su se prema Koštunici i SPS, radikali, julovci. Po rečima Đindjića, to je bila strategija službi: „Koštunica je dobar, a mi ostali iz DOS-a ekstremisti koji samo hoće da ruše“ (Mališić, 129). „Koštunica nije neprijatelj (...) neprijatelj je Đindjić (...) Koštunica je odličan, ja sam demon (...) osećao sam da je protiv mene poveden specijalni rat“ (isto, 119).

da se svi razidu ali da ne spavaju kod svojih kuća jer im se lako može dogoditi da budu pohapšeni, a po neko i likvidiran. Tako se već 6. oktobra u redovima DOS-a javilo nepoverenje. Koštunica se tog dana sreo s Igorom Ivanovim, ministrom spoljnih poslova Rusije, a zatim ga je Pavković odveo kod Miloševića. Deo tog razgovora je poznat (Jovanović 2005, 41). Postoje nagađanja da je Milošević tražio garancije da neće biti isporučen Hagu, ali to se nije dogodilo tada.<sup>10</sup> Na Ustavnim sud je izvršen pritisak da izda potvrdu da je Koštunica pobedio 24. septembra. Igor Ivanov se susreo s Miloševićem i objasnio mu da je poražen. Iste večeri Milošević se pojavljuje na TV-u i priznaje poraz. Narednih dana je izgledalo da se sistem raspada brže nego što su organizatori to očekivali. Ali to nije bilo tako, nedostajala je „supstanca“ koja će se pokazati presudnom (Stojanović 2004, 7). Ni kada je DOS-ova Vlada formirana, ona nije uspostavila legitimni monopol nad aparatima sile.

Zašto su Miloševićeve službe preživele i nisu bile stavljene pod kontrolu ni tada, a ni kasnije kada je izabrana Vlada? Objasnjenje za opstanak tih službi pripisuje se činjenici da je „revolucija“ protekla bez krvi zahvaljujući tome što su se predstavnici DOS-a dogovorili s vrhovima Miloševićevih aparata vlasti da ne pucaju na narod.<sup>11</sup> Aparati vlasti su izdali Miloševića i ponudili se novoj vlasti, sačuvavši tako svoju moć i položaje, a lideri DOS-a su ih preuzeli bez reformisanja i uz površinske kadrovske promene.<sup>12</sup> Neki autori smatraju da je tada napravljeni sporazum uslovio mali ili nikakav opseg budućih promena<sup>13</sup>. Vesna Rakić-Vodinelić smatra da se baš 6. oktobra pokazalo da dubljih promena neće biti jer je bio sklopljen pakt „avangardnog i retrogradnog“. Zato je pogrešno pitati šta je trebalo da se dogodi 6. oktobra jer je „upravo prečutni sporazum između nove vlasti i starog režima omogućio da 5. oktobar prođe mirno i bez većih žrtava“.<sup>14</sup> Iako je svrha sporazuma imala ispravan motiv – izbegavanje krvoprolīća – ona smatra da se hipoteka dogovora kasnije provlačila kroz sve vlasti, od 2000. godine na ovam. Zato nije moglo doći do lustracije, nije se moglo uspostaviti novo sudstvo, oduzeti nelegalno stečen ekstraprofit, niti iskoreniti korupciju i privatni politički ciljevi. A to su svojstva koja karakterišu sve vlasti i posle 5. oktobra.

Pogledajmo kako su ti dogovori izgledali i zašto je do njih došlo. DOS je doneo odluku da ovog puta neće biti više veselih šetnji građana, nego da će se izborni rezultat braniti i oružjem – do poslednje kapi krvi (Mališić, 41). Zato je bilo važno saznati da li

**10** Takvo obećanje je dato Miloševiću prilikom hapšenja koje je trajalo dva dana, uhapšen je 1. aprila. Politički vrh je odobrio taj sporazum jer je bio u velikom škripcu. Bilo je objavljeno da je Milošević uhapšen, iako to nije bilo tačno (Jovanović 2005, poglavlje 8).

**11** Na odluku službi da puste Miloševića niz vodu i da predu na „pobedničku stranu“ po svojoj prilici je moralno uticati saznanje da su Amerikanci krenuli u rušenje Miloševića i da se ta akcija vodila iz kancelarije u Budimpešti. Pored toga, do njih su neprekidno dopirale pretnje iz DOS-a da „paze šta rade“ i da će im se upotreba sile osvetiti.

**12** Jedna skorašnja analiza američkog instituta Stratfor, smatra da nedovoljna saradnja Beograda s Haškim tribunalom i jačanje ekstremnih elemenata imaju isti koren – 5. oktobra 2000. godine dozvoljeno je Miloševićevim institucijama i strukturama moći da ostanu na svojim mestima. Veze između države i kriminala su bile ostale netaknute (*Danas*, 18. oktobar 2010).

**13** Jelena Subotić tvrdi da, što se promena vlasti dogodi s više kompromisa i sporazuma u zemljama koje su izašle iz ratnih sukoba, što je slučaj sa Srbijom, to sredstva moći i autoriteta starog režima uspešnije ometaju značajnije promene koje su baš takvim zemljama potrebne (Subotić 2010, 52).

**14** Vesna Rakić-Vodinelić, povodom obeležavanja 10 godina od 5. oktobra, *Blic*, sreda, 6. oktobar 2010.

će vlast koristiti silu jer bi se, navodno, na silu odgovorilo silom. Prvi kontakt pre 24. septembra učinio je Đindjić s Miodragom Uleme kom Legijom preko posrednika, s namerom da sazna da li će JSO na dan izbora imati neku akciju rasturanja izbora (Mališić, 53). Đindjić tvrdi da je DOS intenzivno radio na tome da uspostavi kontakte s vojskom i policijom i da su i jedni i drugi obećavali da će pomoći opoziciji. On tvrdi da je DOS 4. oktobra uveče dobio informaciju s neformalnog sastanka petorice generala na kome je trebalo odlučiti da li će izvršiti već dobijeno naređenje o primeni sile. Generali su odlučili da odbiju takav nalog. General Đordović je rekao da je Milošević izgubio izboru pa neka se nalazi kako zna i ume „a nas neka ne uvlači“ (Mališić, 79). Ponašanje vojske je bilo nepredvidivo do poslednjeg momenta. U noći između 5. i 6. oktobra nije bilo jasno da li će intervenisati i pohapsiti sve lidere DOS-a.<sup>15</sup> Prema svedočenju Aleksandra Vasiljevića, nekadašnjeg šefa Vojne obaveštajne službe, Pavković je te noći pomerio tenkove iz Bubanj Potoka do kasarne na Voždovcu i tu stao. Te noći su kod njega došla tri generala – Đaković, Krga i Vasiljević – i rekli mu da mu na pamet ne sme pasti da izvodi tenkove na ulice.<sup>16</sup> Pavković to nije učinio.

Najviše se zna o Đindjićevim susretima s Legijom 4. i 5. oktobra. Na prvom sastanku 4. oktobra Đindjić kaže da je dobio garanciju da specijalne jedinice „neće intervenisati osim ako s naše strane ne budu inicirani napadi na vojsku i policiju, mi nećemo izvršiti naređenje jer znamo da su izbori pokradeni“. Petog oktobra, u sred haosa „revolucije“, oni su se opet sreli. Legija je rekao: „Za mene je sve završeno. Što se mene tiče, Milošević je gotov. Ako vojska bude intervenisala protiv vas, mi ćemo da intervenišemo protiv vojske. Mi smo im to rekli. I oni znaju da nemaju šanse protiv nas. To znači da vojska u celini neće intervenisati. Ako vas napadnu, mi ćemo vas braniti“ (isto, 74). Ponovio je da je „za njih sve završeno i da je Milošević istorija (...) On nema pravo više da vodi ovaj narod i mi se praktično stavljamo *pod vašu komandu dok se institucije ne uspostave*“ (isto, 96, podvlačenje moje). Đindjić još jednom rekonstruiše svoj susret s Legijom 4. oktobra. Rekao je još i to da je SAJ potpuno sinhronizovan s „Crvenim beretkama“, i da je praktično 5.500 ljudi na istoj talasnoj dužini. „Rekao mi je da će sve policijske jedinice koje su bile na Kosovu, a to su njihove kolege, isto da postupe, a što se tiče drugih jedinica koje nisu bile na Kosovu, one u stvari nisu nikakve borbene formacije...“ Nema dokaza da je Legija direktno ispostavio cenu za ove usluge i da je tražio da se „Crvene beretke“ ne diraju i ostanu na svom mestu. Nema dokaza da je napravljen *dogovor* o tome, ali se tako nešto podrazumevalo jer „Beretke“ jesu preživele i ostale na svojim mestima sve do ubistva Zorana Đindjića.

Da li je ovo što sam opisala bio puč? Rušenje jedne vlasti, kakva je bila Miloševićeva, nikako se nije moglo dogoditi bez prelaska aparata vlasti na drugu stranu, odnosno bez ostavljanja vladara na cedilu. U Srbiji se nije dogodio klasičan puč<sup>17</sup> kao u Rumuniji, gde je u samom aparatu postojala zavera, a građani su izigravali njegov dekor. U Srbiji su

<sup>15</sup> Postoji svedočenje da je Milošević 5. oktobra uveče poslao vojsci pismo s pečatom i lentom u kome je bio spisak od četrdeset imena koja je Pavković trebalo da pohapsi, a šestoro da likvidira. Dragoljub Mićunović mi je potvrdio da je svojim očima video to pismo, da mu ga je sam Pavković pokazao kada je tražio od njega da mu pomogne da uknjiži svoju vilu.

<sup>16</sup> Film *Konačni obračun*, Vreme film, prikazan na RTS-u, 5. oktobra 2010.

<sup>17</sup> Takvo mišljenje zastupa Srđa Popović (Popović 2010).

aparati vlasti, jedan za drugim, nekoordinisano, izdavali Miloševića, pa se može reći da je to bila serija nedogovorenih pučeva, koja je omogućila da 5. oktobar prođe bez prolivenе krvi. Svaka služba je imala svoje razloge i donosila odluke šta će činiti. Pa ipak, sve su službe „pomogle narodu“ i gotovo u celini su sačuvale svoje kadrove, a neke od njih postale su nekontrolisani vlasnici fizičke prinude. Pluralizam u raspolaganju silom, kao izraz privatizovane države koju je Milošević ostavio u nasleđe (Dimitrijević 2003, 5-7), ne samo da nije bio eliminisan, nego se i učvrstio. Službe su se podelile i, tražeći svoje političke zaštitnike, menjale su strane, gledajući svoje interesе.

Opisane metode rušenja Miloševića 5. oktobra – revolucionarna mobilizacija građana, kontinuiteti i dogovaranja i „pučevi“ nevernih službi, u postpetooktobarskom periodu su se personifikovale u suprotstavljenim strategijama svojih vođa, što je uticalo da se na samom početku onemoguće značajnije promene koje su građani i većina vođa 5. oktobra očekivali.

### **Koliko demokratije je ostvareno srpskim modelom rušenja autoritarne vlasti?**

Kada pogledamo programska dokumenta DOS-a i obećanja koja su narodu davana, vidi se da su obećavane opsežne demokratske promene (Mićunović 2006, poglavlje o 5. oktobru). Bio je obećan ustav. Već smo istakli da se to nije dogodilo, pa se nije dogodio ni *novi početak* koji bi označio diskontinuitet između starog autoritarnog i novog demokratskog sistema. Obećavana je pravna država i nezavisno sudstvo, podela vlasti, demokratske institucije i transparentnost vlasti, ali i uvođenje reda, u smislu iskorenjivanja korupcije, kriminala, oduzimanja nelegalno stecenog ekstraprofita i kažnjavanja zbog zloupotrebe vlasti. Govorilo se da će se tražiti odgovornost za počinjena krivična dela. Međutim, promene su bile skromne. Izložićemo ih prema analizi srpskog modela demokratizacije, koji je uslovio koliki opseg demokratskih promena će biti dostignut.<sup>18</sup>

Opis rušenja Miloševićevog režima iz prethodnog odeljka pokazao je da su tri momenta bila ključna: izbori, vaninstitucionalna odbrana izbornih rezultata („revolucija“) i izdaja Miloševićevih službi („puč“). Pavlović i Antonić su ova tri elementa uopštili u specifični model demokratizacije u Srbiji, različit od modela drugih zemalja u kojima je došlo do „demokratske revolucije“ 1989. godine. Razlika je bila u tome što su te zemlje prelazile iz autoritarnog režima, u kome nije bilo izbora, u demokratski. U Srbiji je slučaj bio drugačiji jer su izbori postojali, mada nisu bili pošteni. *Izbori* su otvorili mogućnost promene režima *vaninstitucionalnim* sredstvima koja mogu naterati vlast na povlačenje. Upravo postojanje izbora i mogućnost vaninstitucionalnog delovanja razlikuju izlaz iz hibridnog autoritarizma (kakav je bio Miloševićev režim) u demokratiju. Međutim, izbori plus demonstracije nisu dovoljni da se promeni režim ukoliko se neka vrata iznutra ne otvore, odnosno ukoliko se ne jave *prebezi* koji preko noći mogu da promene stranu. Kao što smo već rekli, upravo to se i dogodilo 5. oktobra kada su Miloševićevi „prebezi“, umesto da oružjem brane režim, podržali vaninstitucionalni pritisak građana da se njihova izborna volja prizna.

<sup>18</sup> Srpski model demokratizacije prikazujem prema knjizi *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine* (Pavlović i Antonić 2007, poglavlja 5 i 6).

Autori tvrde da su u ovakvim situacijama neophodni pregovori između pripadnika starog i novog režima. Po toj teoriji, mora da dođe do sporazumne tranzicije, gde pripadnici starog režima za sebe obezbeđuju mesto u novom. Međutim, problem srpske trazicije je bio u tome što pregovarači s obe strane nisu bili predstavnici *političke* vlasti, kako se to inače dešava. Sa strane režima, to su bili pripadnici mafije, državne bezbednosti i vojske, a na drugoj strani – Koštunica i Đindić. Kako je već rečeno, cilj je bio da pučisti ne pucaju i omoguće rušenje Miloševića. Za sebe su obezbedili da ostanu na svojim mestima i kontrolišu novu vlast, pre svega isporuke optuženih Haškom tribunalu. Legija se često javno hvalio: „Mi smo ih doveli na vlast a sada hoće da nas teraju u Hag“. O tome da li su im neka obećanja davana, nema dokaza (nije poznato ni da je u pregovorima učestvovao Koštunica). Može se pretpostaviti da Đindić, u svojoj pragmatičnosti i „verolomstvu“, takve dogovore nije uvažavao i da ih je smatrao prolaznim, kao i one s kojima je „dogovore“ pravio.

No, kada se vratimo pitanju demokratizacije, ostaje da su njeni dometi morali biti ograničeni pučističkom smenom vlasti i činjenicom da tajne službe ni onda, a ni do danas, nisu pretresene i temeljno reformisane, ni kadrovski ni po načinu delovanja. Pavlović i Antonić tvrde da je posle 5. oktobra ostvarena samo prva faza demokratije – slobodni i pošteni izbori, najviše zbog toga što su pozadinske moći toliko jake da sprečavaju produbljivanje izborne do ustavne (liberalne) demokratije. Oni smatraju da su očekivanja da Srbija već ima razvijenije ustanove liberalne demokratije nerealna. Takođe, ako je i posle 5. oktobra na prvom mestu ostalo rešavanje nacionalnog pitanja – a tako stoje stvari i s Koštunicom i s Tadićem – takva politika po definiciji teži očuvanju pozadinske moći tajnih službi koje nemaju afiniteta prema liberalnoj demokratiji (Pavlović i Antonić 2007, glava 6, odeljak 50). Pavlović i Antonić smatraju da se promena *režima*, tj. uspostavljanje izborne demokratije, dogodila tek na izborima 2003. godine, a da je sve do tada praktikovan Miloševićev hibridni sistem.<sup>19</sup> Zanimljivo je da tako važna promena, kao što je promena režima, u javnosti nije bila zapažena i da su je primetili samo ovi autori. Ne upuštajući se u argumentaciju oko toga, podsećam da je Ustav iz 2006. godine poništo bitne elemente izborne demokratije uvođenjem partijske države. Na ovu *regresivnu promenu režima* ukazao je Aleksandar Molnar nazivajući novi režim „totalnom pluralističkom partijskom diktaturom“ (Molnar 2008, 72). Takođe, ovi autori nisu zapazili da, kada nema produbljivanja demokratije u pravcu ustavne (liberalne) demokratije, povratno dejstvo slabih institucija ispražnjava dostiguća izborne demokratije.

<sup>19</sup> Za ovakav stav nema opravdanja jer su svi izbori, pa i ti 2003. godine, u sebi sadržavali sistemsku grešku koju je prouzrokovao Zakon o izboru narodnih poslanika Republike Srbije od 9. oktobra; to je bio poslednji zakon koji je donela Miloševićeva Skupština a prihvatile su ga i petootobarske vođe, iako on i do danas omogućava prekrajanje većine u Narodnoj skupštini i oduzimanje mandata neposlušnim poslanicima.

## Sukobi oko redefinisanja legitimacijskog okvira Srbije

U ovom odeljku ću započeti s analizom propasti petooktobarskih promena, kako u pogledu kadrovskih promena koje nisu obavljene, tako i institucionalnih. I jedne i druge su bile samo površinske, tekle su sporo, često stihijno, s mnogo otpora, sukoba i trzavica koje su obeležile period posle 5. oktobra. Glavna karakteristika tog perioda je bila esktremna nestabilnost koja se dnevno odvijala kroz jednu opasnu dinamiku (uz permanentno učešće pučista koji su učvršćivali svoju moć). Posle 5. oktobra sve više je rasla neravnoteža snaga: DOS je naglo slabio, gubio „svoju misiju“ i koheziju, a sistem Slobodana Miloševića je potvrdio svoju otpornost na promene, kako u pogledu njegovih službi, tako i u pogledu njegove ideološke matrice koja je nastala u dubini nacionalnog prevrata krajem osamdesetih godina. Tada je trajno prevrednovana svest srpskog društva i više se nije promenila. Najveća slabost se pokazala u tome što više nije mogla biti nastavljena borba na *dva fronta*: s jedne strane stari režim, njegove službe i političke stranke, a s druge, pobedničke stranke DOS-a, novi normativni okvir i nove službe. Takva podela se nije uspostavila. Umesto nje sam DOS se dramatično podelio, čime je sudbina revolucije bila zapečaćena.

Za rušenje Miloševića, strategija „ujedinjene opozicije“ je funkcionalisala dobro. Međutim, DOS je u sebi skrivao jednu fatalnu grešku, koja je uzrok lošim zbivanjima do kojih je došlo čim je „revolucija“ bila završena. Ujedinjena opozicija se pokazala nesposobnom već na prvom koraku kada je trebalo *započeti* demontažu Miloševićevih struktura vlasti i smeniti načelnika Generalštaba i šefa Državne bezbednosti. Sukob oko smene Nebojše Pavkovića i Radomira Markovića izbio je odmah i širio se kao požar. Košunica je, nasuprot ostalim liderima DOS-a, bio protiv njihove smene. To je pokazalo da se ujedinjena opozicija nije mogla uspostaviti kao *jedinstveni politički subjekt*, koji bi bio u stanju da dekonstruiše Miloševićev sistem vlasti i izgrađuje novi. Iako takvo stanje na prvi pogled izgleda očekivano, jer se radilo o različitim stranaka, problem je bio u tome što ni to, *ta različitost*, nije ukalkulisana unapred spremnim *zajedničkim planom o povlačenju političkih poteza* unutar koalicije i načinima delovanja protiv staroga režima. Kada je stvaran DOS, smatrano je pohvalnim što su svi lideri prihvatali da zajednički kandidat protiv Miloševića bude Košunica. Ispostavilo se da oni u stvari nisu razmišljali šta će biti *posle* s tim razlikama koje su za vreme rušenja režima bile suspendovane. Ništa nije bilo unapred dogovoren „za posle“. Programi koji su nuđeni narodu, bili su provizorni jer operacionalizacije tih obećanja nije bilo. Gledajući unazad može se zaključiti da je najvažnija i jedina promena bila ta da Milošević ode s vlasti, a šta će biti posle – o tome se nije mislilo, odnosno svako je mislio nešto za sebe. To je bila glavna slabost i uzrok propasti 5. oktobra.

Jedino što se znalo i što im je bilo zajedničko, odnosilo se na spoljnu politiku i povratak Srbije u međunarodnu zajednicu, što se dešavalo gotovo po automatizmu kada Miloševića više nije bilo. DOS-ovi lideri su zajednički radili na vraćanju „demokratske Srbije“ u svet i izlasku iz izolacije koja je bila nepodnošljiva. Zemlja se gotovo ekspresno učlanila u gotovo sve međunarodne organizacije i finansijske institucije. Već 9. novembra podneta je kandidatura SR Jugoslavije za članstvo u Savetu Evrope, čime je naznačen put kojim će se država kretati. Najvažniji proboj koji je DOS

napravio, bio je u spoljnoj politici; tu je bilo najmanje razmirica, mada je vrlo brzo došlo do razilaženja u pogledu saradnje s Haškim tribunalom. A to je bila, kako ćemo videti, krupna, i presudna stvar.

Do paralize u funkcionalanju koalicije došlo je zbog različitih ideologija vodećih ljudi u DOS-u – Koštunice i Đindjića. Te razlike se nisu mogle svesti na uobičajene liderске sujete i uobičajenu borbu za vlast (Pribićević 2010), mada je bilo i toga. Obojica su ostavljala utisak da su opsednuti svojim „misijama“ koje su predstavljale dva pola „filozofije srpske istorije“. To ih je teralo da se ukotve u dva centra moći: prvo se Koštunica odvojio od ostatka DOS-a i od svog kabineta napravio sopstveni centar moći, *utemeljen u vojsci*. Koštunica je pokušao da spreči dolazak Đindjića na mesto predsednika vlade, a kada to nije uspelo, nastojao je da, insistiranjem na „legalnosti“, oslabi vladu i predupredi njene poteze koji bi vodili diskontinuitetu sa starim sistemom. Drugi centar moći se smestio u vladu Zorana Đindjića, koja je formirana krajem januara 2001. godine i koja je imala dobre odnose s JSO („Crvenim beretkama“), tehnotratama i novim bogatašima iz Miloševićevog vremena. Đindjić je uzvratio pokušajima da oslabi i deklasira Koštunicu s ciljem da prošvercuje neke promene koje se zajednički više nisu mogle sprovesti. To se, pre svega, odnosilo i na saradnju s Haškim tribunalom<sup>20</sup>, odnosno na isporučivanje Miloševića Haškom tribunalu, koje je organizovao Đindjić jer je to bio uslov za održavanje donatorske konferencije za Srbiju<sup>21</sup>. Koštunica je ovaj potez ocenio kao državni udar, a ključni aparati sile, pre svega „Crvene beretke“, zabrinute za sopstvenu sudbinu, brzo su se prestrojili, napustili Đindjića kao „izdajnika“, i prešli u suprotan, „patriotski“ tabor. Kako su oba centra moći težila da se osalone na aparate fizičke prinude, tako su ti aparati postajali nezavisna sila. To je značilo da su se politička gledišta pretvarala u pritajeni rat.<sup>22</sup> Iz ovog *ratnog ugla*, DOS i 5. oktobar su izgledali kao instrumenti koji su Đindjiću i Koštunici služili da se ukloni zajednički neprijatelj (Milošević), da bi se tek posle toga političkom borbom rešilo pitanje konačnog pobednika. Ali to je značilo da od obećanog ustava i demokratskih institucija nije moglo ostati gotovo ništa.

Oko čega je izbio sukob? Oni su se praktično sve vreme nizali u vidu afera koje su potresale Srbiju, ali njihovo poreklo nije bilo u samim tim burnim događajima. Sukob je bio dat unapred, kao dva različita pogleda na svet (evropski i antievropski), iz kojih su proisticala različita viđenja o putu kojim Srbija treba da ide. Koštunica je unapred najavio

20 Poznato je da Koštunica bio izrazito nesklon saradnji s Haškim tribunalom. U svom prvom javnom nastupu posle pobeđe rekao je: „Saradnja s Haškim tribunalom za mene je poslednja rupa na svirali“ (Protić 2005, 290).

21 Iako je saradnju s Haškim tribunalom shvatao pretežno instrumentalno, Zoran Đindjić se odlučio za saradnju jer je za njega najvažniji cilj bilo članstvo Srbije u EU. A taj cilj „nije imao cenu“ (Biserko 2006, 229).

22 Sukobi između dva lidera su, indirektno, imali nasilni i oružani aspekt. Tako je izgledalo hapšenje Slobodana Miloševića. Policija je imala nalog za hapšenje Miloševića ali joj je vojska zaprečila put i onemogućila hapšenje. Ubistvo Momira Gavrilovića, oficira tajne službe koji je, navodno, trebalo da za Koštuničinu stranu napravi paralelnu tajnu službu, i koji je optužio Vladu za veze s kriminalom. Oružana pobuna „Crvenih beretki“ je bila pokušaj državnog udara protiv Vlade, a podržao ju je predsednik Koštunica. U takve sukobe spada i špijuniranje članova Vlade preko Vojne službe bezbednosti; planiranje oružanog (vojnog) desanta na Vladin Biro za informacije zbog sumnje da Biro prisluskuje predsedniku Koštunicu; konačno tu spadaju nekoliko pokušaja, pa onda i sâm atentat na premijera Đindjića.

da će nastaviti staru nacionalnu politiku ali umerenijim sredstvima. Opredelio se za „legalizam“ kao očuvanje kontinuiteta ne da bi se legalno menjale institucije, nego da se ništa bitno ne bi menjalo. Koštunica je 5. oktobar shvatio u skladu sa svojim političkim programom, kojim je dominirala ideja „i nacionalno i demokratsko“. Milošević je imao nacionalno ali ne i demokratsko. Za Koštunicu je 5. oktobar bio način da se ukine taj nedostatak. Milošević je u osnovi vodio ispravnu nacionalnu politiku, a mana joj je bila to što ju je sprovodio komunista. Koštunićin dolazak na vlast bi tu manu ispravio, s time da se održi kontinuitet sa srpskom nacionalnom politikom. Glavnu promenu Koštunica je video u tome da se nacionalnom doda *demokratsko* (slobodni i pošteni izbori) i izlazak iz međunarodne izolacije. A ono nacionalno je značilo da se sačuva i nastavi ideologija srpskog nacionalnog i državnog pitanja. U skladu s ovim, on je pre prihvatanja kandidature zahtevao da ne bude revanšizma (lustracije i značajnijih kadrovske promene), da se sačuvaju nacionalni i državni interesi u pogledu Kosova, očuva zajednička država Srbije i Crne Gore i sačuva glavni ratni plen – Republika Srpska.

Đindjić je bio na *modernizacijskoj i evropskoj strani*. Smatralo je da je za Srbiju najvažnije da napravi modernu državu i ekonomiju, i svoj put usmeri ka Zapadu i evropskim integracijama. Verovao je da je za Srbiju najvažnije promeniti pogrešnu *istorijsku svest* o ciljevima koji je drže u zaostalosti. To se može postići brzim integrisanjem Srbije u Evropsku uniju, reformama i rešavanjem nacionalnog pitanja koje je bilo „mitološko“ i blokiralo definisanje Srbije kao moderne države. Verovao je da on i Koštunica mogu da podele uloge: Koštunica ruši Miloševića i postaje simbol državnog jedinstva, a on kreće u brze reforme koje će Srbiju ugurati u Evropu i tako okončati njenu vekovnu agoniju i lutanju od jedne do druge Nedodžije.

Ova podela je bila poznata od ranije i karakterisala je dvovekovnu političku istoriju Srbije: reč je o podeli na moderniste okrenute ka Zapadu, i konzervativce-nacionaliste (narodnjake) okrenute ka Rusiji. Podeljen duž ovakve vrednosne i političke linije, koja je presecala sve važnije sukobe u istoriji Srbije, DOS je praktično uspostavio dvovlašće u zemlji (Pešić 2007a, 67). Zbog toga je situacija bila komplikovanija od ideoloških razlika, jer DOS ni u jednoj ideološkoj varijanti nije račistio s državnom mafijom koja se zaklanjala iza ovih razlika i menjala gazde u skladu sa sopstvenim interesima. Kad je Vlada predala Miloševića Haškom tribunalu<sup>23</sup>, DOS se raspao a državna mafija je rat razbuktala do tačke „mi ili oni“.

Kada se ima u vidu ovaj ciljno-vrednosni rascep, koji se prelамао oko Haga i opasnih politika podzemlja, postavlja se pitanje: ko je prava mera oktobarskih promena – Koštunica ili Đindjić? Ja bih rekla da je to bio Koštunica. Gotovo ništa od onoga što je mislio Đindjić kao „modernista“, nije bilo prisutno tokom petooktobarskih zbivanja; nacionalno pitanje se nije raspravljalo, naprotiv, ono je ostalo nedirnuto jer nije bilo popularno kritikovati srpski nacionalizam. O ratovima, zločinima i Hagu se nije ni reč prozborila tokom 5. oktobra. Pored toga, ni sam Đindjić nije uvek bio jasan u pogledu nacionalizma i koristio

<sup>23</sup> „Mi u DOS-u smo se, tek kada smo došli na vlast, suočili sa stravičnim teretom ratnih zločina. Zatim i s teretom nerazjašnjenih političkih ubistava. A onda se pojavila hladnjača puna leševa na Dunavu, pa se pojavilo Petrovo Selo...“ (Mihajlović 2005, 94).

ga je prema potrebi, pragmatično.<sup>24</sup> Vrhovna legitimacijska matrica, koju je uspostavio Milošević nacionalističkom revolucijom koja je izvedena krajem osamdesetih godina, nije se mogla lako i brzo promeniti, što dokazuje i današnja situacija. Promenjena su sredstva rešavanja srpskog nacionalnog pitanja – od ratnih ka mirnim i diplomatskim – ali i nova sredstva su vodila do istog zida i nužnog povlačenja. Ovo potvrđuje i nedavni slom politike „i Evropa i Kosovo“ koju je predvodio predsednik Boris Tadić.

Ako je tačno da DOS nije bio u stanju da doneše obećane promene, onda se ne može izbeći jedno neprijatno pitanje: budući da je Milošević bio srušen, zašto se „ujedinjenost“ opozicije, koje u stvari više nije bilo, nastavila sve do decembarskih izbora 2000. godine? Verovatno zbog opsesije jedinstvom opozicije, kao i zato što su Đindjić i njemu bliske partije smatrali da ne smeju propustiti svoj trenutak. To je dovelo do toga da se revolucija zaglavila u ratu jer, kako kaže Srđa Popović, istovremeno nisu mogli pobediti i Koštunica i Građanski savez. Rascep i nedostatak legitimite su oslabili ionako nejaku vlast, koja nije htela a nije bila ni sposobna da raščisti Miloševićovo državno podzemlje. Takvim akterima na vlasti nije ostajalo ništa drugo do da se *brane* jedni od drugih uz pomoć iste te državne mafije, koja je brinula o sebi.

### Prošlost kao čvorno mesto propasti 5. oktobra

S obzirom da sam u petooktobarska zbivanja uračunala period do ubistva premijera Đindjića, nameravala sam da utvrdim da li su se u nekom specifičnom problemu *ukrštala* delovanja svih aktera zbog kojih su se delili i sukobljavali. Literatura koju sam imala u rukama, pokazala je kao na dlanu da je obaveza Srbije da isporuči optužene za ratne zločine Haškom tribunalu, bila ta ključna tačka koja je definisala gotovo sve aktere, njihove pozicije, raspad DOS-a i skromne promene koje je 5. oktobar doneo. DOS je nesumnjivo uživao znatnu podršku da započne demokratsku rekonstrukciju Srbije; koliko će tu podršku iskoristiti za temeljnu transformaciju jednog propalog društva i „nedovšene i ne-moderne državnosti“, zavisilo je ne toliko od vizije budućnosti koliko od suočavanja s lošom prošlošću. Petooktobarska revolucija slomila se na *prošlosti*: „Osnovna tačka sukoba, koji je ubrzo nakon oktobra doveo do raspada DOS-a, nije bila jednostavno odnos prema budućnosti, već pre svega *politika odnosa prema prošlosti*“ (Dimitrijević 2003, 8). U stvari, Srbija je bila potpuno nespremna da se suoči sa zločinima prošlosti, i tako raščisti teren za budućnost; njeni građani bili su ubeđeni da su se Srbi u minulim ratovima samo branili, da su bili žrtve drugih naroda koji su činili zločine. A ratove su smatrali opravdanim i „oslobodilačkim“ jer su se vodili zbog „odbrane“, tj. stvaranja srpske države na celom „njenom prostoru“ u kojoj Srbi više neće biti izloženi neprijateljstvu drugih naroda. Etnička („tribalna“) svest bila je toliko jaka da su zločini prema drugima izgledali opravdani (Subotić, 86).

<sup>24</sup> U počeku, njegovi nastupi u Demokratskoj stranci bili su antinacionalistički, a pošto oni nisu doneli politički uspeh, Đindjić je postao zagovornik srpskih nacionalnih interesa. Kasnije, kao predsednik Vlade, ispoljavao je mnogo manje nacionalizma; ponekad je delovao kao radikalni kritičar srpskih nacionalističkih mitova i opsesija, a ponekad, kad je trebalo, flertovao je s nacionalizmom (Gligorov 2006, 142-43).

Sukob između premijera Đinđića i predsednika Košturnice bio je u različitim vizijama budućnosti Srbije, ali, kao što vidimo, one nisu bile glavni uzrok raspada koalicije. Do njega je došlo zbog njihovih pogleda na *prošlost*, koja je bila utkana u sve strukture vlasti i koja se svim sredstvima borila za svoj opstanak. Košturnica je branio tu prošlost a Đinđić je htio da je se otarasi. Vođama DOS-a, sve do dolaska na vlast, nije bilo jasno da će ih prošlost podeliti: „Ako pratimo razvoj ukupne političke situacije, vidimo da je izručenje Slobodana Miloševića Tribunalu u Hagu bila tačka razdora na unutrašnjoj sceni i uzrok podele koja je kasnije dovela do rušenja i propasti ne samo prve demokratske vlade, nego i projekta reformi i tranzicije i do sloma nuda i očekivanja koje je probudio 5. oktobar“ (Mihajlović 2005, 98). Pri tom se nije radilo samo o moralnom i krivično-pravnom suočavanju sa zločinima počinjenim u ratovima, nego o zločinačkoj prošlosti koja je bila *prezentna u nepacifikovanim službama bezbednosti*. Iza scene, na kojoj su nove vođe raspravljale o budućnosti, stajala je „Miloševićeva privatizovana kartel-država“, sastavljena od ratnih zločinaca i profitera, kriminalnih struktura unutar vojske, državne bezbednosti i policije. Sve te elemente je povezivala i ujedinjavala ideologija tribalnog nacionalizma, kao pokriće za nesmetano privatizovanje državnog aparata (Dimitrijević, 7).

Dakle, prošlost je bila prisutna na jedan mnogo fundamentalniji način nego da se radilo samo o procesu moralne i pravne refleksije o počinjenim zločinima. Prošlost je egzistirala u ratnim zločincima, kriminalcima i najokrutnijim ubicama, koji su *radili* u državnim službama i upravljadi državnim aparatom sile i posle 5. oktobra. Oni su sebe predstavljali kao patriote, zaslужne za srpsku stvar. Takvu prošlost ugrožavao je Haški tribunal, a praktične potrebe građana su se mogle rešavati samo na osnovu saradnje s njim. Vlada je mogla dobiti podršku međunarodne zajednice za otpis dugova, kredite i donacije pod uslovom da s prošlošću raskine, a mera raskida je bila predaja optuženih Tribunalu. Zbog toga je ubijen premijer Đinđić, u akciji koja se zvala „Stop Hagu“. Pa ipak, Haški tribunal je bio samo *praktično mesto raskida* dvojice lidera, iza koga je stajalo mnogo podzemnih značenja vezanih za tek završene ratove i ono shvatanje „nacionalnog“ koje je dominiralo i pre i posle 5. oktobra. Ono je već čitavu deceniju delilo političko polje na „patriote“ i „izdajnike“, a 5. oktobar je doveo na vlast i jedne i druge.

Loša prošlost je određivala međunarodni položaj Srbije od koga je zavisilo kojom brzinom će se zemlja oporaviti. Nakon 5. oktobra Srbija se vratila u svet i bila dočekana raširenilim ruku, ali su je veoma brzo stigle njene *obaveze* prema međunarodnoj zajednici koje je Milošević prihvatio potpisivanjem Dejtonskog sporazuma. Iza Miloševića nije ostao samo život sveden na preživljavanje i razorenja država, institucije i privreda, nego i ceh koji se morao platiti za ratne zločine. Od novih vlasti se očekivalo da se suoči s lošom prošlošću, i da one, iako nisu bile odgovorne, plate račune predajom optuženih Haškom tribunalu. Ova hipoteka loše prošlosti ugrožavala je vojne i policijske službe koje su tu prošlost aktivno stvarale. To je situaciju u Srbiji, koja je ionako bila teška, činilo još težom i nestabilnjom, naročito kad su krenula uslovljavanja Hagom. Amerikanci su DOS-ovoj vlasti dali samo tri meseca grejs perioda, u kome neće insistirati na starim dugovima. A onda su krenuli pritisci da se optuženi za ratne zločine predaju Haškom tribunalu, pre svih, Slobodan Milošević. Kada je Đinđić otišao u Ameriku u februaru 2001. godine, Kolin Pauel (Colin Powell) mu je rekao da Vašington neće

menjati pristup prema Beogradu sve dok se Beograd ne promeni, a to je značilo: promjenjen odnos prema prošlosti, prestanak finansiranja vojske Republike Srpske, predaja Miloševića Haškom tribunalu, hapšenje drugih optuženih za koje je imao podatke da ih čuvaju naše vojne snage (Jovanović 2005, 62-63). Spisak je bio dugačak, uključivao je i puštanje Albanaca iz srpskih zatvora. Problemi pred kojim se našla Vlada Srbije, bili su višestruki. Prvi nesporazum je bio u samoj Srbiji: vlasti nisu znale šta treba raditi s Miloševićem. Drugi je bio taj što je s Amerikancima vladao gotovo totalni nesporazum. Amerikanci su mislili, kad je jednom otišla autoritarna vlast, da se sve promenilo: njena nacionalna politika, odnos prema prošlosti i zločinima, svetu i drugim narodima; pretpostavljali su da je narod morao da trpi takvu politiku a sada više ne mora jer je diktator otišao, s time što ostaje samo još da se pravedno kazni. Situacija u Srbiji nije ličila na ono što su Amerikanci imali u svojoj glavi. Političari nisu znali kako da objasne to da se narod, pa i vođe 5. oktobra, i dalje slažu s Miloševićevom nacionalnom politikom i da nemaju nikakav legitimitet da rade ono što Amerikanci od njih očekuju. Drugi problem je bio u tome što „pobednici“, i kad su hteli da plate ceh prošlosti i predaju optužene i Miloševića, a na to je pristao Zoran Điniđić, nisu imali ne samo legitimitet nego ni stvarnu vlast da takve odluke sproveđu u delo, o čemu je najpregnantnije svedočila agonija oko hapšenja Miloševića koja se odigrala već sledećeg meseca. Uslovljavanje spolja oko Haga i suočavanje s prošlošću je vladu Zorana Điniđića postavilo u centar vatriranja sa svih strana: napadao ju je Koštunica kome je Haga bio „poslednja rupa na svirali“, pretilo je nezadovoljstvo građana jer se život nije popravljao dovoljno brzo. Pretila je i državna mafija koja je bila na udaru Haškog tribunala. Ona se spremala za obračun koji se brzo dogodio. Generalna proba puča protiv vlade Zorana Điniđića izvršena je oružanom pobunom „Crvenih beretki“ u novembru 2001. godine, koju je podržao Koštunica (Popović 2010). Ona je naznačila da se poglavlje o revoluciji 5. oktobra završava. Država je bila na kolenima pred državnom mafijom. Prihvatanje da je slabija od sopstvene službe (kriminalizovane ratovima i povezane s organizovanim kriminalom oko „zemunskog klana“), i da takva mafija može da joj određuje načelnike službe bezbednosti, dovelo je do puča, 12. marta 2003. godine, ubistvom premijera Điniđića. I oružana pobuna, velika zavera i ubistvo premijera bili su pod znamenjem otklanjanja saradnje s Haškim tribunalom.

Unutrašnje borbe oko prošlosti i Haga potvrđivale su da je Srbija posle 5. oktobra gubila snagu jer nije bila u stanju da raščisti sama sa sobom i svojom neposrednom prošlošću. Da bi se dugovi prošlosti naplatili, Srbija je držana pod stalnim pritiskom, možda i *prejakim* u nestabilnoj situaciji koja je vladala posle 5. oktobra. Amerikanci su neprekidno pitali u čemu se to Srbija promenila i postala demokratska ako Milošević nije uhapšen<sup>25</sup> i ne predaje se Haškom tribunalu. Za njih i druge evropske činioce, obračun s prošlošću se uzimao kao dokaz i merilo promena u Srbiji. Milan St. Protić tvrdi da je to bilo jedino pitanje o kome su hteli da razgovaraju s Koštunicom prilikom njegove posete Americi u maju 2001. godine (Protić 2005, 67). Tu obavezu je preuzeila Vlada Srbije, jer se bez njenog ispunjenja nije mogla dobiti ekonomski podrška. Kada je Milošević

25 Ne samo da nije bio uhapšen, nego ga je predsednik Koštunica primio u prijateljsku posetu, kao predsednika najveće opozicione stranke.

izručen Tribunalu, uz dramatično unutrašnje zaoštrevanje, u Vladi se rodila nada da je to kraj nategnutih odnosa sa svetom i kraj problema s HAGOM. Međutim, brzo je postalo jasno da to nije kraj nego tek početak, da će se „proganjanje“ – ali i unutrašnji rat – nastaviti. Vladala je iluzija da će se prošlost zaboraviti i nestati gledanjem u budućnost. Pokazalo se da je budućnost krajnje neizvesna dok se loša prošlost ne savlada, kako u samim službama tako i u ciljevima koje je Srbija preuzeila od Miloševića.

### **Zaključak: Zašto su prevladali kontinuiteti?**

I posle deset godina je teško s pouzdanjem zaključiti o karakteru 5. oktobra: revolucija, sporazum opozicije i vlasti, ili smena vlasti. Svi su ti oblici bili prisutni i ostavili su svoje tragove koji se i danas mogu identifikovati. Najtačnije je reći da se petooktobarska revolucija pretvorila u politički rat u kome je jedna strana branila prošlost, kontinuitet i „poseban“ put Srbije, a druga je zastupala revoluciju, napuštanje prošlosti i integrisanje Srbije u Evropsku uniju. Obe su pri tom grešile jer su im metode bile neprihvatljive. Međutim, iako veoma važan, ideološki sukob nije potopio obećanja data građanima o korenitoj promeni sistema. Bar tri razloga su bila jednakova važna. Prvi razlog je bio taj što ujedinjena opozicija nije bila sposobna da deluje kao jedinstveni politički subjekt koji bi bio u stanju da dekonstruiše stari sistem i gradi novi. Ona taj kapacitet nije imala, što dokazuje činjenica da nije postojao nikakav plan šta će se raditi kad se vlast osvoji. DOS je završio u raspadu i *nečinjenju*, tj. ništa se u bivšem sistemu nije menjalo. Drugi razlog „izneverene revolucije“ je oslanjanje DOS-a na *pučiste* koji su izdali Miloševića i doveli opoziciju na vlast. Pučisti su bili Miloševićeva državna mafija, izrasla iz ratova, sankcija, šverca, zločina i organizovanog kriminala. Njih je po prirodi stvari suštinski uznemiravala mogućnost da će doći pod udar Haškog tribunala. Kad je Đindjić izručio Miloševića Haškom tribunalu, nastao je jaz koji se više nije mogao premostiti. Uz pomoć opozicije, državna mafija je krenula u napad protiv Vlade, što je kulminiralo u oružanoj pobuni „Crvenih beretki“. Truli kompromis koji je Vlada Zorana Đindjića napravila s „Crvenim beretkama“ s jedne strane, i zločudna podrška koju su državni kriminalci dobili u kabinetu predsednika Košturnice, s druge strane, predstavljali su konačni poraz revolucije. Ishod postpetooktobarskog rata bilo je ubistvo premijera Zorana Đindjića.

Danas je jasno da je petooktobarska revolucija propala. Iz današnje perspektive, 5. oktobar jeste omogućio nekaku, makar sporovoznu evoluciju, s puno lutanja, zastoja i gubljenja vremena. Ona danas postoji, a onda nije postojala jer je država bila pod zidom sankcija, izolovana i „odmetnička“. Sporovoznost potvrđuje stare prepreke, koje su danas nešto manje, ali su još uvek tu. Srbija ni za deset godina nije uspela da normalizuje svoje odnose s EU, jer da jeste, ona bi danas bila na njenom pragu, a nema još ni status kandidata. Srbija nije završila saradnju s Haškim tribunalom. Srbija nije uspela da reši svoje državno pitanje i odredi svoje granice, i tako stavi tačku na (većito) rešavanje nacionalnog i državnog pitanja. Kosovo se još uvek tretira kao nerešen problem. Odnosi sa susednim zemljama nisu takvi da se može govoriti o prijateljstvu i pomirenju. Ekonomija je u kolapsu, a kvalitet života je u dramatičnom padu. Društvo se rascepilo na

dva dela otprilike iste veličine: na slojeve koji žive od države i one koji su nezaposleni, prepušteni gazdama ili samima sebi. To su dva sveta, između njih nema komunikacije.

Postavlja se pitanje zašto Srbija stoji pred istim preprekama kao i pre deset godina. Zašto su danas dinamički procesi umrtvljeni, a ljudski resursi retki i iscedeni?

Najvažnije uzroke nerešenih starih pitanja svela bih na tri. Prvi se odnosi na opoziciju koja je 5. oktobra preuzeila vlast. Ona i danas vlada. Ona nije uspela da izade iz „traumatičnog kruga“ u koji je zapala još osamdesetih godina kada je ostala bez svoje autentične politike u odnosu na Miloševićevu vlast. O tome je ubeđljivo pisala Dubravka Stojanović i pokazala da opozicija nije umela da nađe izlaz iz Miloševićeve nacionalne i ratne politike koja je njega izbacila i učvrstila na vlasti. Suštinska transformacija opozicije odnosila se se na *diskontinuitet sa samom sobom*, „napuštanjem sopstvenih programa koji su i nju i celu zemlju deset godina držali u agoniji“ (Stojanović 2010, 216). Pitanje ideoološke transformacije opozicije je pitanje koliko je Srbija uspela da izade iz svoje nacionalističke matrice koja je izazvala nenadoknadive štete drugim narodima i njoj samoj.

Opozicija (a sadašnja vlast) nije se oslobođila Miloševićevih i sopstvenih zabluda. Odlučnost Srbije da uđe u Evropsku uniju nije ubeđljiva. Poslednja prepreka je Kosovo, što ne znači da će ono biti i poslednja. Za vreme prve Koštuničine Vlade (2004–2007), sve stranke – i opozicije i vlasti – donele su Ustav 2006. godine i u njemu zapisale da je Kosovo neodvojiv deo Srbije. Oživljen kosovski zavet i podignuta nacionalna temperatura, Srbija je ponovo dovedena u sukob sa zapadnim zemljama EU i SAD. Održavanje dvostrukog koloseka – kosovskog i evropskog – održava se, kao i nedokučivo traganje za Ratkom Mladićem. I pored svih zaklinjanja proevropske vlasti, možda je i on još jedno „srce Srbije“ koje se mora čuvati.

Drugi uzrok je obnova partijske države kao posebnog oblika bezdržavlja. Nikada nije bilo teže odrediti gde obitava javni interes nego danas. Zaokret ka višepartijskoj diktaturi desio se za vreme Koštuničine Vlade, kada je svaka stranka u vladajućoj koaliciji dobila svoj tačno određeni komad vlasti s kojim je samostalno i bez ikakve kontrole upravljala, a svoje parcele vlasti delila svojim partijskim drugovima, rođacima, i finansijerima (Pešić 2007b). Partijska „feudalizacija“ vlasti je od svojih prvih začetaka do danas poprimila toliko izopačene forme da je pluralistička partijska diktatura postala glavni izvor korupcije, privilegija i podrivanja vladavine prava. O tome se gotovo sve zna, ali se ništa ne menja jer stranke i njihovi finansijeri (tajkuni) nemaju interesa da se samonormiraju i podvrgnu pravilima razdvajanja društvenih uloga, neutralne administracije i samostalnog funkcionisanja društvenih podsistema.

Treći uzrok su netransformisani aparati vlasti. Videli smo da je DOS došao na vlast uz pomoć tajnih službi i državne mafije. Tadašnje afere (a ista je stvar i sa sadašnjim) signalizirale su da su civilne vlasti srastale s aparatima represije stvaranjem netransparentnih i neformalnih centara moći (Stojanović 2010, 224). Tajne službe su i dalje „rezervisani domen“ a takav njihov položaj najbolje svedoči da se diskontinuitet s Miloševićevom vlašću nikada nije odigrao. Službe nisu reformisane, sačuvavši stari, *politizovani karakter*. Pozadinske strukture danas deluju kao paukova mreža koja prekriva „svaku rupu“ s namerom da onemogući artikulaciju društva. Demokratija je postala fasadna. Sloboda štampe je presahla. Sprega službi, biznisa i partijskih vrhova

na vlasti sprečava formiranje nezavisnog pravosuđa, slobodnih medija i nezavisnih institucija. Otuda ova neprijatna tišina koja nas čini nostalgičnim za vremenom 5. oktobra kada su se dani provodili na ulicama.

## CITIRANA LITERATURA

- Biserko, Sonja (2006). „Zoran Đindić i Haški tribunal“, u: Perović, Latinka (urednica). *Zoran Đindić: etika odgovornosti*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 223-248.
- Dimitrijević, Nenad (2003). „Srbija kao nedovršena država“, u: *Reč*, broj 69 (15. mart 2003), str. 5-20.
- Gligorov, Vladimir (2006). „Ratnici i trgovci, pragmatizam i legalizam“, u: Perović, Latinka (urednica) *Zoran Đindić: etika odgovornosti*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, str. 141-157.
- Jovanović, Čeda (2005). *Moj sukob s prošlošću*. Beograd: Dan Graf Danas.
- Kovačević, Živorad (2007). *Amerika i raspad Jugoslavije*. Beograd: IP „Filip Višnjić“/Fakultet političkih nauka.
- Mališić, Vesna (2004). *Zoran Đindić: San o Srbiji*. Beograd: Čigoja štampa.
- Mihajlović, Dušan (2005). *Povlenske magle i vidici I-II*. Beograd: „NEA“ d.o.o.- Beograd.
- Mićunović, Dragoljub (2006). *Moja politika*. Beograd: Filip Višnjić.
- Molnar, Aleksandar (2008). *Oproštaј od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, i Fabrika knjiga.
- Pavlović, Dušan i Antonić, Slobodan (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pešić, Vesna (2007a). „Nacionalizam nemoguće države – Okvir za razumevanje neuspeli legitimacijske matrice u Srbiji“, u: Vujadinović, D. i Goati, V. (urednici) *Nacionalni i državni interes Srbije*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Centar za demokratsku tranziciju, str 65-79.
- Pešić, Vesna (2007b). *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS). [www.ceps.be](http://www.ceps.be)
- Popović, Srđa (2010). *One gorke suze posle*. Beograd: Peščanik.
- Pribićević, Ognjen (2010). *Rise and Fall of DOS: Serbian Politics from 2000 to 2003*. Belgrade: Stubovi kulture.
- Protić St. Milan (2005). *Izneverena revolucija: 5. oktobar 2000*. Beograd: Čigoja štampa
- Stojanović, Dubravka (2004). *Predgovor u: Mališić, Vesna (priredila) Đindić Zoran: San o Srbiji*. Beograd: Čigoja štampa.
- Stojanović, Dubravka (2010). *Ulje na vodi*. Beograd: Peščanik.
- Subotić, Jelena (2010). *Otimanje pravde: Suočavanje s prošlošću na Balkanu*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

# Peti oktobar: nedovršena revolucija

ĐORĐE PAVIĆEVIĆ

## Uvod

Revolucija je reč s mnogo značenja. Potiče iz astronomije, ali je u periodu pre i tokom Francuske revolucije, preko Rusoa i Miraboa, dobila i političko značenje. Analogija s astronomijom jeste zatvaranje jednog kruga kretanja i otpočinjanje novog. Zbog toga revolucije u politici predstavljaju onu kritičnu tačku koju možemo označiti kao kraj jednog političkog ciklusa i otpočinjanje novog. Kada je reč o radikalnoj promeni režima i uvođenju novih principa političkog uređenja, onda se radi o velikim revolucijama, kakve su Francuska ili Ruska revolucija. Ipak, uobičajeno je da se ova reč koristi i za promene manjeg dometa.

Istočnoevropske revolucije iz 1989. godine nisu uvele nove principe, ali se ipak zbog relativno nagle i osobene promene režima obično nazivaju revolucijama. Važna stvar u vezi s političkim revolucijama jeste intervencija u političku dinamiku, koja je često nasilna, da bi se promena dogodila. Postoji mnogo političkih događaja koji su imali neka od obeležja revolucije. Čarls Tili (Charles Tilly) je pronašao 709 revolucionarnih situacija samo u jednom delu Evrope u periodu od 1492. do 1991. godine (Tilly 1993, 243). Svaka revolucionarna situacija je različita, neke su se pretvorile u uspešne revolucije, a neke ne. Zbog toga, ne postoji Revolucija, nego revolucije. Empirijski posmatrano, ne postoji značajna mera ponavljanja koja bi omogućila građenje jedne opšte teorije revolucije, nego samo parcijalna preklapanja i poređenja. Normativne klasifikacije nude drugačije kriterijume, one o revolucijama sude prema ishodu (liberalna, demokratska), prema klasi koja se politički emancipuje (građanske, proleterske) ili prema ukinutom stanju (antikolonijalne).

Ipak, manje je važno na koju ćemo policu neki događaj smestiti, kada je priča gotova, od toga kako ćemo rekonstruisati unutrašnju normativnu dinamiku događaja. Kada je reč o petooktobarskim događajima, potrebno je videti postoji li nešto u njihovoj dinamici što ih kvalifikuje kao revoluciju, i šta je to zbog čega većina okleva da ih jednoznačno odredi kao revoluciju. Revolucionarnu dinamiku pokušaću da analiziran

preko tri pojma: delegitimacija, revolucionarna politika i normalizacija. Nadam se da će razlozi biti jasni iz samog teksta.

U tekstu ču zastupati tezu da petooktobarske promene imaju obeležja revolucionarnog događaja, ali da je to slučaj nedovršene revolucije. Sledi argumenti koje ču obrazložiti: najpre, režim je bio delegitimisan pomoću masovne mobilizacije građana; dalje, peti oktobar se može posmatrati kao kulminacija događaja usmerenih na vaninstitucionalnu promenu političke ravnoteže i kao događaj koji je normativno usmeravao političku dinamiku u Srbiji; treće, nije došlo do normalizacije ishoda revolucije, ali ni do ispadanja petooktobarske agende iz političke dinamike. Politička polarizacija se kreće u okvirima koje je uspostavio ovaj događaj.

Pitanje je da li je, ovako shvaćen, pojam revolucije previše razvodnjen i da li uopšte možemo reći kada se revolucije završavaju. Prema uobičajenom shvatanju, revolucije su završene kada dođe do konstitucionalizacije ishoda revolucije, odnosno kada novi režim doneše ustav ili na neki drugi način osigura tekovine ostvarene revolucijom (Preuss 1999; Arent 1984). Hana Arent kaže da „najveći događaj u svakoj revoluciji jeste čin njenog ute-meljenja“ i da „ništa nije beskorisnije od pobune i oslobođenja ukoliko oni nisu praćeni ustavom novoosvojene slobode“ (Arent 1984, 142). Reč je o pravnom i institucionalnom osiguranju najvažnije tekovine revolucije: revolucionarne moralnosti koja je činila „duh revolucije“. Kada se to dogodi, revoluciju možemo zvati uspešnom i opravdanom. Petooktobarske promene nisu takav događaj. Pitanje u vezi s karakterom petooktobarskih promena može se razmatrati na više načina. Najpre možemo tvrditi da to nije bila revolucija, odnosno pokazati da agenda obaranja Miloševićevog režima ili nije bila izraz radikalne političke volje ili se nije ostvarivala. Drugi način je da tvrdimo da to jeste bila revolucija, ali neuspešna revolucija, jer je politička dinamika u nekom trenutku izgubila vezu s revolucionarnom agendom. Treći način je da petooktobarske promene posmatramo kao nedovršenu revoluciju, ali tada moramo reći i šta bi bio kraj takve revolucije.

## Delegitimacija režima

Pojam delegitimacije se odnosi na obeležja onih političkih i društvenih stanja u kojima postoji nepoverenje u osnov vladavine starog režima i radikalna politička volja za promene. To je stanje legitimacionog vakuma.<sup>1</sup> Revolucionarni događaji menjaju političku ravnotežu u prilog konkurenta na „upražnjeno mesto vlasti“ i usmeravaju političku dinamiku u pravcu uspostavljanja novog režima.

Ključno pitanje u ovom delu argumenta jeste da li je i u kom smislu Miloševićev režim bio delegitimisan. Odgovor bi zahtevao detaljniju analizu otpora i suprotstavljanja režimu i razloga njihovog uspeha ili neuspeha, ali ona još ne postoji. Zbog toga ču na-

<sup>1</sup> Faktor postojanja legitimacionog vakuma (delegitimacije) može se pronaći još u Tokvilovoj analizi „starog režima“, preuzima ga Fransoa Fire (Furet 1999, 84), a postao je i opšte mesto pri analizi pada komunističkih režima 1989. godine. Motiv vakuma/praznine, delegitimacije, krize legitimacije i sl. može se pronaći u gotovo svim tekstovima objavljenim u zborniku Vladimira Tismaneanua o revolucijama 1989. godine (Tismaneanu 1999). Ovaj pojam se ovde koristi kao normativna interpretacija pojma revolucionarne situacije koji je uobičajen u sociološkim analizama revolucija (Tilly 1993, 10-14; Goodwin 2001, 13, 43).

vesti tri kandidata za osnov delegitimisanja, koja su dovoljno široko prihvaćena. Prvi je nedemokratska vladavina. Milošević nije svoju politiku proveravao na slobodnim i poštenim izborima niti je uspostavio odgovornu vladu, nego je demokratske institucije koristio samo kao masku za autoritativnu vladavinu koju je održavao pomoću neinstitucionalnih i tajnih centara moći. Drugi osnov je supstantivno pogrešna politika koju je vodio. Ovde se radi o nekoliko mogućih osnova normativnog osporavanja: loša procena nacionalnog interesa, razaranje država, vođenje agresivnih ratova, ratni zločini, nemoralna i kriminalna politika. Treći osnov jesu katastrofalne posledice: gubitak ratova, kriminalizacija društva, osiromašenje građanstva i socijalno raslojavanje, izolacija itd. Posebno bolna bila je jedna od njih: status izolovane, izopštene i prokazane države, koji se protezao i na njene građane.<sup>2</sup>

Od pretendenata se očekivala politička promena koja bi raskrstila s ovim nasleđem i učinila Srbiju normalnom državom, kao što su ostale „demokratske“ države u svetu.<sup>3</sup> To je pretendentima nametalo veliki teret: bilo je potrebno demokratizovati zemlju, preformulisati supstantivne osnove politike, poništiti ili ublažiti posledice Miloševićeve vladavine i ponovo zadobiti poverenje drugih država.

Dakle, postojalo je više osnova po kojim se Miloševićev režim mogao smatrati nelegitimnim: i prilikom mobilizacije građana nije pravljena hijerarhija. Svako je dobro došao zbog krađe glasova, male plate, masovnih zločina, poraza u ratu ili nekog drugog razloga. Na nivou političke mobilizacije, ovo je bila razumna i uspešna strategija, jer glavni problem nije bio ubediti građane u nelegitimnost vladavine, nego u mogućnost promene. Međutim, delegitimacija po više različitih osnova stvara veliku legitimacionu prazninu i teško je napraviti koherentnu revolucionarnu agendu za njeno popunjavanje. To se vidi već na primeru izborne platforme koju su u vidu „ugovora s narodom“ i „deset obećanja“ nudili pretendenti. Ona je bila više od izbornog programa za mesto predsednika i SRJ, ali ne i konsenzus oko obuhvatnog programa reformi. Podsetimo. Prva tačka odnosila se na iniciranje promene Ustava i izlaska iz pravnog haosa, druga na odnose s Crnom Gorom, treća na Rezoluciju 1244 i inicijativu pred SB UN-om da se ona poštuje, tačke 4, 5 i 7 su se odnosile na obećanje odgovornijeg postupanja buduće vlade, dok su se tačke 6, 8, 9 i 10 odnosile na raskrinkavanje i demontažu važnih poluga vlasti prethodnog režima (otvaranje policijskih dosjeva i drugih relevantnih dokumenata, finansijsku istragu trošenja sredstava i obustavu primene zakona koji nanose štetu „Srbiji i njenim građanima“). Radi se o višedimenzionalnoj političkoj agendi koja obuhvata složene zahvate pravnog i institucionalnog preuređenja države, rešavanja državnih pitanja i delimičnog denunciranja starog režima. U „ugovoru“ se samo oprezno pomalja, što je razumljivo za izbornu kampanju, ideja radikalnog raskida.

2 Ovde ne želim da kažem da je Srbija bila odmetnička država (*outlaw state*) koja je u potpunosti bila izvan međunarodnog prava i vodila svoju politiku uprkos njemu, niti da je bila zločesta (*rogues*) država, što podrazumeva aktivno opiranje međunarodnom poretku, što je termin koji sa simpatijama koriste Čomski i Derida kao antiimperialistički pandan pojmu odmetničkih država. Ovu romantizovanu sliku položaja Srbije i danas neguju neki antiimperialni borci u Srbiji, ali ona teško da odgovara srpskoj političkoj realnosti, nezavisno od toga da li su međunarodni odnosi imperialni ili ne. Srbija je, manje ili više zasluzeno, bila država bez kredibiliteta, a njeno društvo opterećeno teškim moralnim balastom.

3 Motiv kretanja ka „normalizaciji“ je prevladavao kao očekivanje kod dela građana nakon petog oktobra u kvalitativnom istraživanju o petooktobarskim promenama, koje je provedeno na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju (Golubović, Spasić, Pavićević 2003).

Ovo je važno obeležje situacije, jer ukoliko su petooktobarske promene otvorile revolucionarnu dinamiku, različiti politički ishodi se mogu nazvati revolucionarnim. To mogu biti i demokratizacija institucija i radikalna reformulacija supstantivnih osnova politike, ali i radikalniji socijalni rezovi koji bi išli na poništavanje posledica Miloševićeve vladavine. Može biti i kombinacija nekih od nabrojanih ishoda.

## Revolucionarna politika<sup>4</sup>

Drugo važno pitanje jeste da li karakter događaja 5. oktobra ukazuje na prevrat ili započinjanje revolucionarnih promena. Važna obeležja revolucionarne političke dinamike jesu: vaninstitucionalno političko delovanje koje se oslanja na mobilizaciju građana, raščišćavanje terena za političku promenu i usmeravanje dinamike u smeru ispunjenja legitimacione praznine.

Odgovor na pitanje o razmerama revolucionarne politike zavisi od raspona u kome posmatramo revolucionarnu dinamiku. Smatram da nije opravdano posmatrati je samo u rasponu od 24. septembra, dana održavanja izbora, do 5. oktobra, dana kulminacije. Šira slika se dobija ako se posmatra period od otpočinjanja kampanje nakon raspisivanja izbora, kada je već uveliko počela mobilizacija za radikalnije promene, do pobjede na decembarskim izborima i formiranja republičke Vlade u januaru 2001. godine, jer od samog početka je bilo jasno da je krajnji cilj „izborna revolucija“<sup>5</sup>. S druge strane, u periodu nakon 5. oktobra počelo je vaninstitucionalno preuzimanje vlasti. Rezultati izbora su bili legalizovani sumnjivom odlukom Vrhovnog suda. Otpočelo je zauzimanje ustanova koje su bile oslonac režima i uvođenje kriznih štabova koji su upravljali njima. Sprečeno je formiranje vlade SPS-a i SNS-a u Skupštini SRJ prekidanjem sednice i pretnjom ponovnog zgrade Skupštine. Predsednik Srbije je, pod pritiskom, raspisao prevremene republičke izbore, a između DOS-a, SPS-a i SPO-a je postignut sporazum o funkcionisanju vlade u prelaznom periodu. Sve su to bili politički učinci petooktobarskih događaja koji su bili vaninstitucionalni i doveli do političkog diskontinuiteta.<sup>6</sup>

- 
- 4 Ovaj pojam bolje odsljikava revolucionarnu dinamiku od pojma kulminacije jer se revolucije ne posmatraju samo kroz prizmu kritične tačke. Uvođenje ovog pojma se oslanja na šire razlikovanje između normalne i vanredne politike. Revolucionarna politika je samo jedan od oblika vanredne politike, odnosno politike koja se vodi mimo institucionalno propisanih pravila (Kalyvas 2008).
  - 5 Čitav niz aktera i akcija bio je podređen cilju izvođenja „izborne revolucije“. Akcije pokreta Otpor su bile sinhronizovane s delovanjem stranaka, stizala je pomoć iz inostranstva za „svrgavanje Miloševića“, veliki deo civilnog društva se angažovao na mobilizaciji građana. Naumović ističe da je cilj ovog delovanja bila planirana „izborna revolucija“ po uzoru na one u Hrvatskoj i Slovačkoj (Naumović 2006, 2007; Golubović 2007). Čak je proslavljeni festival Exit osnovan kao kvazipolitička manifestacija u svrhu mobilizacije mladih, a dobio je ime po tadašnjem dvosmislenom izbornom sloganu „Izlaz“.
  - 6 Ovo pitanje ne treba mešati s pitanjem kontinuiteta ili diskontinuiteta kao strategije promene. Revolucije iz 1989. godine su u pravilu birale strategiju kontinuiteta, a njihovi akteri odbijali revolucionarno samorazumevanje, mada je naglašena strategija kontinuiteta bila naknadno urušena nizom zakonskih rešenja kojima su kriminalizovane aktivnosti komunističkog režima. Pravni i institucionalni kontinuitet ne podrazumeva evolutivno objašnjenje, jet to zavisi od odgovora na pitanje da li poticaj za promene dolazi spolja, od radikalne političke volje, ili se može objasniti sistemom poticaja koji proizvode postojeće institucije.

U ovom vremenskom rasponu dolazi do političkog raščišćavanja terena za promene.<sup>7</sup> Promena ravnoteže snaga, koja se tada dogodila (70, 4% poslaničkih mesta za koaliciju partija DOS-a u Skupštini Srbije), mogla je da obezbedi relativno miran izbor strategije reformi. Polje mogućnosti je bilo široko, ali takva otvorenost polja mogućnosti uvek kratko traje, a svaki sledeći izbor ga sužava. U svakom slučaju, ovi izbori su proglašeni za kraj revolucionarne i početak normalne politike, a vlada proglašena za prvu srpsku demokratsku vladu nakon dugog perioda smenjivanja različitih diktatura. Različito je pitanje da li je došlo i do potpunog raščišćavanja terena, odnosno da li su uklonjene sve prepreke za duboke reformske rezove. Polje mogućnosti sužavali su mnogi faktori: nereformisane i kriminalizovane državne službe (pre svega sudstvo, vojska i policija), nepolitički faktori (kriminalne grupe, ekonomski elite), zahtevi za hapšenje i izručenje optuženih za ratne zločine, odnosi sa susedima, pitanje Kosova itd. Ali sve su to faktori koji nisu mogli biti deo revolucionarnog raščišćavanja političkog terena pre nego što je vlast preuzeta.

Na pitanje da li su petooktobarske promene usmerile političku dinamiku, odgovoriću indirektno. U zanimljivom svedočanstvu o očekivanjima i strepnjama koje su vladale nakon petooktobarskih promena, oko pedeset društvenih naučnika je iznelo, a više od trideset objavilo svoje viđenje „ubrzanja političkog života u Srbiji“ nakon „Oktobra“ (Spasić i Subotić 2001). Ovo svedočanstvo je značajno jer postoji mala distanca u odnosu na petooktobarske događaje i dinamiku koju su oni proizveli, tako da nije bilo puno prostora za „naknadnu mudrost“. Moglo se govoriti o snazi događaja i njegovoj mogućnosti da usmeri političku dinamiku, a ne o oceni ostvarene dinamike. Uz nekoliko izuzetaka (Vasović, Trkulja, Sekelj) i manjeg ili većeg opreza pri procenama koji je postojao kod svih, činilo se da je posle dužeg vremena u Srbiji „nada bila dublja od strpnje“. Dominantni stav bio je da su petooktobarski događaji revolucionarni čin, da su zakasneli početak demokratske rekonstrukcije Srbije, ali da na tom putu ima još puno posla i prepreka koje bi trebalo savladati. Revolucija nije bila potpuna, ali je započeta, a promene koje su ostvarene, jesu ireverzibilne.

U tekstovima dominira retorika „raščišćavanja terena“, „započinjanja“, „otvaranja mogućnosti“ i „demokratizacije“. Promene su se merile očekivanim stepenom demokratizacije, ne supstantivnim merilima poput nacionalnog ili državnog interesa. Činilo se da je ovo jedinstven događaj u srpskoj istoriji jer se nacionalno i demokratsko pitanje postavljaju istovremeno, kao pitanje demokratske rekonstitucije države, što je načelo koje je „majka revolucija“ promovisala 1789. godine. Najdalje u očrtavanju ove mogućnosti otišao je Slobodan Antonić, koji je u petooktobarskim promenama, pored ostalog, video šansu da se negativne tekovine starog režima pretvore u prednosti. Serija poraza u ratovima trebalo bi da doprinese demitologizaciji i suočavanju s realnošću,

<sup>7</sup> O postojanju vakuma vlasti i nakon petog oktobra svedoči Đindjić kada opisuje svoj doživljaj prilikom inauguracije Vojislava Koštunice: „...sve vreme sam imao neprijatan osećaj da još ništa nije završeno i da vrlo brzo stvari mogu krenuti u neprijatnom pravcu. Tih noći nisam mogao da spavam jer sam imao osećanje mučnine da je sa svakim satom naša pozicija gora, a da u javnosti izgleda bolja. Mediji su bili puni priče o pobedi, a kad se čovek zapita šta je garant da ona opstane, onda shvati da nema nikakvog garanta. I kad se upita gde je vlast kad mi odemo kući, onda shvati da vlasti nema. Ona postoji dok smo skupljeni, kad se razidemo, nje više nema“ (Mališić 2004, 103).

zaostajanje u tranziciji trebalo bi pretvoriti u prednost učenja na tuđim greškama, a faktički gubitak Kosova u mogućnost nacionalne i političke homogenizacije. To će ubrzati stvaranje političkog naroda i postojane demokratije kako „ne bi sutra vreme u kome živimo bilo kršteno kao ‘kvislinski liberalizam’, samo zato da se opravda kakva nova glupost, lenjost ili gramzivost“ (Antonić 2001, 38-39).

## Normalizacija: od herojskog doba do izdaje

Većina tekstova u navedenom zborniku napisana je pre i nezavisno od vrtoglavog ubrzanja događaja i negativne političke dinamike koja je otpočela s nespretno izvedenim hapšenjem i izručenjem Haškom tribunalu Miloševića, a kulminirala ubistvom predsednika Vlade, Đindića, i uvođenjem vanrednog stanja. Upravo je ova dinamika podstakla mnoge da preispitaju svoje stavove o petooktobarskim događajima<sup>8</sup>. Jedan od učesnika napisao je 205. knjigu sa simboličnim naslovom „Izneverena revolucija“, a kasnije i njen nastavak, koja u formi svedočenja ponavlja stereotip Lava Trockog o izdaji idealna, izobličenju i kraju herojskog doba revolucije (Protić 2005; 2006). Ovakav stav ukazuje da je revolucija doživela neslavni kraj, a stereotip govori i više od toga, da je to njena sudbina. Ono što možemo zaključiti jeste da je „herojsko doba“ promena završeno ubistvom premijera, nakon čega dolazi do restauracije. Prema ovakvom tumačenju, revolucija je okončana jer je propuštena šansa da se njeni ishodi brzo institucionalizuju. Rešenje je u novoj revoluciji koju neki simbolički nazivaju „šesti oktobar“.

Uzrok je viđen u strukturm oboležju društva, koje u Srbiji ima duboke istorijske korene, sukobu između nacionalno-romantičarske i prosvetiteljske tradicije. Ova podela ima različite političke izraze: postojanje prepolitičkih (predustavnih) simboličkih rascepa (Pavlović i Antonić 2007), sukob svetonazora (Molnar 2010), sukob etika i civilizacijski sukob (Perović 2006, Antonić 2008), nepostojanje bazičnog konsenzusa (Dimitrijević 2007, Podunavac 2006), sukob dve koncepcije, čak „dve antropologije“ (Đindić 2004). Ukratko, Srbija tumara tamo-amo i „zlopati“ se između protivrečnih imperativa koji proishode iz ovih podela. Prosj ovu pojavu naziva „noćnom morom normativno fragmentisanih društava“, koja je Evropi poznata još od religijskih ratova (Preuss 1999, 100-101). Stanje bi se moglo opisati kao vrednosni građanski rat u kome nema pomirenja.

Fragmentisanje se ne mora tumačiti kao „večno vraćanje istog“, nego se može rekonstruisati i logikom reakcije<sup>9</sup>, kao posledica negativne političke dinamike, ideološkog zaoštravanja i naknadnog tumačenja sukoba Đindić – Košutnica. Gligorov ovaj sukob označava kao sukob, „dve verzije političkog voluntarizma“, jednog „koji se nije

8 Istorija velikih revolucija pokazuje sklonost ka menjanju interpretacija u zavisnosti od okolnosti (Pettie 1969, 22-23).

9 Analizirajući retoriku reakcije, Hiršman u svojoj knjizi pokazuje kako se diskurs oblikuje „*imperativima argumenta* gotovo bez obzira na htjenje, karakter i uvjerenja sudionika“ (Hirschman 1999, 10). Ovi argumenti imaju značajnu urođenu privlačnost i razvijene interpretativne formule (isto, 140). U našem slučaju reč je o identitetskim motivima (Kosovo, Evropa) i istorijskim obrascima tumačenja (narodnaštvo, samosvojnost, modernizacija) koji vode do nepomirljivih podela. Ali ono što je najčešće tačno, što Hiršman pokazuje preko istorijskih primera, jeste da reaktivni argumenti imaju sumnjivu intelektualnu vrednost i ograničene učinke.

naročito obazirao na pravna ograničenja sistema kojeg je nasledio”, ukoliko je to u interesu reformi i modernizacije, i drugog koji propise „tumači u skladu s trenutnim interesima, koji se identificuju s nacionalnim interesima“ (Gligorov 2006, 153). Proizvodnja sukoba jeste ono što je dovelo do ubrzanja retorike reakcije i hvatanja za proverene interpretativne sheme. Da se radi o diskurzivnom građanskom ratu, koji se nekada prelje i na ulice i u institucije, ali ne i političkom ušančavanju, može se videti po niskim političkim učincima ovog sukoba.

Postoji nekoliko takvih pokazatelja. Najpre, unutrašnje reformisanje petooktobarskih gubitnika napravilo je od SPS-a umerenu stranku koja je preuzela agendu petooktobarskih promena i želi iz nje da izvuče legitimacioni profit. Šef poslaničke grupe Socijalističke partije Srbije, Branko Ružić, povodom devetogodišnjice promena ocenio je da 5. oktobar ima istorijski značaj za razvoj srpske demokratije, ali da devet godina posle ciljevi, koji su tada proglašeni, nisu postignuti. „Socijalistička partija Srbije daje pun doprinos Srbiji na putu evropskih integracija i daljem sprovođenju reformi kako bi srpsko društvo postalo demokratsko, u kome se poštuju standardi koji postoje u svakoj normalnoj, modernoj i evropski razvijenoj državi“ (izjava za RTS, 5. oktobar 2009). Podela unutar SRS, odnosno otcepljenje i promena agende većinskog dela stranke, takođe ide u istom pravcu. Dalje, u kampanji za predsedničke izvore 2008. godine, posebno u drugom krugu, vraćene su slike pretpetooktobarske Srbije i podsetile na normativnu privlačnost promena. Najavljen je i usvajanje već odavno zabranjenog zakona o otvaranju policijskih dosjeva, koji će, ako ništa drugo, makar na simboličkom nivou demistifikovati rad najmoćnijeg rezervisanog domena u Srbiji – tajnih službi. I što je najvažnije, politički akteri koji čine značajnu većinu se, manje ili više voljno, zalažu za ostvarenje evropske agende i odbacuju mogućnost ponovne izolacije ili iskakanja Srbije iz međunarodnih tokova.

## Nedovršena revolucija i njen kraj

Petooktobarska agenda, prema tome, i dalje živi, ali je konstitucionalno i institucionalno neobezbeđena. Zbog toga se moramo vratiti pitanjima iz prvog dela teksta: u kom smislu se može govoriti o nedovršenoj revoluciji i kada možemo reći da je njen kraj? Odgovor na ova pitanja zavisi od dve interpretativne prepostavke. Jedna je razumevanje pojma revolucije, a druga je sadržinski okvir u kome tumačimo promene u Srbiji.

Najpre o pojmu revolucije. Da li je nešto revolucija prosuđujemo na osnovu kvaliteta i toka promene koju takva događanja donose. Kvalitet se odnosi na to da je u pitanju promena karaktera političkog režima ili društva. Empirijska dijagnoza, koju su ponudili Pavlović i Antonić (2007), dosta ubedljivo pokazuje da je u Srbiji nakon petooktobarskih događaja demokratija stabilizovana na niskom nivou, i da se radi o potkonsolidovanoj izbornoj demokratiji. Ukoliko bismo uzeli i neke druge kriterijume prema agendi promena, došli bismo, u manjoj ili većoj meri, do sličnog zaključka. Supstantivni osnovi politike su drugačiji, ali još uvek ne i dovoljno jasni. To se najočitije može videti u napetostima koje postoje u ostvarivanju spoljнополитичке agende, koja istovremeno podrazumeva očuvanje teritorijalnog integriteta, evropske integracije i

dobre odnose sa susedima i rivalskim svetskim centrima moći. Otklanjanje posledica Miloševićeve vladavine je takođe na pola puta, ali u svakom slučaju može se reći da građani Srbije žive u kvalitativno drugačijem društvu. Naravno, to ne znači da su ove promene rezultat revolucije.

Pitanje toka promene odnosi se na to da li se može uspostaviti čvrsta veza između revolucionarnog događaja i potonjeg stanja. Pitanje je da li se radi o evolutivnom razvoju ili intervenciji u tok događaja. Prema jednom značajnom viđenju, petooktobarski događaji su samo promenili ravnotežu i pokrenuli evolutivnu dinamiku prema promeni režima, ali sami po sebi nisu revolucija (Pavlović i Antonić 2007, 176 i dalje). To bi značilo da je petog oktobra stavljen teg na vagu jednog aktera i ništa više. Razlog za to je što do promene režima dolazi tek kasnije, s prvim izborima koji se mogu smatrati fer i slobodnim. To što je neposredan povod za takve događaje bila upravo krađa na izborima, samo je usmerilo političku dinamiku prema izbornoj demokratiji, sve drugo se desilo nezavisno od samog događaja. Šta je s radikalnom političkom voljom, izraženom petog oktobra izlaskom kritične mase građana na proteste, za koje se nije moglo znati da će proteći mirno? Ovoj analizi upadljivo nedostaje analiza sadržaja političke volje koja je omogućila promenu. Mada je teško na osnovu teksta zaključiti, izgleda kao da je kritična masa, koja je bila spremna na rizike, bila tog dana na ulicama da bi Miloševićev režim priznao poraz na predsedničkim izborima, a ne da bi režim bio promenjen; i izgleda da ovaj događaj dalje nije uticao na političku dinamiku. Ako je to sve, pretpostavljena cena za građane bila bi previsoka. Vezu između događaja bi trebalo potražiti u razlozima za delegitimaciju režima. To nije neprekinuti kauzalni niz događaja. Revolucije čine suprotno, prekidaju evolutivni tok i uspostavljaju novi. To je vreme turbulentne politike kada mnogi događaji, da upotrebimo izraz Fransa Firea, imaju karakter „samoispunjajućeg proročanstva“ (Fire 1996).

Druga pretpostavka se odnosi na sadržinski okvir. Pitanje je radi li se o ostvarenju političkog programa koji je u funkciji radikalne volje za promenom, ili ne. Ovo je složeno pitanje jer obuhvata kvalifikaciju prethodnog stanja, normativnih očekivanja i postignutog stanja. Analize se kreću unutar više različitih okvira. Najčešći je onaj, više puta pominjani, da se radi o prelasku iz nedemokratskog u demokratski režim. Za druge, Miloševićeva vladavina je ugrozila temelje same državnosti, a pitanje građenja države nije demokratsko pitanje, nego pitanje kako izgraditi homogenu nacionalnu državu na autentičnim vrednosnim osnovama, koje definiše elita artikulišući prepolitičko jedinstvo (Samardžić 2008). Demokratske institucije imaju sporednu ulogu u odnosu na homogenizovanu političku javnost. Za treće, uvođenje demokratskih institucija nije dovoljno iz razloga suprotnih Samardžićevim. Razlog je što proces promena mora obuhvatiti i proces rekonstitucije državnog okvira, ne samo kao teritorijalno pitanje (Molnar 2008; 2010, Dimitrijević 2007, Podunavac 2006). Za ove autore, Srbija nije bila država u punom smislu reči, a da bi to postala, mora doći do novih osnova političkog udruživanja koji bi poništili najvažnije političke učinke Miloševićeve vladavine: kriminalizovanu državu sa zločinackim nasleđem, militantnu etničku homogenizaciju, državno-pravnu kanonizaciju etničkih mitova. To su oni supstantivni elementi Miloševićeve politike koji su doveli do poraza i koje treba menjati ne zato što su doveli do poraza, nego da bi se uveli principi demokratske legitimnosti.

Ova tri modela nude kao konkurenčki normativni modeli stabilizacije nakon petooktobarskih promena (ili kraja započete revolucije). Nazvana ih modelom izbornosti elita, sabornosti oko elita i demokratske legitimnosti. Sva tri modela imaju nedostatke. Model sabornosti je neprihvatljiva opcija iz više razloga. Ne samo zato što je potencijalno opasna šmitjanska opsena, kako je s pravom ukazao Aleksandar Molnar, već i zato što u razumno realističnim okolnostima nije ostvariv bez neprihvatljivog stepena socijalne prinude, političke represije i ograničavanja sloboda. Bez nasilnog nametanja i dominacije, promovisanje ovog modela vodi u konstantno stanje vrednosnog građanskog rata u kome se razvrstavaju prijatelji i neprijatelji, patriote i izdajnici. Na jedno tumačenje sabornosti oslanjao se i Slobodan Milošević; insistiranje na autentičnjem tumačenju, međutim, nije revolucionarni preokret.

Izborni model ima prednost da usmerava delovanje političkih aktera okupljajući ih oko centra političkog spektra. Njegova uspešnost počiva na pretpostavci da su slobodni i pošteni izbori ključni za dalju stabilizaciju demokratskih ustanova: „Slobodni izbori, dokle god se njihovi ishodi poštuju, imaju taj kapacitet da proizvedu političke elite koje će svaki naredni put ugraditi po jednu ciglu u demokratsko zdanje, čime će se konačno demokratija u Srbiji učvrstiti“ (Pavlović i Antonić 2007, 290). Jedan od razloga za sumnju je što slobodni i fer izbori favorizuju one političke agende koje su najbliže centru političkog spektra, a centar je relaciona kategorija i može se pomerati levo i desno u zavisnosti od kontigentnih okolnosti. Drugi je što ne mogu razrešiti neka važna pitanja koja se „nalaze u fazi konstrukcije“, pitanja koja još nisu dobila punu političku artikulaciju ali utiču na izbornu volju. Slobodni izbori, ma koliko puta ih ponavljali, ne mogu sprečiti da se u centar političkog spektra pozicionira agenda kojom bi se fantazijama opravdavale „kakve nove gluposti, lenjost ili gramzivost“.

Legitimistički pristup je svakako normativno najopravdaniji. Međutim, njegov nedostatak proizilazi iz nemogućnosti konstrukcije procedure dolaska do poželjnog ishoda. Jednostavnije rečeno, prezahtevan je. To se vidi iz Molnarovog zalaganja za ustavotvorne skupštine, kao nultu tačku rekonstitucije, ili Dimitrijevićevog zalaganja za formiranje nezavisne ustavne komisije sa širokim mandatom (Dimitrijević 2007, 203). Ovakav pristup, čega su autori svesni, teško izmiče zamci onoga što se u teoriji naziva Rusov „paradoks zakonodavca“ i tiče se određenja sadržaja opšte volje. Prema Rusou, za to je potrebna „nadmoćna inteligencija“ koja poseduje „sve ljudske strasti, a da nijednu nije iskusila“, koja bi trebalo da bude „potpuno nevezana s našom prirodom“, a da je istovremeno „potpuno poznaje“ (Ruso 1993, knj. II, poglavlje 7). Proceduralna interpretacija ove „nadmoćne inteligencije“ u vidu ustavotvorne skupštine ili ustavne komisije ne može garantovati ishode bez unapred zadatih normativnih ograničenja.

Ovim se pokazuje da još nisu završene borbe za popunjavanje legitimacione praznine koju je ostavio Miloševićev režim. U tom smislu ni petooktobarsku revoluciju ne možemo smatrati ni završenom ni prekinutom. Naravno, takva agenda može se urušiti ali sada još uvek živi i kroz izborni i kroz legitimistički model, mada za priču o sabornosti možemo reći da je izgubila vezu s petooktobarskom agendom. Ono što ih objedinjuje, jeste jedna vrsta veto glasanja kojim se isključuju priče koje nose opasnost od ponovnih sukoba, izolacije i izopštenja, ma šta drugo da su druge preferencije. Cena prelaska tog praga je prevelika, a ona je postavljena petooktobarskim promenama. Smatram, zbog toga, da

je postajanje normalnom evropskom državom „konceptualni centar“ petooktobarskih promena, koji objedinjuje makar dve od tri postpetooktobarske političke agende koje možemo smatrati revolucionarnim. Problem je što se pri objedinjavanju agende mešaju elementi devetnaestovekovne evropske državnosti (narodne suverenosti) s elementima članstva u Evropskoj uniji (pravima, slobodama i odgovornostima). Onda kada se pomire ove dve stvari i kada procesi budu bespovratni, možemo smatrati da je revolucija završena, a petooktobarske promene istorijski događaj. Jedan od najpoznatijih istoričara revolucija, Fransoa Fire, nakon dvesta godina od Francuske revolucije, u tom smislu zaključuje: „Revolucija je došla do njenog kraja zato što su Francuzi ponovo otkrili svoju istoriju ili pre pomirili svoje dve istorije... Da bi razumeli ovo, moramo se složiti oko toga šta je konceptualni centar revolucije, a ne da je razvodnjavamo u maglovitom evolucionizmu s ciljem da se još više uzdigne dostojanstvo aktera“ (Furet 1998, 90).

## Sažetak

Teza teksta jeste da je petooktobarske promene najbolje tumačiti kao nedovršenu revoluciju. Politička dinamika promena se analizira preko tri pojma: delegitimacije, revolucionarne politike i normalizacije. Autor smatra da promene imaju revolucionarnu dinamiku ali da nije došlo do institucionalnog osiguranja ishoda. Pojam nedovršene revolucije se upotrebljava jer je politička agenda petooktobarskih promena još živa. Od tri postpetooktobarske političke agende samo je jedna izgubila vezu s petooktobarskom agendom, ona koja se u tekstu označava kao saborni model reintegracije strategija. Druge dve, izborna i legitimistička, još uvek se mogu razumeti kao ostvarivanje političkog programa koji je izraz radikalne političke volje za promenu, demonstrirane 5. oktobra 2000. godine. Njih ujedinje agenda stvaranja normalne evropske države, koja još uvek nema jednoznačnu političku artikulaciju.

## CITIRANA LITERATURA

- Antonić, Slobodan (2001). „Priroda petooktobarskog prevrata, 'Miloševićev zaveštanje' i demokratska Srbija“, u: Spasić, Ivana i Subotić, Milan (ur). *R/revolucija i poredak*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju
- Arendt, Hanah (1987). *On Revolution*. Harmondsworth: Penguin Books
- Dimitrijević, Nenad (2007). *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga
- Fire, Fransoa (1996). *Prošlost jedne iluzije: komunizam u dvadesetom veku*, prevod: Vera Ilijin. Beograd: Paideia
- Furet, François (1998). „The French Revolution Revised“, u: Kates, Gary. *The French Revolution: recent debates and new controversies*. London: Routledge
- Gligorov, Vladimir (2006). „Ratnici i trgovci, pragmatizam i legalizam“, u: Perović, Latinka (ur). *Zoran Đindić: etika odgovornosti*. Beograd: Helsinski odbor za ljudska prava, str. 141-157.
- Golubović, Zagorka, Spasić, Ivana i Pavićević, Đorđe (2003). *Politika i svakodnevni život*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju
- Goodwin, Jeff (2001). *No Other Way Out: States and Revolutionary Movements, 1945 -1991*. Cambridge: Cambridge University Press

- Golubović, Zagorka (2007). „Objektivistička ili subjektivistička kritika ‘Otpora’“, u: *Filozofija i društvo*, br. 1/2007. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, str. 215-220.
- Hirschman, Albert. O. (1999). *Retorika reakcije*, prev. Dubravka Hrastovec. Zagreb: Politička misao
- Kalyvas, Andreas (2008). *Democracy and the Politics of the Extraordinary, Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*. New York: Cambridge University Press
- Mališić, Vesna (2004). *San o Srbiji*. Beograd: Čigoja štampa
- Molnar Aleksandar (2008). *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine*. Beograd: Fabrika knjiga
- Molnar Aleksandar (2010). *Sunce mita i dugačka senka Karla Šmita*. Beograd: Službeni glasnik
- Naumović, Slobodan (2006). „Otpor! kao postmoderni Faust : društveni pokret novog tipa, tradicija prosvetčenog reformizma i ’izborna revolucija’ u Srbiji“, u: *Filozofija i društvo*, br. 3/2006. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, str. 147-194.
- Naumović, Slobodan (2007). „Da li je Faust bio ‘Otporaš?’“, u: *Filozofija i društvo*, br. 3/2007. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, str. 117-146.
- Pavlović, D./Antonić, S.(2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik
- Perović, Latinka (2006). „Uvod: Zoran Đindjić i srpsko društvo“, u: Perović, Latinka (ur). *Zoran Đindjić: etika odgovornosti*. Beograd: Helsinski odbor za ljudska prava
- Pettie, Georg (1969). „Revolution – Typology and Process“, u: Friedrich, Karl J. (ur). *Revolution. Nomos*. New York: Atherton Press
- Podunavac, Milan (2006). *Poredak, konstitucionalizam i demokratija*. Beograd: Čigoja štampa
- Preuss, Urlich K. (1999). *Constitutional Revolution*. New Jersey: Humanity Press
- Ruso Žan-Žak (1993). *Društveni ugovor*, prevod, Tihomir Marković, Radmilo Stojanović, Mira Vuković. Beograd: Filip Višnjić
- Samardžić, Slobodan (2008). *Gradnja i razgradnja države: Srbija u suočenju sa Evropom nakon oktobra 2000*. Beograd: Filip Višnjić
- Spasić, Ivana i Subotić, Milan (ur) (2001). *R/evolucija i poredak*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju
- Tilly, Charles (1993). *European Revolutions 1492-1992*. Oxford: Blackwell Publishers
- Tismaneanu, Vladimir (ur) (1999). *The revolutions of 1989*. London: Routledge.



# Peti oktobar u kontekstu „šarenih revolucija“

**DUŠAN SPASOJEVIĆ**

Fakultet političkih nauka, Beograd

## Uvod

Predmet ovog rada je razmatranje petooktobarskih promena u Srbiji u kontekstu „šarenih revolucija“ i kroz teorijske matrice razvijene i adaptirane za razumevanje ovog političkog fenomena. Cilj rada je da ukaže na najprimenjivije teorijske pristupe i da na osnovu njih pokaže koje su najvažnije karakteristike konkretnih šarenih revolucija. Na osnovu toga ćemo razmatrati povezanost ovih slučajeva i njihov međusobni odnos. U radu koristimo pristup teorije aktera koji se fokusira na sam proces promene, ulogu elita i aktera, s nešto naglašenijim strukturalnim elementima. Pri objašnjavanju povezanosti „šarenih revolucija“ koristićemo Bejsingerov (Beissinger) pristup „modularnih demokratskih revolucija“.

Pod „šarenim revolucijama“ (colour ili coloured revolutions)<sup>1</sup> podrazumeva se niz promena režima u postkomunističkim društвima koje su se odigrale u prvoj deceniji 21. veka. Ove promene usledile su nakon izbornih poraza hibridnih poluautoritarnih režima<sup>2</sup>, ali su bile iznuđene i potvrđene masovnim uličnim demonstracijama građana nakon što je u pitanje dovedeno priznavanje rezultata izbora. U najužem smislu, u „šarene revolucije“ svrstavamo promene u Srbiji (2000), Gruziji (2003) i Ukrajini (2004), dok se u vezu s njima (doduše iz različitih razloga) često dovode promene poput „tulip revolution“ u Kirgistanu (2005) ili „cedar revolution“ u Libanu (2005)<sup>3</sup>, ali i demokrat-

<sup>1</sup> U stručnoj literaturi i medijima se često koristi i termin narandžaste revolucije – orange revolutions.

<sup>2</sup> Mekfaul navodi da se ravopravno koriste termini poluautoritarni režim i kompetitivni autoritarizam, te da postoji debata oko toga da li ovakav režim pogoduje ili otežava demokratizaciju (McFaul 2005, 7). Pavlović i Antonić (2007, 78-82) razumeju izborni autoritarizam kao sistem u kome postoje izbori tokom kojih se ne poštuju demokratska pravila – „Demokratske ustanove se koriste kao fasada“ (ibid. 82).

<sup>3</sup> Spisak povezanih revolucija ili društvenih fenomena se svakodnevno povećava jer se „know-how“ šarenih revolucija sve više primenjuje. Tako se, na primer, spominju i Green revolution (postizborna zbivanja u Iranu), Jermenija (2008) ili čitav niz pokušaja promena u Africi (Zimbabve) ili Aziji (Maldivi).

ske promene u Slovačkoj (1998) i Hrvatskoj (1999/2000). Fokus ovoga rada biće na „šarenim revolucijama“ u užem smislu, ali čemo posmatrati i slučajeve Slovačke i Hrvatske kao prethodeće i relevantne za razumevanje promena u Srbiji, Gruziji i Ukrajini. Razlog za ovakav izbor predstavlja relativna sličnost ovih pet društava u osnovnim socio-demografskim, ekonomskim, istorijskim i kulturnim karakteristikama, i njihov relativno sličan spoljno-politički položaj. Pored toga, demokratski razvoj ovih pet zemalja nakon promena ukazuje na slične faze razvoja i probleme s kojima se suočavaju. Velike razlike u njihovim demokratskim performansama sugerisu da se ne smeju zanemariti i razlike koje postoje između njih, a koje nisu male. Konačno, povod za pisanje ovog rada (deset godina promena u Srbiji) favorizuje ovakav izbor uzorka za komparaciju – Srbija se, kako po vremenu odigravanja promena, tako i po njihovoj uspešnosti (posmatrano s desetogodišnje distance) nalazi na sredini kontinuma koji čini ovih 5 zemalja. Srbija, dakle, ima karakteristike koje je čine mnogo bližom Slovačkoj i Hrvatskoj, ali i one koje je radije svrstavaju s Gružijom i Ukrajinom. U tom smislu, ona je intencionalni, ali i analitički fokus istraživanja.

## Spori i dugi pad Berlinskog zida

Iako je krajem devedestih godina Evropu zadesio neočekivani politički zemljotres, njegovi rezultati se nisu svuda ravnomerno osetili. Od tridesetak zemalja, nastalih na istočnoevropskom postkomunističkom prostoru, svega se njih desetak, jasno i od početka, usmerilo ka relativno pravoliniskom razvoju i konsolidovanju demokratije. Skoro dve trećine zemalja ušlo je u procese transformacije iz komunizma, ali bez jasnih naznaka o tipu režima kojem se teži, i najveći broj njih se nakon početnih godina tranzicije nalazio u prelaznim zonama između autoritarnih, poluautoritarnih i diskutabilnih minimalnih (izbornih) demokratija.

Razlozi za ovakav razvoj događaja su višestruki. Mogu se uočiti tri grupe država: one koje su nastale raspadom SSSR-a, države bivše Jugoslavije i preostale, mahom, centralnoevropske države. Za prvu grupu zemalja se često kaže da su bile iznenadenje „demokratizacijom“ odozgo, odnosno neočekivanom liberalizacijom koju je počeo da sprovodi Gorbačov, te da su u njima samima demokratski pokreti bili slabici i neorganizovani. „Postjugoslovensku“ grupu s druge strane karakterišu krvavi međuetnički konflikti koji su omogućili da se komunistički kolektivizam zameni nacionalističkim i da se demokratizacija odloži do rešavanja nacionalnog pitanja. Treća grupa zemalja nije imala ovako fundamentalne probleme, ali se i u njima tranzicija nije odvijala na bezbolan način i bez problema (npr. problemi s ruskom manjinom na Baltiku).

Ovakva startna pozicija zemalja iz prve dve grupe dovela je do fenomena koji Diamandorus i Larebi nazivaju „dvostepenom tranzicijom“, što smatraju specifičnošću Jugoistočne Evrope. Ovaj region se od ostalih (postkomunističkih) razlikuje po komparativno manjem uticaju civilnog društva i organizovane opozicije u poslednjim godinama komunističke vlasti. Teza koju postavljaju Diamanduros i Larebi (Diamanduros i Larrabee 2000, 48-49) kaže da je taj nedostatak iskorišćen od strane elita prethodnog sistema koje su preuzele glavnu ulogu u inicijalnoj fazi tranzicije. Zbog

toga je promena u ovim zemljama izvršena tek u drugom izbornom talasu, sredinom devedesetih godina (autori primarno govore o Rumuniji i Bugarskoj), što je imalo za posledicu svojevrsnu dvostepenu tranziciju. Ovo nije bilo bez posledica za dalji razvoj, pa isti autori smatraju da je prvi stepen tranzicije iskorušen da komunistička elita uzme što bolja mesta u nastajućem sistemu, bilo kroz promenu političke partije, bilo kroz nezakonite privatizacije ili na neki treći način. Iako je raspad Jugoslavije nešto drugačije uticao na političke prilike u zemlji, i na našim prostorima se može uočiti ova matrica i videti veliki uticaj stare nomenklature na tranzicione procese. Ova prednost se nije zasnivala samo na imovini, već i u infrastrukturnim uticajima u drugim oblastima i u privilegovanim položaju u odnosu na medije i druge nominalno nezavisne aktere.

U najkraćem, Srbija, Gruzija i Ukrajina su se početkom 2000. nalazile pod polauitoritarnom vlašću tri moćna lidera koji su karijere započeli kao kadrovi komunističkih partija – Miloševića, Ševarnadzea i Kučme. Iako su se u sve tri zemlje već deset godina održavali višepartijski izbori, na njima se nisu poštovala osnovna pravila demokratske igre – počev od izbornih uslova koji su favorizovali vladajuće partije, preko kampanja u kojima je opozicija bila u najmanju ruku hendikepirana, do samog prebrojavanja glasova i objavljivanja izbornih rezultata. U sve tri zemlje su ugrožavana ljudska prava, ograničavana je sloboda medija i rad organizacija civilnog društva. Srbija i Gruzija su imale i međunacionalne konflikte koji su im ugrožavali teritorijalni integritet, dok je Ukrajina patila od regionalnih razlika i neintegriranosti. Međutim, i u takvim nedemokratskim uslovima se pokazalo da su slobode osvojene padom komunizma (pre svega pravo glasa i političkog organizovanja) bile dovoljne da u specifičnim okolnostima dovedu do rušenja starih režima.

## **Gotovi su! – Od Beograda do Kijeva**

Završni čin prve „šarene revolucije“ odigrao se na ulicama Beograda 5. oktobra 2000. godine<sup>4</sup>. Slobodan Milošević je 24. septembra 2000. poražen na saveznim predsedničkim izborima od Vojislava Koštunice, kandidata DOS-a, ali je odbio da prizna izborne rezultate. Ovakva situacija nije bila nepoznata građanima Srbije koji su se tokom zime 1996/97. tromesečnim masovnim protestima izborili za priznavanje rezultata na lokalnim izborima. Međutim, sada je ulog bio mnogo veći, a kontekst drugačiji. Još pre NATO bombardovanja Srbije, tokom 1998. a nakon uvođenja Zakona o medijima i Zakona o univerzitetu, počelo je stvaranje studentskog pokreta „Otpor!“, koji je nastao na osnovu iskustva brojnih studentskih pokreta i koji se priključio brojnim postojećim organizacijama civilnog društva. Njegov cilj je bio dvostruk: da promoviše izlazak na izbole putem kampanje „Vreme je“ (istraživanja su pokazivala da je među apstinentima veći deo glasača opozicije) i da na sebe privuče pažnju, ali i gnev Miloševićevog režima (jedan od slogana „Otpora“ bio je: „Gotov jel!“). Takođe, veoma važan deo bilo je i obezbeđivanje poštenog prebrojavanja glasova, pa je kroz CeSID stvorena masovna

<sup>4</sup> Revolucija u Srbiji nema ime po boji, već se u domaćoj literaturi naziva „petooktobarska“ a u stranoj bager ili buldožer (buldoser) revolucija zbog korišćenja bagera ispred zgrade RTS-a.

mreža kontrolora izbora. Međutim, odlučujući potez ostvaren je u političkoj areni – za kandidata opozicije izabran je umereni nacionalista Vojislav Koštinica, za koga se verovalo da ima veće šanse od tada nepopularnih i ranjivih Draškovića ili Đindjića. Procena se pokazala ispravnom, pa je Koštinica pobedio Miloševića već u prvom krugu. Međutim, i procena da Milošević neće lako priznati porez je bila ispravna, pa je nakon serije manjih okupljanja širom Srbije, organizovan i veliki miting u Beogradu. Cilj mitinga je bio da se do tada neviđenim brojem demonstranata (700 000) izvrši vaninstitucionalni pritisak na Miloševića, a da se istovremeno umanji šansa da policija i vojska intervenišu protiv demonstranata. Demonstranti su tokom 5. oktobra zauzeli zgrade Parlamenta, Radio-televizije Srbije i mnogih drugih institucija, pa je Milošević (nakon što je bilo očigledno da ni policija ni vojska ne žele da reaguju) priznao izborni poraz. U narednim danima, ova победa se institucionalizovala osnivanjem prelazne vlade i zakazivanjem vanrednih parlamentarnih izbora za januar 2001, pa je bilo očigledno da će DOS i formalno preuzeti vlast u zemlji.

Promene u Gruziji („rose revolution“) odigrale su se u nešto drugačijem ambijentu. Pre svega, u pitanju su bili parlamentarni izbori (novembar 2003) na kojima je Ševarnadze pokušao da krivotvor rezultate u korist svoje koalicije, kako bi i dalje ostao na vlasti. Međutim, okupljeni građani su zauzeli parlament tokom Ševarnadzeovog govoru u njemu i primorali ga da kasnije i podnese ostavku i raspiše predsedničke i parlamentarne izbore. Revolucija je dobila ime po ružama koje su dobijali policajci i vojnici kao znak nenasilne prirode protesta i koje su nosili građani kada su upali u parlament. Pandan „Otporu“ je bila „Kmara“ („dosta“ na gruzijskom), a za lidera opozicije se izborio Sakašvili, iako je do tada bio samo jedan od nekoliko lidera. Sakašvili je početkom sledeće godine izabran za predsednika Gruzije, a njegova partija je odnela pobedu na ponovljenim parlamentarnim izborima (mart 2004).

Ukrajinski slučaj (ime je dobio po narandžastoj boji opozicije koja je, opet, izabrana zbog dominantno narandžaste boje lišća tokom jeseni u Kijevu) bar je formalno sličniji Srbiji. Nakon drugog kruga predsedničkih izbora (novembar 2005) Viktor Janukovič (kandidat koga je podržavao Kučma) proglašen je pobednikom od strane Centralne izborne komisije, ali se zahvaljući velikom broju nezavisnih posmatrača izbora utvrdilo da je došlo do krađe glasova. Opozicioni lideri, Viktor Juščenko (kandidat za predsednika) i Julija Timošenko, pozvali su građane na generalni štrajk i izneli zahtev za ponovnim brojanjem glasova. Pozornica Narandžaste revolucije bio je Trg Maidan (Trg Nezavisnosti) u Kijevu gde su građani formirali protestni štab, tzv. „grad od šatora“ (tent city), a najvidljiviju ulogu imala je ukrajinska „Pora“ („Vreme je!“ na ukrajinskom; omladinska i studentska organizacija, inače podeljena u dve frakcije: Crnu, na-klonjeniju civilnom sektoru, i Žutu, bližu političkim partijama). Protesti i štrajkovi su se nedeljama odvijali širom Ukrajine pa je režim morao da popusti. Izborna komisija je proglašila da je nemoguće ponovo prebrojati glasove, pa je drugi krug izbora ponovljen 26. decembra. Juščenko je s 52% glasova izabran za novog predsednika.

## Karakteristike i preduslovi šarenih revolucija

Neke od karakteristika „šarenih revolucija“ su očigledne iz kratkih opisa samih događaja. Međutim, da bismo odgovorili na pitanja koja nas interesuju, moramo otkriti koje su najvažnije zajedničke karakteristike ovih promena, odnosno koji uslovi moraju biti ostvareni da bi došlo do promene. Majkl Mekfaul (McFaul 2005, 6) uočava četiri ključna aspekta po kojima se ove revolucije razlikuju od drugih: 1) razlog za smenu režima bili su pokradeni izbori, a ne rat, ekonomska kriza ili međunarodni faktor; 2) opozicija je koristila vaninstitucionalna sredstva da bi zaštitila postojeći formalni demokratski poredak, a ne da bi izazvala stvaranje novih pravila igre; 3) u svakoj od zemalja su vladar i izazivač istovremeno tvrdili da imaju legitimitet; i 4) revolucionarna situacija je razrešavana bez nasilja velikih razmara.

Isti autor (McFaul 2005, 7-15) ukazuje na 7 preduslova koji su morali biti ostvareni kako bi uspeh opozicije bio moguć. Pre svega, važno je da je reč o (1) poluautoritarnom, a ne autoritarnom režimu, jer u prvom slučaju režim ne kontroliše sve oblasti života i ostavlja prostor za organizovanje civilnog društva i opozicije. U konkretnim slučajevima, kako je bilo reči o režimima izbornog autoritarizma, oni su svoj legitimitet tražili kroz periodične i delimično slobodne izbore, što ne bi bio slučaj u čistim autoritarnim sistemima. Zatim, važno je da *ancient regime* ima (2) nepopularnog lidera. Ovo je pre svega taktički bitno jer se čitava odgovornost svaljuje na lidera kao personifikaciju sistema, a ne na sistem koji je on stvorio. Treći uslov tiče se (3) ujedinjenosti opozicije, što se pokazalo ključnim u Srbiji i Ukrajini, a nešto manje u Gruziji jer su u pitanju bili parlamentarni izbori. Ujedinjenost opozicije je jasan recept za uspeh još iz prvi godina tranzicije („jedna lista protiv komunista“), ali i dugogodišnji nedostigni cilj za opoziciju u Srbiji. No, ne treba zaboraviti da ni 2000. ovaj uslov nije bio u potpunosti ispunjen – Vuk Drašković (SPO) je na izbore izašao samostalno, a Koštunicu i DOS nije podržao ni DPS Mila Đukanovića, što je moglo doneti još oko 100 000-200 000 glasova za DOS. Ipak, jedan deo njihovih glasača je i pored formalne neujedinjenosti glasao za kandidata DOS-a. Četvrti uslov je rezultat iskustva s lokalnih izbora 1996/97. u Srbiji i tiče se stvaranja (4) mogućnosti za nezavisno posmatranje izbora. U Srbiji je taj posao obavljao CeSID sa svojim posmatračima, u Ukrajini Komitet ukrajinskih glasača (CVU) i „Pora“, dok je u Gruziji taj posao obavljala mreža NVO. Peti faktor predstavljali su (5) nezavisni mediji koji su stvarali paralelne javne sfere. Iako se njihova moć nije mogla meriti s državnim medijima, glad za nezavisnim informacijama je omogućavala da mreže lokalnih medija (poput ANEM-a) dobiju mnogo veći značaj u kreiranju javnog mnjenja. U Gruziji i Ukrajini je u većoj meri korišćen i internet kao medij, mada je i u Srbiji bilo takve prakse (sajtovi poput b92 i freeserbia). Svakako najprepoznatljiviji element „šarenih revolucija“ bilo je (6) mobilisanje velikih masa. Iako su sve zemlje imale iskustva s masovnim demonstracijama, ove su imale nekoliko novih elemenata. Pre svega, akcenat je bio na nenasilnom okupljanju praćenom različitim neformalnim oblicima zabave (koncerti i performansi), na decentralizaciji ovakvih skupova, odnosno na inkluziji građana iz svih krajeva kada su se organizovali završni protestni skupovi. Iako je mobilizacija masa samorazumljiv koncept, u kontekstu

izborne krađe on postaje zanimljiv iz perspektive motivacije za kolektivno delovanje. Naime, ako su građani nezadovoljni režimom, troškovi pokušaja da se utiče na režim u svakodnevnim situacijama su visoki. „Međutim, kada režim načini izbornu krađu, povećava se verovatnoća da se protesti organizuju, što umanjuje troškove učešća u njima, a podiže mogućnost da se ostvari cilj“ (Tucker 2007, 537). Konačno, nenasilni pristup je bio moguć zahvaljujući (7) podeli unutar snaga bezbednosti, kako to naziva Mekfaul, odnosno, njihovoj neodlučnosti i nemotivisanosti da brane režim.

Zanimljivo je da Mekfaul ne pominje ono što bi mogao biti uslov svih uslova i čime bi se spisak morao dopuniti – reč je (8) međunarodnoj političkoj, logističkoj i finansijskoj pomoći. Međunarodni uticaj imao je izuzetan značaj, kako za obezbeđivanje ponutnih 7 elemenata (npr. podrška nezavisnim medijima ili civilnom društvu), tako i za stvaranje povoljne političke klime za promene. Meka moć kojom su zemlje EU i SAD-a (i pored negativnih sentimenata u vezi s raspadom Jugoslavije) uticale na sva postkomunistička društva i pomoći u tranzicionom periodu koju su doatile srednjoevropske zemlje, demonstrirali su jasan model razvoja kojem su se nadali građani Srbije, Gruzije i Ukrajine.

Konačno, spisak bi se mogao dopuniti i onim o čemu Vajt (White 2009, 409-412) i Taker (Tucker 2007, 542-545) govore kao o presudnom faktoru – (9) percepcijom korumpiranosti režima i mogućnosti da se na njega utiče. Čini se da zahtevi za demokratizacijom nisu bili dovoljni da se sruše pojedini režimi, već da je njima trebalo dodati i zahteve za pravdom i poštovanjem zakona. Takođe, uverenja da građani ne dobijaju ništa od režima, niti da na njega nekako mogu uticati, snažno su doprinela promenama.

### Treći ili četvrti talas?

U literaturi o promenama u Istočnoj Evropi, a naročito kada je reč o „šarenim revolucijama“, često se postavlja pitanje kojem talasu demokratizacije one pripadaju. Kako se talasi ne razlikuju samo po vremenu odigravanja već i po karakteristikama, onda ovo pitanje postaje značajno. Koncept je u politikologiju uveo Hantington smatrajući da je „talas demokratizacije grupa tranzicija iz nedemokratskih u demokratske režime, koja nastupa u određenom vremenskom periodu, a brojnošću značajno premašuje istovremene tranzicije u suprotnom smeru“ (Hantington 2004,22). Prvi „dugački“ talas odnosi se na stare demokratije, drugi se vezuje za period nakon Drugog svetskog rata, dok treći talas započinje portugalskom tranzicijom (1974), obuhvatajući i postkomunističke zemlje (Hantington 2004, 23-25).

U „formalnom“ smislu postoji konsenzus da se radi o četvrtom talasu demokratizacije (Beyme, Krastev, McFaul), ali se javlja neslaganje oko njegovih osobina. Bajme smatra da se čitava postkomunistička tranzicija mora svrstati u zaseban, četvrti talas, zbog istovremene borbe „protiv diktature etatističkog socijalizma, protiv neefikasnog ekonomskog sistema i protiv dominacije jedne hegemonijalne sile“ (prema Pavlović 2003, 65). Mekfaul (McFaul 2002, 213) šarene revolucije svrstava zajedno s ostalim postkomunističkim promenama u *četvrti talas promena režima*, smatrajući da ovaj talas vodi i ka demokratijama i ka diktaturama, te da ga zbog toga ne treba zvati tala-

som demokratizacije. On, međutim, ističe još neke posebnosti promena u četvrtom talasu. Naime, dominantna teza u trećem talasu demokratizacije bila je da način promene režima utiče na dalju demokratizaciju, te da je najpovoljniji model ugovorena (*pacted*) tranzicija do koje dolazi kada su snage pristalica i protivnika režima relativno ujednačene. Takva situacija favorizuje pregovore umesto sukoba i dovodi do stvaranja sistema s „checks and balances“ što daje dobru osnovu za demokratski razvoj. Nasuprot ovom iskustvu, Mekfaul smatra da se u Istočnoj Evropi demokratija najbolje razvila u zemljama u kojima je prednost bila na strani izazivača – „demokratije nastaju u zemljama u kojima su demokrate imale veću snagu“ (McFaul 2002, 214). Ovo proizilazi iz činjenice da se u postkomunističkim društвима radi o fundamentalnijoj promeni društva u odnosu na primere iz Latinske Amerike ili južne Evrope.

S druge strane, Krastev smatra da šarene revolucije imaju više zajedničkog s revolucijama trećeg talasa Latinske Amerike nego s plišanim revolucijama u Istočnoj Evropi. Naime, on tvrdi da su „šarene revolucije“ izražavale snažnu želju za promenom, ali ne obavezno i želju za više demokratije, a kamoli za više kapitalizma“ (Krastev 2007, 237). Građani su, prema Krastevu, tražili „reviziju privatizacije, a ne više privatizacije. Oni su se borili protiv korupcije, a ne protiv komunizma“. Iako se s Krastevom moramo složiti oko toga da su „šarene revolucije“ imale neke značajne inovacije (pre svega percepciju o lošoj izvedenoj tranziciji) u odnosu na ostatak postkomunističkih revolucija, čini se da je argument o sekundarnosti političkih promena nasuprot ekonomskim zahtevima neutemeljen. Jasno je da se građani nisu borili protiv komunizma jer ga više nije ni bilo, ali su, kako i sam Krastev zaključuje, „tvrdnje o krađi, a ne o budućnosti bile u srcu političkog diskursa“ (Krastev 2007, 237). Odbranu ukradenih glasova na izborima ipak moramo razumeti kao demokratski koncept, bez zanemarivanja činjenice da se na izborima nije previše debatovalo o konkretnim planovima za budućnost.

Pozicija ovoga rada je da „šarene revolucije“ pripadaju četvrtom talasu promena režima, zajedno s drugim promenama u postkomunističkim društвима. Promene koje su se u njima desile, direktna su posledica sloboda, oslobođenih na početku demokratske tranzicije s padom komunizma – prava glasa i prava na političko organizovanje. Iako se ove slobode od početka nisu mogle koristiti u punom kapacitetu, njihovo postojanje je omogućilo da se dođe do promena u tzv. „drugom koraku“. U tom smislu, unutar teorije aktera, kojom objašnjavamo šarene revolucije, posebno ističemo društvene karakteristike kao značajan element, a ne samo postavku scene, i to u dva osnovna pravca – kroz formalno postojanje demokratskih institucija i kroz postojanje adekvatne društvene strukture, odnosno komparativno visokog nivoa modernizacije i integriranosti društva u međunarodne tokove.

### **Ima li drugih objašnjenja za šarene revolucije?**

U literaturi o demokratskim promenama i konsolidaciji preovlađuju četiri škole ili pristupa (Pavlović 2003, 65-70). Pored teorije političkih aktera, čije argumente smo do sada zastupali, tu su transnacionalne teorije, strukturne teorije i interaktivne teorije. Transnacionalne teorije zastupaju tezu da do promena dolazi pod uticajem iznenad-

nih i veoma značajnih promena u međunarodnim odnosima, u relativno kratkom vremenskom periodu kada se „domino efektom“ promene prenose iz zemlje u zemlju. Linč i Stepan o ovome govore kao o „dominantnom duhu vremena – *Zeitgeist*“ (Linz i Stepan 1996, 74). Iako se ne može osporiti da je postojala međuzavisnost između „šarenih revolucija“, vremenska distanca između njih je bila prevelika da se može govoriti o „domino“ ili „snow-ball“ efektu. Bliže istini je tvrdnja da su se „revolucionari“ ugleđali jedni na druge i sarađivali.

Druga, relativno uticajna tranzitološka škola polazi od teze da društva na određenom nivou razvoja povećavaju šanse za demokratske promene. Međutim, komparativna analiza društveno-ekonomskih faktora ne pokazuje po čemu bi Srbija, Ukrajina ili Gruzija bile različite od drugih poluautoritarnih država u kojima se nije dogodila revolucija. Takođe, ne postoji ni naročite sličnosti između Srbije, Gruzije i Ukrajine u vreme odvijanja promena. Slični rezultati dobijaju se ako se u obzir uzmu BDP, nejednakost u društvu ili druge uobičajene karakteristike kojima merimo društveno-ekonomske karakteristike (White 2009, 398-404). Međutim, strukturne teorije su mnogo valjanije za objašnjavanje šansi određenog društva da ostvari demokratiju, nasuprot kritikovanom linearном pristupu u određivanju trenutka kada do prevrata zaista dolazi. Tako se Lipsetova ocena da „što je nacija bogatija, ima veće šanse da razvije demokratiju“ (Lipset 1959) pokazuje značajnjom u daljem razvoju ovih društava.

Dalje, interaktivne teorije zahtevaju da se u obzir uzme mnogo više fakora i njihova interakcija u konkretnom kontekstu. Kao takve, one nisu previše praktične za komparativne studije jer se same revolucije razumeju kao deo mnogo šireg konteksta. Naravno, ovaj pristup ne bi trebalo zanemariti u drugim istraživanjima petooktobarskih promena. Ukratko, teorija aktera ukazuje na najdistinkтивnije karakteristike „šarenih revolucija“, bar kada je o samim promenama reč. Kada se razmatraju dalji dometi demokratija, strukturalna teorija će biti od mnogo većeg značaja.

### **Postoji li, dakle, veza između „šarenih revolucija“?**

Pre svega, na analitičkom nivou, veza je očigledna. Reč je specifičnom modelu društvenih promena, kada hibridni poluautoritarni sistemi bivaju svrgnuti s vlasti nakon izbornog poraza. Međutim, postoji li realna povezanost ova tri događaja?

U javnom diskursu, a delimično i u naučnim radovima postoji teza o tzv. „izvozu revolucija“, odnosno o profesionalnim revolucionarima koji uz podršku međunarodne zajednice (čitati: Sjedinjenih Američkih Država) ruše demokratski izabrane režime po svetu. Tako Lejn (Lane 2000, 116-117) smatra da su šarene revolucije u stvari „revolucionarni državni udari“ u kojima opozicija, nemoćna da legalno pobedi vlast na izborima, organizuje podršku naroda putem masovnih medija uz neutemeljene optužbe da su izbori pokradeni. Zanimljivo je uočiti da Lejn ovu tvrdnju dokazuje preko izbora u Jermeniji (2008) dok se uopšte ne obazire na slučajeve Srbije ili Ukrajine. Rasprostranjenost ove teze u razmevanju „šarenih revolucija“ nije, stoga, posledica njene utemeljenosti, već činjenice da ona odgovara skoro svim zainteresovanim političkim aktterima. Snage staroga režima imaju izgovor da su bile svrgнуте s vlasti od strane

moćnih stranih sila, snage „novog režima“ u tome vide uobičajenu međunarodnu saradnju i potvrdu svog demokratskog legitimitet, izvoznici revolucija priliku da poboljšaju svoj položaj u odnosu na međunarodne donatore i priliku da naprave međunarodne karijere, a međunarodne organizacije i fondacije, koje su finansijski podržavale aktere šarenih revolucija, priliku da pokažu svoju moć i da opravdaju svoje velike budžete. Istina je, po našem sudu, nešto drugačija.

Iako se nijednog trenutka ne sme zanemariti značaj međunarodne pomoći, najveći deo promene izvojevan je od strane domaćih aktera i građana koje su oni motivisali prvo da glasaju, a onda i da te glasove odbrane na uličnim protestima. Ne postoji kolica novca i znanja koja može da iznедri takav entuzijazam i kreativnost kakvu smo imali priliku da vidimo na ulicama Beograda ili Kijeva. Takođe, entuzijazam opozicionih aktera je bio ogroman i onda kada nije postojala tolika međunarodna pomoć (npr. tokom građanskih protesta u Srbiji 1996/97). „Korišćenje šarenih simbola i zaštava, mahanje gruzijskom zastavom u Kijevu, kao i gruba sličnost u odvijanju događaja nisu dovoljni da objasne šta se zapravo desilo u Ukrajini, Gruziji ili Kirgistanu“ (Hill 2005, 3). Sličan zaključak formulisao je Vajthed još 1986. izučavajući Latinsku Ameriku: „U svim slučajevima koje smo razmatrali, unutrašnji faktor je imao primaran značaj u određivanju smera i ishoda tranzicije, dok je međunarodni faktor imao samo sekundarnu ulogu“ (prema Linz i Stepan 1996, 73).

No „izvoz revolucija“ ima utemeljenje u činjenici da je konkretan „know-how“ formulisan na izborima u Slovačkoj i Hrvatskoj, a onda unapređen u srpskim uslovima za slučajeve da stari režim ne priznaje poraz. Ovaj „know-how“, zasnovan na strategiji za kreiranje 9 preduslova o kojima smo govorili, zapravo je najznačajnija veza između šarenih revolucija i prenošen je bogatom saradnjom, pre svega, nevladinog sektora (za detaljnije primere videti deo sa studijama slučaja u knjizi *Reclaiming Democracy*). Međutim, ni „know-how“ nije univerzalni recept, već se mora kontekstualizovati, a od kvaliteta kontekstualizacije zavisi (između ostalog) i ishod promena. Slepa primena strategije u nekim drugim slučajevima poput Belorusije (u kojoj, po svemu sudeći, nije došlo do izborne krađe na način na koji se ona desila u Ukrajini ili Gruziji) pokazuje da u pitanju nije čarobni štapić demokratskih promena i da se one ne mogu tek tako uvoziti, niti izvoziti.

Kako se objašnjava povezanost ovih slučajeva? Američki sovjetolog Beissinger (Beissinger) nudi koncept „modularnih demokratskih revolucija“ pod kojim podrazumeava stvaranje modela rada (onoga što smo mi nazvali „know-how“) koji svojim uspehom služi za primer u drugim sličnim slučajevima - „modularna akcija je akcija koja je u velikoj meri zasnovana na postojećem uspešnom primeru“ (Beissinger 2007, 259.). Transfer znanja od slučaja do slučaja vrši se protokom informacija, ali i ljudi. Sa svakim ponavljanjem model se menja pod uticajem novih okolnosti, ali osnovni model „šarenih revolucija“ ima 6 osnovnih elemenata: 1) lažirane izbore kao priliku za mobilizaciju; 2) međunarodnu pomoć za razvoj lokalnih demokratskih pokreta; 3) omladinski pokret koji koristi nekonvencionalne protestne taktike pre izbora kako bi umanjio popularnost režima; 4) ujedinjenu opoziciju; 5) spoljni diplomatski pritisak i opsežno posmatranje izbora; i 6) masovnu mobilizaciju nakon utvrđivanja da su izbori lažirani i korišćenje ne-nasilnih metoda (Beissinger 2007, 261).

Bejsinger govori i o strukturalnim uslovima koji pospešuju događanje/širenje „šarenih revolucija“ ističući 7 faktora koji su do sada igrali značajnu ulogu: 1) vrstu izbora (predsednički su adekvatniji od parlamentarnih); 2) otvorenosti političkog sistema; 3) stepen razvoja visokog obrazovanja i postojanje velikog broj studenata; 4) protestnu tradiciju i mogućnost da se mobilisu velike mase; 5) regionalne razlike unutar dominantne nacije i regionalnu ili lokalnu vlast u rukama opozicije; 6) oslabljene veze između policije i režima; i 7) značajno prisustvo međunarodnih NVO (Beissinger 2007, 272). Ovi uslovi mogu biti ostvareni u većoj ili manjoj meri, i od njih zavisi u kojoj zemlji će se brže i lakše desiti promena. „Kada postoji modul, njegov uticaj može do određene mere nadomestiti strukturalne nedostatke, omogućavajući grupama koje su u ne povoljnijem položaju da sprovedu uspešnu akciju pod uticajem prethodnog primera... sa svakim sledećim uspešnim ponavljanjem, snaga primera raste povećavajući šansu da se akcija desi ili čak i da uspe“ (ibid). Međutim, iako postojanje modula može nadomestiti strukturalne nedostatke u samom izvođenju promena, ovi nedostaci će se pokazati u procesima konsolidovanja demokratije (npr. Kirgistan). Kako i sam Bejsinger uviđa, ovakva teorijska matrica može biti zanimljiva i za one koji demokratskoj tranziciji i konsolidaciji pristupaju iz polja strukturnih teorija, tako i za one koji se fokusiraju na teorije aktera.

## Kuda dalje?

Nakon Narandžaste revolucije sve oči su s iščekivanjem bile uprte u Belorusiju. Međutim, kako se tamo nakon izbora, manje-više, ništa nije desilo, tako se smanjio i sveopšti medijsko-politički entuzijazam za „šarene revolucije“. Ipak, primeri širom sveta pokazuju da se logika „šarenih revolucija“ i dalje može uspešno primenjivati, ako ne u revolucionarnim promenama, onda u promenama manjeg stepena, kao, na primer, u slučaju albanskog pokreta „MJAFT!“.

Analitički fokus se, s druge strane, pomera ka srednjeročnim i dugoročnim posledicama „šarenih revolucija“, njihovoj komparaciji s promenama iz devedesetih godina, kao i uticaju koje će ovakav način promene imati na društvo. Na primer, nasuprot očekivanom talasu građanske participacije nakon ovakvog iskustva, čini se da su takva očekivanja bila optimistična i da revolucionarni kompromisi i strukturalni elementi ipak postavljaju svoja ograničenja<sup>5</sup>. Isti oprez valja imati u procenjivanju mera do koje su građani podržali novoizabrane lidere, a koliko su glasali protiv starih, a naročito kada procenjujemo da li su se građani zaista opredelili za demokratiju, „Zapad“ ili bilo koju drugu vrednost.

5 Za istraživanje na ovu temu videti veoma zanimljiv rad, Meiowitz i Tucker: *Beyond the Coloured Revolutions: A Dynamic Model of Protest* ([http://homepages.nyu.edu/~jat7/Meiowitz\\_Tucker\\_Protest.pdf](http://homepages.nyu.edu/~jat7/Meiowitz_Tucker_Protest.pdf)).

## Sažetak

Tekst razmatra osnovne karakteristike „šarenih revolucija“ i mehanizme koji ih povezuju. U tekstu koristimo teoriju aktera s naglašenijim strukturalnim elementima i koncept „modularnih demokratskih revolucija“.

Ključne reči: šarene revolucije; postkomunizam; tranzicija; talasi demokratizacije; Srbija; Ukrajina; Gruzija.

## CITIRANA LITERATURA

- Beissinger, Mark (2007). „Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions“, u: *Perspectives on Politics*, Vol. 5/No. 2, str. 259-276.
- Diamondouros, Nikiforos i Stephen Larrabee (2000). „Democratisation in South-Eastern Europe: Theoretical Considerations and Evolving Trends“, u: Pridham, Geoffrey and Tom Gallagher (urednici). *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*. London: Routledge, str. 24-64.
- Hill Fiona (2005). „Beyond the Coloured Revolutions“, keynote speech at Central Eurasia Studies Society 6th Annual Conference, September 30, Boston University ([www.brookings.edu/views/papers/hillf/20050930.pdf](http://www.brookings.edu/views/papers/hillf/20050930.pdf) - pristupljeno 18.9.2010.)
- Hantington, Semjuel (2004). *Treći talas*. Beograd: Stubovi kulture
- Krastev, Ivan (2007). „Where Next or What Next?“, u: Forbig, Joerg i Demeš, Pavol (urednici). *Reclaiming Democracy*. Washington DC: The German Marshal Fund of the United States, str. 235-244.
- Lane, David (2009). „Coloured Revolution as a Political Phenomenon“, u: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Volume 25, Issue 2 & 3, London: Routledge, str. 113-135.
- Linz, Juan i Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1959). „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy“, u: *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1. (Mar., 1959), str. 69-105.
- McFaul, Michael (2002). „The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship“, u: *World Politics* 54, str. 212-244.
- McFaul, Michael (2005). „Transitions from Postcommunism“, u: *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3, July 2005
- Tucker A. Joshua (2007). „Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems, and Post-Communist Colored Revolutions“, u: *Perspectives on Politics* 5, str. 535-551.
- Pavlović, Dušan i Antonić, Slobodan (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pavlović, Vukašin (2003). *Društveni pokreti i promene*. Beograd: Udruženje za političke nauke Jugoslavije i Fakultet političkih nauka.
- White, Stephen (2009). „Coloured Revolution : Is there a Pattern?“, u: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Volume 25, Issue 2 & 3 June 2009 , str. 396 - 412.



# Predsednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri

**DUŠAN PAVLOVIĆ I IVAN STANOJEVIĆ**

Fakultet političkih nauka, Beograd

## 1. Uvod

Institucija predsednika Republike u političkom sistemu Srbije postoji od 1990. godine kada je usvojen prvi postkomunistički Ustav koji je u politički život vratio višestranački sistem. Već prema prvim klasifikacijama, institucija predsednika Republike je proglašen za definišuću instituciju političkog sistema Srbije.<sup>1</sup> Upravo zbog karakterističnog položaja predsednika Republike, politički sistem Srbije nazvan je polupredsednički sistem ili semiprezidencijalizam (Basta-Posavec 1991, 111; Vasović 1998, 116–118; Vladisavljević 2003; Orlović 2008, 106).

Čini se da postoji saglasnost o tome kako semiprezidencijalizam u Srbiji funkcioniše po principu alternacije (Orlović 2008, 106). Načelno govoreći, semiprezidencijalizam deluje tako da se predsednik, ako iza sebe ima skupštinsku većinu, ponaša kao superpredsednik i može da se meša u proces formulisanja i sprovođenja javnih politika. Ako se, međutim, formira skupštinska većina koja ne podržava predsednika, predsednik mora da se povuče. Tada se on ponaša više kao ceremonijalni predsednik (Lijphart 2003, 156). Oba pravila potvrđena su u Srbiji. Prvo su potvrdila dva mandata Slobodana Miloševića (1990–1997) i drugi mandat Borisa Tadića (koji je započeo u februaru 2008); drugo pravilo potvrđuju periodi u kojima su predsednici bili Milan Milutinović (1998–2003) i Boris Tadić u prvom mandatu (2004–2007).

U ovom tekstu želimo da objasnimo na koji način institucionalni dizajn polupredsedničkog sistema stvara suboptimalne političke ishode (*suboptimal policy outcomes*). Uočavamo dva važna felera institucionalnog dizajna. Prvo, predsednik se često meša

<sup>1</sup> Pre toga, prema Ustavu Socijalističke Republike Srbije iz 1974. godine, postojala je funkcija predsednika Predsedništva Srbije.

u vođenje javne politike, iako za to nema ustavnih ovlašćenja. Drugo, kada iza sebe ima skupštinsku većinu, predsednik bira slabog premijera što slabi vladu i njene kapacitete za vođenje javne politike. Treće, činjenica da se predsednik Republike bira na neposrednim izborima podstiče predsedničke kandidate da daju nerealna politička obećanja, tj. obećanja koja često ne mogu da ispune. Time se glasači navode da veruju kako predsednik može da ostvari ono što obeća, zbog čega pogrešno glasaju. Kako ćemo pokazati kasnije u tekstu, predsednik često nije u stanju da ispunji izborna obećanja ni kada iza sebe ima skupštinsku većinu, a naročito kada je nema.

Navedeni feleri biće predmet ovog teksta. Tekst je organizovan na sledeći način: najpre u odeljku 2 iznosimo svoje opšte stanovište o tome čemu služe demokratske političke ustanove, a potom teorijsku paradigmu koju upotrebljavamo (novi institucionalizam u političkoj nauci); u odeljcima 3 i 4 šire opisujemo felere institucionalnog dizajna i iznosimo primere koji potkrepljuju naše objašnjenje; u odeljku 5 govorimo o agregaciji preferencija; odeljak 6 zaključuje tekst.

## 2. Teorijski okvir

Polazimo od stanovišta da vlada nastaje sa svrhom da zajednici obezbedi ona dobra i usluge koje slobodno tržište nije u stanju da obezbedi ili ih obezbeđuje neefikasno. Takva dobra nazivamo javnim dobrima. Da bi to bilo moguće, izvršna vlast mora da zna šta građani žele, odnosno šta su njihove preferencije. Smatramo da svaki oblik političkog poretku mora da omogući odgovor na sledeća pitanja: koji je kvalitet i karakter javnih dobara koja zajednica želi, koliko i kako zajednica želi za njih da plati, i u kakvim se zakonskim okvirima vlada kreće kada ih obezbeđuje. Ključno obeležje demokratije jeste da na ta pitanja odgovore daju sami građani (Mueller 1996, 101). Demokratske ustanove, prema tome, služe da bi se kroz njih otkrile društvene preferencije, a potom one zadovoljile javnom politikom.

Slede dva zaključka: prvo, ako je cilj demokratske vlade da obezbedi javna dobra, koja tržište obezbeđuje neefikasno, ili ih uopšte ne obezbeđuje, onda same demokratske ustanove moraju biti uređene tako da takva dobra obezbeđuju na efikasniji način; drugo, ako je karakteristika demokratske vlade da javnu politiku vodi na osnovu društvenih preferencija, onda demokratske ustanove moraju da budu dizajnirane (uređene) na takav način da omogućavaju što verniju transformaciju pojedinačnih u društvene preferencije. Smatramo da sadašnje političko institucionalno uređenje u Srbiji, pogotovo ustanova predsednika Republike, predstavlja prepreku jednom i drugom.

Teorijska paradigma koju upotrebljavamo ovom prilikom, jeste novi institucionalizam u političkoj nauci. Preciznije rečeno, upotrebljavamo jednu od verzija novog institucionalizma pod nazivom empirijski institucionalizam (Peters 2005, 87–105). Za empirijski institucionalizam je važno da ustanovi da li postoji sposobnost ili efikasnost političkih ustanova da proizvode javnu politiku. Javna politika, po tom gledištu, suštinski zavisi od institucionalnog dizajna.

Empirijski institucionalizam tvrdi da se ekonomski ishodi ili ekonomska politika menjaju ukoliko se promeni institucionalno uređenje. Empirijski institucionalizam, prema tome, ima

jedinstveno stanovište o promeni ustanova koje nije karakteristično za sve podvrste novog institucionalizma. Po tom stanovištu, ustanove je moguće relativno lako menjati nameravanim odlukama pojedinaca (Peters 2005, 101). Međutim, polupredsednički sistem u Srbiji postoji od 1990. godine, a mi tvrdimo da se od tada on nije suštinski promenio.<sup>2</sup> Empirijski institucionalizam ne može da odgovori na pitanje zbog čega se političke ustanove u Srbiji nisu suštinski promenile dvadeset godina posle prvog višestranačkog ustava Srbije. Tim pitanjem se mi, međutim, nećemo ni baviti u ovom tekstu.<sup>3</sup> Sve što ovde tvrdimo jeste da promenom institucionalnog dizajna može da dođe do promene u vođenju javne politike.

### 3. Feleri institucionalnog dizajna

Naša glavna teza je da je polupredsednički sistem neefikasan jer ne omogućava efikasnu alokaciju resursa, vodi do suboptimalnih javnih politika, i ne omogućava verno otkrivanje društvenih preferencija. Tvrdimo da sistem funkcioniše neefikasno *kada predsednik ima podršku skupštinske većine, a da uvek funkcioniše neefikasno kada se radi o otkrivanju društvenih preferencija.*

Najpre razmatramo predsednikovu tendenciju mešanja u vođenje javne politike, tj. u politička pitanja. To se dešava kada predsednik ima podršku skupštinske većine. (U slučajevima kada iza predsednika ne стоји skupštinska većina, on se retko meša u javnu politiku koja u potpunosti pripada vlasti.) Evo nekoliko primera.

Vlada Mirka Cvetkovića formirana je 2008. glasovima skupštinske većine koja podržava i predsednika Republike Borisa Tadića. Svojim odlukama o formiranju Saveta za nacionalnu bezbednost<sup>4</sup> i Nacionalnog saveta za infrastrukturu<sup>5</sup>, Vlada Srbije formalizovala je uticaj predsednika na formiranje javnih politika. Ovakve odluke problematične su iz dva razloga: prvo zato što Ustav Republike Srbije iz 2006. godine ne dozvoljava predsedniku Republike da bude izabran na drugu javnu funkciju (član 115), a drugo zato što predsednik na taj način izlazi iz domena svojih ustavnih nadležnosti.

Odlukom o formiranju Saveta za nacionalnu bezbednost poverena je dužnost predsedniku da saziva sednice, predsedava, utvrđuje dnevni red (zajedno s predsednikom Vlade) i potpisuje akta koja usvaja Savet (član 4). Čitalac bi mogao pomisliti da je članstvo predsednika u Savetu za nacionalnu bezbednost opravdano, s obzirom na njegovu ustavnu dužnost da komanduje Vojskom (član 112, stav 2). Međutim, u delokrugu Saveta nalaze se i oblasti unutrašnjih poslova i obaveštajnih službi, u kojima predsednik Srbije nema nadležnosti, za razliku od predsednika Sjedinjenih Američkih Država, koji ima neophodne nadležnosti da upravlja savetom sličnog formata.

2 Promenu institucija ne treba mešati s politikom koju vodi današnji predsednik, promjenom u odnosu na politiku predsednika Republike iz devedesetih godina.

3 Za taj zadatok bi bila prigodnija druga vrsta institucionalizma – istorijski institucionalizam (Peters 2005; Pierson 2000; 2004).

4 [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=68196](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=68196) (Pristupljeno 9. septembra 2010.)

5 Na internet stranici Vlade Republike Srbije nema dokumenta o osnivanju Saveta, ali je osnivanje propraćeno u medijima i predsednik Republike na svojoj internet stranici izdaje saopštenja o radu Saveta. <http://www.predsednik.rs/mwc/default.asp?c=301500&g=20080827234116&lng=lat&hs1=0> (Pristupljeno 9. septembra 2010.)

Članstvo predsednika u Nacionalnom savetu za infrastrukturu predstavlja još upadljiviji primer pokušaja formalizacije uticaja predsednika Republike na rad Vlade po pitanjima koja se ne nalaze u opisu njegovih ustavnih nadležnosti. Tako se predsednik kroz predsedavanje Savetom bavi izdvajanjem budžetskih sredstava za izgradnju saobraćajnica i planiranjem infrastrukturnih projekata. Sledeći primer pokazuje kako predsednik pokazuje javnosti da je odlučan u nameri da se bavi infrastrukturom.

Decembra 2009. godine Boris Tadić je izjavio da svoju budućnost i svoj kredibilitet vezuje za izgradnju autoputa K10. Da je predsednik ozbiljan u svojoj nameri, pokazuju njegove iznenadne posete gradilištima u narednim mesecima. Tako je tokom avgusta 2010. godine, obilazeći gradilišta, davao izjave o rokovima izgradnje puteva i mostova, kao i o daljim planovima za infrastrukturne projekte, iako je to u nadležnosti Ministarstva za infrastrukturu. Pored toga je „graditeljima širom Srbije poručio da će narednih meseci dolaziti u nenajavljenе posete kako bi proverio dinamiku radova na kapitalnim infrastrukturnim projektima“<sup>6</sup>, kao da ih je on tu zaposlio.

Drastičniji primer predsednikovog mešanja u vođenje javne politike je Tadićev odnos prema ministrima. Decembra 2009. godine izjavio je kako ni svi ministri, ni predsednici opština ne rade dovoljno dobro, ali nije htelo javno da kaže na koga misli, jer „daje šansu ljudima da se poprave“<sup>7</sup>. Predsednik govori kao da ima ustavne nadležnosti da zameni ministre i predsednike opština koji po njegovom mišljenju ne rade dobro. Sličnu izjavu predsednik daje i u novembru 2010. godine kada najavljuje rekonstrukciju vlade.

Da bi se razumeo značaj navedenih primera, potrebno je da naglasiti kako, za razliku od nekih političkih sistema u kojima je predsednik centralna figura izvršne vlasti (Lijphart 2003, 154), predsednik Srbije nema nikakva politička ovlašćenja. Po Ustavu Srbije (član 112), predsednik nema ustavne nadležnosti za vođenje politike (jer one pripadaju Vladi Srbije; član 123, tačka 1), a naročito nadležnost da smenjuje ministre.

U najvećem broju slučajeva, predsednik Republike ne krši Ustav direktno, jer ne postoje njegove formalne odluke koje se odnose na javnu politiku, a koje je Vlada obavezna da sledi. Umesto toga, predsednik svoj uticaj vrši stranačkim kanalima, preteći ministrima iz svoje stranke da im sledi kazna gubitka radnog mesta, jer on može da ih smeni kao predsednik stranke, a ne kao predsednik Republike. Takav spoljni uticaj na ministre izmešta političku odgovornost iz Vlade u prostor koji nije regulisan Ustavom. Naime, ukoliko Vlada ili neko ministarstvo počne da donosi politički štetne odluke, skupština ih može pozvati na političku odgovornost pre isteka mandata (član 124 i 130). Međutim, ukoliko su Vlada ili ministar doneli neku odluku pod predsednikovim uticajem, pritiskom ili pretnjom predsednik ne može biti pozvan na političku odgovornost, jer je prema Ustavu on odgovoran samo pravno, a ne i politički (član 118). Odsustvo političke odgovornosti inače je česta pojava kod čisto predsedničkih sistema (Linz 1994; Vladisavljević 2003, 10), ali neki sistemi imaju mehanizme kojima ograničavaju

<sup>6</sup> [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=08&dd=05&nav\\_id=450036](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=08&dd=05&nav_id=450036) (Pristupljeno 6. septembra 2010.)

<sup>7</sup> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/340851/Tadić+kritikovao+rad+ministara.html> (Pristupljeno 6. septembra 2010.)

predsednikov politički uticaj pre isteka mandata.<sup>8</sup> U Srbiji ne postoji takav institucionalni mehanizam. Da bi predsednik bio smenjen, potrebno je da prođe pet godina. Sve to dovodi do jednog poremećenog stanja u kome u pojedinim političkim pitanjima nije moguće locirati političku odgovornost, što uvećava neizvesnost i nepredvidljivost političkog procesa, što može da ima negativne posledice po ekonomsku politiku.

Prekoračenje nadležnosti nije žrtvovano za efikasnije vođenje javne politike. To je otuda što se predsednik ne meša *baš uvek* u vođenje politike. Naime, on se često meša, ali često propušta da kaže bilo šta o nekom važnom političkom pitanju. To ima negativne posledice po funkcionisanje Vlade – jer predsednik predlaže premijera i ima presudnu reč prilikom izbora većine ministara – i rezultira odsustvom liderstva u Vladi.

Uzroke institucionalizacije Vlade bez vođstva vidimo u institucionalnom dizajnu<sup>9</sup>, odnosno u činjenici da se predsednik Republike nekada meša, a nekada ne meša u pitanja javne politike. Tvrdimo da je ovakvo rešenje prouzrokovano upravo činjenicom da se predsednik nalazi u lagodnoj poziciji u kojoj se meša u pitanja javne politike kada to nađe za shodno. Da bi to bilo moguće, predsednik na mesto premijera bira politički bezbojnu ličnost koja možda ima administrativne, ali nikakve liderske sposobnosti ili političku hirizmu neophodnu za vođenje Vlade i sprovođenje politike. Liderstvo bi, umesto premijera, trebalo da obezbedi predsednik Republike. Međutim, upravo tu nastaje problem, jer osim u nekim slučajevima, predsednik zapravo nema interesa da se kontinuirano i sistematski bavi vođenjem politike. Pored spoljne politike, koju vodi preko ministra spoljnih poslova, koji mu je faktički lično odgovoran (za šta takođe nema ustavnog osnova), predsednik se ponekad oglašava kada se radi o nekom „vrućem“ političkom pitanju, ili, što je češći slučaj, kada Vlada zapadne u čorsokak, tj. kada ne može da doneše odluku. Mešanje se događa često upravo zbog toga što u Vladi ne postoji političko vođstvo.

Evo jednog primera za takvu vrstu mešanja. Kada je Savez vojvođanskih Mađara (SVM) uskratio podršku Vladi pri izglasavanju budžeta za 2010. godinu, najavljen je preispitivanje odnosa u vladajućoj koaliciji. Naime, budžet je usvojen uz pomoć glasova tri poslanika koji ne pripadaju vladajućoj većini. Bilo je očekivano da će saradnja između SVM-a i Vlade Mirka Cvetkovića biti okončana. Sukob se iz Narodne skupštine preneo i na lokalni nivo gde je sprovedena odmazda Demokratske stranke. Odbornici DS-a počeli su da preglasavaju koalacione partnere iz SVM-a i time ih naterali da se povuku iz lokalne vlasti u Subotici. Da stvari ne bi izmakle kontroli, umešao se predsednik Srbije Boris Tadić, koji je na sastanku s predsednikom SVM-a Ištvandom Pastorom dogovorio „nastavak strateške saradnje, uprkos aktuelnim problemima koji su se dešavali u lokalnu i u prošlosti“.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> U SAD, recimo, izbori za Kongres i Senat dolaze na polovini predsednikovog mandata, čime birači imaju šansu da „kazne“ predsednika za politiku kojom nisu zadovoljni. To se u SAD desilo 1994, 2006 i 2010. To se dešava kao pravilo, jer izbori za Kongres i Senat dolaze uvek tačno na polovini predsednikovog mandata koji traje paran broj godina. U Srbiji, za razliku od toga, to ponekad može, a ponekad ne mora biti slučaj, jer mandat predsednika traje pet, a mandat Skupštine četiri godine.

<sup>9</sup> Oni doduše ne moraju da se nalaze isključivo u institucionalnom dizajnu. Recimo, za vreme Vlade Vojislava Košunice, „feudalizacija“ je uspostavljena kao posledica odsustva vizije premijera (koji je bio zainteresovan isključivo za kosovsko pitanje, a manje za sva ostala).

<sup>10</sup> [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=03&dd=08&nav\\_id=416349](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2010&mm=03&dd=08&nav_id=416349) (Pristupljeno 6. septembra 2010.)

## **4. Institucionalno uređenje i promene u ishodima javnih politika**

Vlada u kojoj nema lidera, implicitno šalje signal da nema legitimitet, a odsustvo legitimite slabi njen kapacitet za sprovođenje u delo javnih politika. Najrečitiji primer je sveobuhvatna reforma propisa (popularno nazvana SRP) koju je Vlada pokušala da sproveđe 2009/2010. godine. Cilj reforme bio je da se umanjuje štetni efekti administracije po poslovanje preduzeća. Predviđeno je uklanjanje propisa koji nepotrebno podižu troškove poslovanja, čime se vrši neefikasna alokacija resursa. Kada je polovinom 2010. godine radna grupa saopštila da je uspela da ukloni tek trećinu nepotrebnih propisa, video se da su glavna prepreka sama ministarstva u Vladi. Jedan od članova radne grupe izjavio je: „Plan reforme propisa nije realizovan i apelujem na nadležne da im ovaj projekat bude prioritet. Čini se da se reforme ne sprovode konzistentno i da sva ministarstva i nadležni ne dele isti entuzijazam za popravljanje privrednog ambijenta“ (*Politika*, 14. jul 2010, str. 11). Situacija je zaista bila apsurdna: sama Vlada nije sposobna da reformiše sopstvene resore! To je, između ostalog, zato što se onaj ko ima najviše legitimeta za reformu – predsednik Republike – time ne bavi. S druge strane, oni koji treba time da se bave – premijer i ministarka – za to nemaju legitimitet.

Odsustvo lidera u Vladi i spremnost Vlade da vodi politiku za koju je dobila mandat na izborima, posledica je činjenice da predsednik za premijera bira bezbojnu političku ličnost. To je moguće upravo kada predsednik ima podršku skupštinske većine. Kada do toga ne bi dolazilo? Kada institucija predsednika ne bi bila politički atraktivna. Zamilite alternativno institucionalno uređenje u kojem bi predsednik bio biran u Skupštini. Tada bi njegova pozicija i ponašanje bili drugačiji. U tom slučaju on ne bi mogao da ima uticaj na predsednika Vlade, ali – što je još važnije – za mesto predsednika ne bi se borile značajne političke ličnosti. Pošto predsednik Republike (kada iza sebe ima skupštinsku većinu) sastavlja najveći deo Vlade, on namerno bira slabe (nesamostalne) premijere i ministre finansija kako bi na njih mogao da vrši uticaj, ne bi li sačuvao koaliciju. Da je ustavna pozicija predsednika ceremonijalna (kao, recimo, u Nemačkoj, Mađarskoj ili Italiji), lideri stranaka se ne bi takmičili za jednu tako beznačajnu poziciju, već bi se borili za mesto premijera, a onda bi se liderstvo u stranci „preselilo“ u liderstvo u Vladi (kao u Velikoj Britaniji, Australiji, Italiji, Češkoj, Slovačkoj ili Izraelu). Pošto to nije slučaj, lider stranke svoju harizmu „nosi“ u kancelariju predsednika Republike iz koje je povremeno koristi za vođenje politike.

## **5. Neposredni izbori i nerealna obećanja kandidata**

Druga tvrdnja koju iznosimo u ovom tekstu, jeste da neposredni izbori za predsednika Republike sprečavaju verno identifikovanje društvenih preferencija. Dizajn je feleričan jer, ukoliko se izbori za Skupštinu i predsednika Republike održavaju u isto vreme, rezultat mogu da budu dve suprotstavljene društvene preferencije. To se, recimo, dogodilo na izborima 24. septembra 2000. godine. Na parlamentarnim dobijena je jedna većina, a na predsedničkim druga. U Skupštini SRJ većinu je dobila koalicija SPS/SDP. Međutim, njen kandidat na izborima je izgubio. Pošto je odmah nakon izbora nastupila vanredna situacija, taj nesklad je ubrzano bio otklonjen vanustavnim putem.

Iako predsednik nema nadležnost da vodi politiku, kandidati za predsednika u izbornoj kampanji neprekidno daju upravo politička obećanja. Oni tokom kampanja po pravilu nude političke programe koji možda neće moći da se sprovedu u delo. To je pogubno u oba slučaja. Kada izabrani predsednik iza sebe ima skupštinsku većinu, feler se pojavljuje u obliku neefikasne vlade. Stvar je još gora ako te većine nema, jer se ponašanje kandidata na izborima ne menja u zavisnosti od toga da li kandidat prepostavlja da će imati skupštinsku većinu; on u oba slučaja nudi politička obećanja koja možda neće moći da ostvari.

Na primer, Boris Tadić je u izbornoj kampanji za predsednika 2004. godine obećavao „izgradnju institucija, stabilnost u zemlji, obezbeđivanje novih radnih mesta, rešavanje konkretnih problema s kojima sa suočavaju građani“.<sup>11</sup> Kandidat Bogoljub Karić je išao još dalje, obećavajući da će s preduzeća „skinuti lance i katance“, da će Kragujevac biti „srpska prestonica u kojoj će biti Vlada Srbije i cela administracija“<sup>12</sup>, da će „zabraniti uvoz zelene salate“<sup>13</sup>, kao i da će „uposlit Srbiju“<sup>14</sup>. Najdalje je otišao kandidat DSS-a, Dragan Maršićanin, koji je obećao da će, ako bude bio izabran, preispitati 80 spornih slučajeva privatizovanih preduzeća iz perioda 2001–2004. godine.

Da bi se zaista video da izborna kampanja za direktno izabranog predsednika u polupredsedničkom sistemu podstiče kandidate da daju nerealna obećanja, potrebno je da se navede šta je od svojih obećanja ostvario Boris Tadić. On je u periodu 2004–2007. bio predsednik koji iza sebe nije imao skupštinsku većinu i podršku u Vladi, a od maja 2007. god. iza sebe je imao značajnu skupštinsku podršku i direktni uticaj na većinu u Vladi. Ni pre, ni posle maja 2007. godine Boris Tadić nije uspeo da ostvari ništa od onog što je obećao u izbornoj kampanji 2004. godine. Izgradnja novih institucija (Poverenik za informacije, Zaštitnik građana, Agencija za borbu protiv korupcije, Komisija za zaštitu konkuren-cije, Državna revizorska institucija, itd.) za vreme predsednikovanja Borisa Tadića išla je veoma sporo. Do kraja 2010. godine nijedna od institucija tzv. četvrte grane vlasti nije uspela da dobije značajnija ovlašćenja za kontrolu nad izvršnom vlašću. Boris Tadić se nije mešao u njihovu izgradnju, niti se trudio da ih zaštiti od čestih sabotaža skupštinske većine u koju spada stranka čiji je predsednik. Boris Tadić takođe nije uradio mnogo po pitanju bezbednosti. Kada je 22. februara 2008. godine spaljena zgrada Američke ambasade u Beogradu, Boris Tadić se nalazio u Rumuniji, umesto da obezbeđuje stabilnost u zemlji, koju je obećao u izbornoj kampanji. Stopa nezaposlenosti smanjena je u periodu 2004–2010, ali je nejasno šta je Boris Tadić uradio da bi se to dogodilo. Izuzev angažovanja oko interventnog uvoza gasa u januaru 2009. godine, nije poznato da je Boris Tadić rešio, kao predsednik, makar jedan „konkretan problem“ s kojim se suočavaju građani.

Sve to, razume se, ne znači da je Boris Tadić loš čovek, ili da ga ne zanimaju politička pitanja. Stvar je u institucionalnom dizajnu, a ne u pojedincu. Neposredni izbori za predsednika Republike jednostavno podstiču kandidate da tokom kampanje daju obećanja koja ne mogu da ostvare i koja ne spadaju u ovlašćenja predsednika Republike. To kod birača stvara iskrivljenu sliku o tome kako predsednik Republike ima mnogo

<sup>11</sup> <http://www.b92.net/specijal/izbori2004/vesti.php?start=440&> (Pristupljeno 6. septembra 2010.)

<sup>12</sup> [http://www.b92.net/info/komentari.php?nav\\_id=142182](http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=142182) (Pristupljeno 6. septembra 2010.)

<sup>13</sup> [http://www.b92.net/info/komentari.php?nav\\_id=142491](http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=142491) (Pristupljeno 6. septembra 2010.)

<sup>14</sup> [http://www.b92.net/info/komentari.php?nav\\_id=143175](http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=143175) (Pristupljeno 6. septembra 2010.)

više političke moći od one koju zaista ima, i zavodi birače da pogrešno daju svoj glas. Time se pojedinačne preferencije iskrivljeno transformišu u društvene preferencije, čime se stvara politički feler.

## 6. Zaključak

U odeljcima 3–5 videli smo kako postojeće institucionalno uređenje stvara političke felere i vodi do suboptimalnih politika. Kako smo nagovestili u odeljku 2, mi prihvatamo institucionalno objašnjenje po kome suboptimalnost javnih politika proizilazi iz ustanova koje stvaraju te politike. Naglasili smo da institucionalno objašnjenje mora da zadovolji empirijski uslov: ako promenimo ustanove, promeniće se i ishodi političkog procesa. To proizilazi iz naše analize: ako bi predsednik bio ceremonijalna figura (koja ne bi bila birana na neposrednim izborima), predsednik se više ne bi mešao u rad vlade, a vlada bi dobila istinskog lidera koji bi zbog svoje pozicije morao da se bavi svim političkim i ekonomskim pitanjima. Alternativno, sličan ishod bi se dobio ako bi se uveo čisti predsednički sistem (kao u SAD), a ukinula institucija vlade.

## Sažetak

Tekst pokušava da ustanovi ekonomsku neefikasnost političkih institucija u Srbiji. Glavni predmet analize je institucija predsednika Republike, tj. polupredsednički režim u Srbiji ustanovljen 1990. godine. Teorijska paradigma koja se u tekstu koristi je empirijski institucionalizam.

Ključne reči: institucionalni dizajn; institucionalizam; empirijski institucionalizam; predsednik republike; ekomska efikasnost.

## CITIRANA LITERATURA

- Basta-Posavec, Lidija R. (1991). „Ustavna demokratija i (ne)demokratska konstitucija društva – Srbija pod ustavom od 1990“, u: Nakarada, R., Basta-Posavec, L. R., Samardžić, S. (priredili) *Raspad Jugoslavije – produžetak ili kraj agonije*. Beograd: Institut za evropske studije.
- Mueller, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend (2003). *Modeli demokratije. Oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*. Beograd: Službeni list, Podgorica: CID
- Linz, Juan J. (1994). „Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?“, u: Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo [eds.] *The Failure of Presidential Democracy. Vol. 1*. Baltimore: The Johns Hopkins University, str. 3–87.
- Orlović, Slaviša (2008). *Politički život Srbije – između partokratije i demokratije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Orlović, Slaviša (2009). „Predsednik po volji građana, a ne skupštine“, u *Politika*, od 1. februara 2009. god.
- Peters, Guy (2005). *The New Institutionalism in Political Science*. London & Newyork: Continuum.
- Pierson, Paul (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, u: *American Political Science Review*, Vol. 94, no. 2 June 2000, str. 251–267.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.
- Vladislavljević, Nebojša (2003). „Sistemi sa neposredno izabranim predsednikom, nasleđe starog režima i novi ustav“, u: *Prizma* (septembar 2003), Beograd: CLDS, str. 9–24.

# Propuštena prilika: deset godina ekonomске tranzicije u Srbiji

**MIROSLAV PROKOPIJEVIĆ**

Institut za evropske studije, Beograd

## 1. Uvod

Kada je tim *Centra za slobodno tržište* (CST), koji sam predvodio, procenjivao dvogodišnji bilans reforme u Srbiji od promena 2000. do oktobra 2002, došli smo do zaključka da je reforma više nego mršava i da je pomenuti period u pogledu reformi stoga „propuštena prilika“ (Prokopijević, red, 2002). Do tog zaključka došli smo na osnovu procene dve stvari. Prvo, koji reformski zahvati su sprovedeni, koji su u toku ili su najačavljeni. Drugo, u kojoj meri je vlada proreformska i da li ima šanse da pojača reforme u nastavku mandata ili da je nasledi neka vlada koja bi sprovela reformu.

U pogledu prvog, došli smo do zaključka da nikakva dublja i konzistentnija reforma nije u toku ni u izgledu. Izgledi za veliko spremanje su propušteni zato što ono nije počelo odmah posle formiranja vlade, 22. januara 2001. Nekih reformi je bilo, ali su one bile parcijalne, često međusobno nekonzistentne, a čitavi delovi države i poslovnog okruženja bili su netaknuti reformom. U vezi s drugim, na političkoj sceni nije bilo organizovane stranke koja bi dolaskom na vlast pojačala reforme. Opoziciju DOS-u činile su stranke „starog režima“, tako da je o njihovom reformskom potencijalu bilo iluzorno i razmišljati. Zato je generalni zaključak naše studije bio da su prve dve godine reformi „propuštena prilika“, da odsustvo dubljih reformi znači da će se ulaganja i stope rasta smanjiti pošto se iscrpu efekti ukidanja sankcija, dobijenih donacija i trošenja privatizacionih prihoda.

Naša studija je dobila značajnu medijsku pažnju, ali je naišla na potpuno odbijanje vlasti, međunarodnih organizacija i ogromne većine ekonomista i drugih stručnjaka. Sasvim suprotno nalazima naše studije, mišljenje domaćih stručnjaka i novinara o srpskim reformama bilo je od pozitivnog do ushićeno pozitivnog, a takav stav su podržavale međunarodne organizacije jer je on pokazivao i njihovo navodno veliko postignuće u spoljašnjoj podršci reformi. Mnogi su više nego skromne reforme novih srpskih

skih vlasti nazivali „najboljim u istočnoj Evropi“.<sup>1</sup> Zato je razumljivo da su ti „stručnjaci“ našu studiju zvali preteranom, hiperkritičkom, a bilo je čak i jedno mišljenje da je naša studija propuštena prilika. Odbianje je još blaga reč za reakciju na koju je naša studija naišla, prava bi bila – zgražanje.

Osam godina posle te procene CST-a, nova procena ne bi bila različita. Jedina razlika je u tome što je tim CST-a u to vreme bio upadljivo usamljen sa svojom dijagnozom, dok je danas naša tadašnja dijagnoza postala većinsko mišljenje i među stručnjacima, stranim investitorima, a dobrim delom je prihvaćena i kod međunarodnih organizacija, pa čak i u izveštajima tela EU o stanju u Srbiji.<sup>2</sup> Vlada i režimski krugovi indirektno pokazuju da je dijagnoza o propuštenoj prilici bila tačna, jer je danas (sredina 2010) upravo vlada glavni protagonist pronalaženja „novog modela razvoja“. Za „novim“ modelom, naravno, ne bi bilo potrebe da „stari“ nije pretrpeo krah. Štaviše, rana procena CST-a je u međuvremenu postala i glavni ton pisanja o Srbiji u domaćim medijima: „Za nešto više od mesec obeležićemo deceniju od demokratskih promena u Srbiji. Očekivanja su izneverena, poverenje izigrano, obećanje pogaženo. Sistem koji je navodno srušen 5. oktobra, nikada nije demontiran. Poluge vlasti su netaknute: država je partijska, tajne službe su van kontrole i u službi pojedinaca, javna preduzeća i dalje služe da se partije namiruju iz njih, a vrhuška se uglavnom bogati. I danas se sve zasniva na presudnom uticaju jedne ličnosti... Konstanta srpskog društva... je neprekidni rat koji država vodi protiv svog stanovništva; aparat i administracija u kojoj se ‘savetnici’ množe prostom deobom, razne agencije se multiplikuju, takse i porezi bujaju, partokratska podela kolača isključuje sve koji nisu nosioci neke partijske knjižice. Građani postoje radi državne administracije... Sagovornici ‘Blica nedelje’ složni su u oceni da su ove ‘demokratske’ godine uglavnom protračene.“ (*Blic* 2010, 4) Tako je vreme dalo za pravo saradnicima CST-a, a ne autorima udvaračkih ili blago kritičkih pristupa.

U Srbiji je u ovih deset godina došlo do parcijalnih ekonomskih reformi, a i ekonomske prilike 2010. za prosečnog građanina su nešto bolje nego 2000. Ali ono što je propušteno da se uradi, jeste duboka, konzistentna i brza reforma. Da je obavljena, ona bi Srbiju promovisala u tridesetak zemalja u svetu koje su najprivlačnije za ulaganja i time bi osigurala ekonomsku perspektivu zemlje. Jedna od posledica takve reforme bila bi i da bi promene učinila nepovratnim, što bi onemogućilo povratak na „stari režim“ pre 2000.

Nažalost, takve reforme nije bilo i Srbija je stoga posle deset godina još uvek na početku jedne ozbiljne reforme. Usled toga je njen ekonomski položaj slab, ekonomske perspektive mršave, a rizik povratka na staro još uvek visok. Takva situacija odvraća ulaganja, poskupljuje cenu kapitala, smanjuje broj radnih mesta i visinu nadnica, usled čega je rast usporen, a za građane je to izgubljeno vreme. Osim toga, usvojena rešenja su stvorila neke privredne neravnoteže koje su dugoročno neodržive, usled

1 To je bilo preovladajuće mišljenje ne samo u studijama iz prvih godina reformi (npr. Stamenković 2003, EBRD 2004), nego i u štampi, npr. dnevničici *Novosti* ili *Politika*, nedeljnici *Ekonomist* i *NIN*. Za retke protrišne zahteve za reformom u ranom periodu posle promena, up. Stojanović 2002.

2 Up. Arandarenko 2008, Šestović i Wes 2009. Kritičniji nego ranije su postali i međunarodni forumi, up. European Commission 2009, FIC 2009. Retki su koji još uvek zaobilaze istinu, up. Bošnjak 2008.

čega će u godinama koje slede morati da se dese neke veće promene. Videćemo kasnije da su one već započele.

U ovome što sledi najpre ću napraviti (I) pregled osnovnih reformskih koraka i nавesti njihovu procenu. Potom ću govoriti o posledicama takvih reformi za razvoj (II). Na kraju ću govoriti o izgledima za naredni period (III).

## 2. Priroda i pregled reformi

Zemlje jugoistočne Evrope<sup>3</sup> (JIE) generalno karakteriše mala sklonost institucionalnim reformama, nerazvijenost, loše demografske tendencije i sklonost preteranoj potrošnji. Mala sklonost reformama vidi se u niskom stepenu reformi vezanih za tržišnu privredu i vladavinu prava. Taj problem je nasleđen iz dalje i bliže prošlosti, usled čega su ove zemlje privredno nerazvijene. Kao rezultat, ove zemlje su rangirane ispod 50 mesta od približno 160 zemalja sveta, koliko ih na rangiranjima obično ima. Rangiranja se obavljuju prema ekonomskim slobodama, institucionalnim reformama, nivou korupcije, konkurentnosti ili kvalitetu poslovnog okruženja.<sup>4</sup> Nerazvijenost zemalja JIE rezultat je niskog nivoa ekonomskih sloboda i skromnog nivoa vladavine prava. Demografske tendencije su nepovoljne, sve zemlje JIE imaju niske stope rađanja i populacioni pad. Niske stope rađanja zemlje JIE dele sa zapadnoevropskim zemljama, ali u zapadnoj Evropi se pad populacije ublažava useljavanjem, dok su zemlje JIE zemlje emigracije, što dodatno smanjuje njihove populacije i stvara demografske, socijalne, ekonomske i političke probleme. Iako su siromašne, s averzijom prema reformama, zemlje JIE karakteriše težnja da troše više nego što stvaraju, usled čega imaju visok nivo duga, inflaciju, visoke deficite budžeta, trgovinskog bilansa i tekućeg računa.

Naravno, zemlje JIE nisu međusobno slične kao jaje jajetu, nego imaju i neke važne razlike, koje se tiču tradicije, istorije, geografskog položaja, nivoa razvoja, tipa ustanova, međunarodnog položaja, makroekonomskih pozicija, itd. Zemlje JIE dele zajedničku istoriju jer su od kraja II svetskog rata do 1989. bile pod komunističkim režimom. Tek s padom komunizma zemlje JIE su povratile slobodu i stekle mogućnost izbora. Padom komunizma one su ušle u tranziciju od komunizma ka tržišnoj demokratiji.<sup>5</sup>

Odluka o (ne)reformskoj opciji u Srbiji pala je u vreme kada je do promene došlo početkom oktobra 2000. Često se kaže da je to bio „5. bez 6. oktobra“. To bi značilo da je došlo do personalne smene, ali ne i do dubinske promene režima. Napuštene su neke politike prethodnog režima, ali ne i sama priroda režima. Takva vrsta političke promene je donela neke političke i ekonomske promene. Napuštene su ratne politike vani i istrebljivanje političkih protivnika unutra, proglašena je spoljnopolitička ori-

<sup>3</sup> Pod zemljama jugoistočne Evrope ovde se podrazumevaju Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija, Rumunija i Srbija.

<sup>4</sup> Videti godišnja rangiranja zemalja prema ekonomskim slobodama (rade ih Heritage Foundation, Fraser Institute, Freedom House), poslovnom okruženju (program *Doing business* Svetske banke), konkurentnosti zemalja (World Economic Forum), korupciji (Transparency International).

<sup>5</sup> Pod tranzicijom se ovde podrazumeva prelaz od komunističke diktature, vladavine jedne stranke i planske privrede, ka demokratiji, nekom obliku vladavine prava i tržišnoj privredi. Više o tome u: *Transition*, Prokopijević (2001)

jentacija ka Evropskoj uniji, deklarisane su želje da se obave neke ekonomске i druge reforme. Ali nije bilo nikakve ideje o brzoj, dubokoj i konzistentnoj promeni čitavog režima, koji bi, od vrlo manjkave i slabe demokratije, nikakve vladavine prava i mešovite administrativno-tržišne privrede, bio preveden u režim demokratije, vladavine prava i tržišne privrede. Prodemokratske snage su smatralе da raniji poredak i nije bio toliko loš, koliko su loše bile politike koje su vođene. Tvrđnja novih vlasti o pogrešnosti politika prethodnog režima je tačna, ali ne i tvrdnja o prirodi tog režima. Nove vlasti nisu shvatale da pravila igre određuju i njene rezultate.

Odluka da promene budu bez „šestog oktobra“, značila je pobedu linije manjeg otpora. Ogomorna većina lidera DOS-a bila je zadojena nacionalizmom ili socijalizmom (većina i jednim i drugim), njoj demokratija i tržišna privreda u okvirima vladavine prava nikada i nisu bile pravi cilj. I da je nešto više znala o tome, a nije, to bi bila politički bolnija, a time i skuplja opcija. Većina građana je bila protiv Miloševića, bilo zato što su je njegove politike svalile u bedu i međunarodnu izolaciju ili zato što nije postigao obećani cilj „nacionalnog ujedinjenja“ u državi koja je veća od Srbije, ali većina birača nije bila i za dubinske promene u društvu, posebno ne za protržišne promene u okviru vladavine prava. Građani su saodgovorni što nije bilo dubljih i bržih promena, ali glavni deo odgovornosti te vrste ipak je na političkoj eliti, koja je pre građana morala da zna da su mogućnosti starog režima vrlo ograničene.

Zapad je obećavao pomoć (donacije) i integraciju zemlje u svet, posle promene politika prethodnog režima. Manevarski prostor Zapada ovde nije bio veliki. Ako je usled politika prethodnog režima nametao kaznene mere, promena politike je morala da se nagradi. Malo ko bi razumeo da je Zapad tada rekao da će biti pomoći i reintegracije u svet samo ako bude dubokih reformi. Sem toga, Zapadu je bilo važnije da se Slobodan Milošević i drugi optuženi pred međunarodnim Tribunalom u Hagu suoče s pravdom, nego da u Srbiji bude reformi. Te okolnosti i personalno-političke podele među liderima DOS-a dalje su smanjivale ionako skroman reformski potencijal „novih vlasti“.

S takvom koncepcijom promena i okolnostima trasiran je i dalji put. Šansa za brze, duboke reforme postoji samo na početku. Posle nekog vremena nakon promena obnove se interesne grupe. Ako nema brze i duboke reforme na početku, najbolje što se kasnije može očekivati je mrvareća reforma koja se obavlja po sistemu „malo napred, malo nazad“. Prećutna pretpostavka vlasti u ekonomskoj sferi bila je da su dublje ekonomski reforme nepotrebne, jer novac pristiže, a standard raste i bez njih. U to su spadale doznake stanovništva, donacije, prihodi od privatizacije i druga ulaganja. Da bi vlada uvećala raspoloživa sredstva, prihvatile je prodaju jednog broja firmi, tj. vrlo parcijalnu privatizaciju. A da bi privatizacija mogla da se obavi, bile su potrebne funkcionalne banke i drugi delovi finansijskog tržišta. Tako je i došlo do iznuđene reforme bankarskog sektora. Na tržištu Srbije ponovo su se posle dugog vremena pojavile banke koje su nudile standardne bankarske usluge. Reforma bankarskog sistema je bila najbolji deo reformi, ali ne zato što je bila protržišna i dobro izvedena, nego zato što ozbiljnih reformi u drugim sektorima nije bilo. Nedostaci bankarske reforme su u pravnom statusu banaka (strane banke su naterane da postanu „domaće banke sa stranim kapitalom“), ulazak na tržište bio je težak i regulisan, umesto slobodan, banke su bile privilegovani akteri finansiskog tržišta (tzv. bankocentričnost sistema). Izvršena je

izvesna liberalizacija tržišta osiguranja, blaga liberalizacija deviznog režima, monetarna politika je postala restriktivnija nego devedesetih, ali ne i dovoljno restriktivna, pa se godišnja stopa inflacije posle 2001. kretala između 6% i 18%, što je činilo da Srbija ostane jedna od nekoliko zemalja s najvećom inflacijom u Evropi.

Berza u Beogradu ponovo je počela da radi 1989, mada se dugo na njoj trgovalo uglavnom novčanim zapisima. Tek s početkom privatizacije posle 2001. na berzi se pojavljuju akcije firmi, dužničke hartije, itd. Derivata i drugih instrumenata ni danas nema. Osnovni nedostaci berzanskog tržišta su slabe ustanove, nepouzdani izveštaji, skupa i preregulisana trgovina, nameštanje poslova, visoki porezi na kapitalnu dobit. Retke su firme, čijim akcijama se trguje na berzi, koje isplaćuju dividende, a i kada se to čini, dividende su simbolične, obično 1-2% vrednosti akcije u tom trenutku.<sup>6</sup> Većinski vlasnici i menadžeri firmi tunelišu dobit u svoje džepove, ostalim vlasnicima lažno prikazuju bilanse i time ih pljačkaju. Sem slabe regulacije, to je jedan od osnovnih razloga zamiranja finansijskog tržišta.

Sve što je bilo u najboljem delu reformi, privatizaciji, svelo se na prodaju firmi ili dobara koja su se mogli prodati. Ostali delovi privatizacije nisu obavljeni uopšte ili je to urađeno samo u vrlo ograničenoj meri. Tako nije bilo restitucije jer su vlasti očito smatrali da im je to samo trošak. Više glasova bi izgubili nego dobili, a i restitucija bi pojela privatizacione prihode, koji se onda ne bi mogli koristiti za populističke svrhe. Likvidacija kroz stečaj je vrlo ograničeno korišćena, jer su oni koji „rade“ u takvim firmama imali iluziju da su zaposleni i bilo bi politički opasno da s nekoliko desetina hiljada povećaju ionako ogromnu armiju nezaposlenih. Novoosnovanih firmi posle 2000. je malo, prosečno tek desetak hiljada godišnje, višestruko manje nego u vreme Vlade Ante Markovića. *Greenfield* ulaganja u Srbiji su bila mala, često samo oko 5% ukupnih DSU, što je pre svega rezultat lošeg poslovnog okruženja. Javni sektor je ostao ogroman, neefikasan i nereformisan. Nije bilo ozbiljnijeg pokušaja reforme zdravstva, obrazovanja, javnih komunalnih preduzeća, penzija, generalno javnih finansija.

**Tabela 1: Makroekonomска kretanja u Srbiji 2000–2010.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BDP, mild. USD	8,7	11,4	15,1	19,7	23,7	25,3	29,6	40,4	50,1	41,3	
Rast BDP-a	5,3	5,6	3,9	2,4	8,3	5,6	5,2	6,9	5,5	-3,0	
Inflacija, %	112,0	40,7	14,8	7,6	13,7	17,7	6,6	10,1	6,8	8,4	
Dinar/Evro	59,7	59,7	61,5	68,3	79,1	85,5	79,0	79,2	88,6	95,9	
Tekući račun, %	-1,8	-2,5	-8,3	-7,2	-12,1	-8,7	-10,1	-17,2	-17,8	-6,3	
DSU, % od BDP-a	0,6	1,4	3,1	6,9	4,1	6,1	14,4	6,2	5,3	4,2	
Deviz. rezerve	0,52	1,2	2,3	3,5	4,2	5,8	11,9	14,2	11,5	11,4	
Javni dug	212,5	102,3	81,2	77,3	65,2	56,1	42,6	33,3	31,6	33,1	
Spoljni dug	152,2	98,8	67,1	62,4	54,3	64,1	63,3	60,2	63,6	72,0	
Priv. spoljni dug	23,5	18,2	16,1	15,9	18,6	25,0	37,7	42,5	45,0	49,2	

Izvor: SZ Srbije, Kvartalni monitor i Narodna banka Srbije. BDP i devizne rezerve u milijardama USD. Rast BDP-a, tekući račun, DSU, javni, spoljni i privatni spoljni dug u % od BDP-a. Inflacija u procentima, kurs u dinarima.

<sup>6</sup> Pojedinac ima samo dva motiva da kupi akciju neke firme – jedan je dividenda, a drugi rast vrednosti akcije. Ako nema ni jednog ni drugog, nema motiva za kupovinu.

Privredni rast u periodu 2000–2008. bio je visok, a prosečna višegodišnja stopa rasta iznosila je između 5% i 6%, zavisno od izvora, a 2000–2010. oko 4,6%. (Za osnovne pokazatelje videti Tabelu 1.) To je mnoge navelo na zaključak da je brz privredni rast moguć i bez ozbiljnijih privrednih reformi, koje bi značajnije podigle nivo privrednih sloboda. Previdelo se da je rast bio povoljniji nego što su svojstva poretku koji ga je stvorio. Naravno, nema načina da zemlje niskih privrednih sloboda dugoročno beleže visoke stope rasta. Ipak, ogromna većina elite, ekonomista i građana gajila je zabludu da je brz razvoj moguć bez većih privrednih sloboda usled interesa, predrasuda, lošeg obrazovanja i ignorisanja valjane analize. Sticaj okolnosti je pomogao da se zabluda učvrsti, a ovde ču navesti neke najvažnije.

Prvo, prelazak s ratne na mirnodopsku politiku uvek donosi nagli rast ulaganja i standarda. To se dešavalo u mnogim afričkim i azijskim zemljama, u Bosni i Hrvatskoj, pa se to desilo i u Srbiji prelaskom iz devedesetih u prvu deceniju 21. veka. Do toga dolazi zbog smanjivanja izdataka za ratne, a povećanja za mirnodopske svrhe. Mnogi koji su oklevali da ulažu prethodnih ratnih godina, kreću s ulaganjima u mirnodopskim i stabilnijim prilikama. Ali, kako to pokazuju primeri iz sveta, a i iz okruženja, takav rast je brz, ali ne traje dugo.

Dруго, već je pomenut „laki novac“ iz donacija, privatizacionih prihoda, oprštanja dugova, transfera. On je umanjio ionako skroman reformski refleks i pojačao iluziju da može biti boljeg života bez reformi, ali je naglo povećao dohotke i ulaganja. Prosečna nadnica je od 60 € krajem 2000. skočila na 450 € sredinom 2008. Međutim, sredinom 2010. je pala na 320 €, s tendencijom daljeg pada.

Treće, period 2000–2008. bio je period prosperiteta u svetu, direktna strana ulaganja su dostizala i 1400 milijardi € godišnje, dok su dolaskom krize 2008–2010. pala na 500–600 milijardi €. U takvoj situaciji Srbija je do 2008. dobila mnogo više stranih ulaganja nego što bi to bio slučaj da je taj period u svetu karakterisala recesija.

Svako razuman je mogao znati da tako povoljan sticaj okolnosti ne može trajati zauvek. Ali političke elite i vlada nisu mnogo ni razmišljali o tome. Oni su se prepustili oportunitizmu. A on je nalagao da se izbegnu bol i troškovi reformi, a uživa u trenutnoj potrošnji i kupovini socijalnog mira. Pogodnosti su korištene odmah, a problemima, koji će se pojaviti, baviće se neke druge, buduće vlade. Demokratija je poznata po tome što podstiče oportunitizam i krakoročne na račun dugoročnih ciljeva. Neizgrađenost kontrolnih ustanova, dominacija predrasuda u preovlađujućim shvatanjima i loše obrazovanje elite samo su mogli da podstaknu pogrešna i dugoročno neodrživa rešenja. Svaki izbor ima svoju cenu, pa tako i ovaj koji se ticao razvoja posle promena iz 2000.

## 2. Posledice

Posledice ovakve koncepcije promena iz 2000. bile su mnoge i dalekosežne. Prvo, zadržana su ista osnovna pravila igre. Čak je zadržan i stari ustav sve do 2006. Nije bilo politika koje karakterišu prekid sa starim režimom, kao što su lustracija, denacionalizacija, rehabilitacija žrtava i osuda glavnih protagonisti komunističkog režima. Drugo, nastavljene su ranije politike nacionalizma, koji vodi lošim odnosima sa susedima i

Zapadom, socijalizma i populizma u ekonomiji. One su imale blaže oblike u odnosu na Miloševićev režim. Sve važnije interesne grupe „starog režima“ su preživele, uključujući i one oko neefikasnih firmi, prevelike države, tajnih policija, pa čak i kriminalaca. Četvrti, poboljšanje standarda nije bilo nošeno prvenstveno reformisanom privredom i sistemom, nego privremenim „lakim novcem“ (donacije, privatizacioni prihodi, „jeftini“ krediti, doznake). Vladajuća klasa se prepustila bogaćenju kroz korupciju, tako da je Srbija ostala zemlja „kriminala i korupcije“, kao u vreme „starog režima“.

Ovakva koncepcija „promena 2000.“ obojila je prirodu i ograničila domet mogućih rezultata. U politici nije bilo jasne orijentacije, već su vrlo brzo rehabilitovani mnogi kadrovi ključnih stranaka starog režima, koji se ne samo vraćaju u politički život, nego i postaju koalicioni partneri novim vlastima. Nepostojanje jasne unutrašnje vizije vodilo je problemima i u spoljnoj politici. Umesto orijentacije na evroatlantske integracije, promovisana je politika jednako dobrih odnosa s EU, Rusijom, Kinom pa čak i nesvrstanim zemljama. Po sebi je jasno da se neke od tih politika međusobno isključuju. U ekonomskoj sferi dolazi do nekih važnih promena, ali ni ovde se ne menjaju ključne konture pravila igre.

Ovakva vrlo krnja reforma, kojom su političari radili samo ono što im „kupuje vreme na vlasti“, dovela je do nekih velikih problema, čije posledice i danas traju. Prodaja firmi je privukla u zemlju značajna devizna sredstva, čija je velika ponuda dovodila ili do usporenog pada vrednosti dinara (u odnosu na inflaciju) ili čak do rasta vrednosti dinara u odnosu na evro i druge vodeće valute. U periodu 2001–2008. inflacija je kumulativno iznosila 118 procenatnih poena, dok je u istom periodu dinar pao prema evru samo za 48%, što znači da je evro snažno devalviraо u Srbiji. U nekim godinama, posebno 2005–2007, dinar je i nominalno i realno rastao u odnosu na evro. Posledica ovakve monetarne politike je bio veliki rast kupovne moći u Srbiji, što je za rezultat imalo nagli skok životnog standarda. Izgledalo je da su vlasti u Srbiji izbegle reforme i trošak koji one iziskuju, a do bile su enormni rast standarda. To je bila dvostruka dobitna (eng. *win-win*) kombinacija, ali je problem što je takav model dugoročno neodrživ. Veštački visok standard je povećao tražnju, posebno uvozne robe, dok je izvoz bio de-stimulisan. Usled toga je došlo do velikog rasta trgovinskog i deficitita tekućeg računa. Domaća industrija se gasila i u 2010. je za trećinu manja od one iz poslednjih godina „starog režima“. Državne službe su se namnožile, što je povećalo teret građanima i privredi. Pokrivenost uvoza izvozom je pala ispod 50%, a deficit tekućeg računa u nekim godinama je prelazio 10% i približavao se 20% od BDP-a.

Visoke deficite je bilo potrebno finansirati. Dok je u periodu 2000–2008. bilo privatizacionih prihoda, donacija i visokih transfera, to su bili izvori finansiranja spoljašnjih deficita. Ali kada su donacije presahnuле, a privatizacioni prihodi se smanjili, jedini način da se nađu nedostajuća sredstva od sredine 2008, moglo je biti zaduživanje. Zato je zaduživanje naglo poraslo poslednjih godina. Ipak, to nije jedina opcija za situaciju kada se troši više nego što se zarađuje, usled čega rastu deficiti.

U svetu visoke državne potrošnje ima nekoliko rešenja za njeno saniranje. Opcije su: 1) veća strana ulaganja, 2) veće zaduživanje, 3) nominalno smanjivanje nadnica i ostalih državnih izdataka, 4) obaranje vrednosti dinara, ili 5) administrativne mere, poput visokih carina, rigidnih vancarinskih barijera.

## 4. Izgledi

Pogledajmo šta bi podrazumevale pojedine opcije, kakve su njihove posledice i kolika je verovatnoća da im se pribegne.

1) Značajnije povećanje stranih ulaganja trebalo bi da obavi više funkcija: da poveća dohodak, produktivnost, izvoz i javne prihode, ali i da donese devize za pokrivanje dugova. Ono, međutim, nije moguće bez dublje i opsežnije reforme države i poslovnog okruženja. Takva reforma nije verovatna zato što su protiv nje i većina birača i kompletan politička elita. Birači su protiv dubljih reformi zato što moraju platiti cenu pre nego što stignu pogodnosti od reformi. U cenu spadaju: početna otpuštanja, prekvalifikacije, duži i kvalitetniji rad, snažnija konkurenca, smanjivanje mogućnosti za korupciju, gubitak privilegija. U pogodnosti spadaju: veća ulaganja, više radnih mesta, više nadnica i brži rast produktivnosti i dohotka, ali pogodnosti dolaze tek kasnije, posle reforme.

Politička elita u nereformskom držanju većine birača ima alibi, ali ne i opravdanje za svoj antireformski stav. Odsustvo čak i skromnih reformi dovodi do pada Srbije na rang listama zemalja prema konkurentnosti, ekonomskim slobodama, korupciji, itd. Do toga dolazi zato što u Srbiji poslednjih godina reformi nema, pa je druge zemlje pretiču i sa skromnim reformama.

2) Ako deficiti ne mogu da se pokriju većom ekonomskom aktivnošću, postoji mogućnost zaduživanja. Međutim, kreditni rejting Srbije je relativno nizak (B – s tendencijom pada), što onemogućava zaduživanje na komercijalnom tržištu, pa su preostali krediti netržišnih fondova (MMF, Svetska banka, EBRD...) i krediti nekih država (Rusija, Kina). To je dovelo do ubrzanog zaduživanja, čiji je rast 2008–2010. bio značajno brži od rasta BDP-a. Spoljašnji javni dug je krajem juna 2010. dostigao 36%, a ukupan spoljni dug 80% BDP-a. Brzo zaduživanje ili pad dinara<sup>7</sup> bi ubrzalo doveli Srbiju u dužničku krizu. Zato se novim zaduživanjem ne mogu finansirati budući spoljnotrgovinski i deficit tekućeg računa.

3) Jedna od mogućnosti je smanjivanje državnih izdataka u procentualnom iznosu od BDP-a i u nominalnom iznosu za korisnike. To je ekonomski dobar korak, ali mu vlasti pribegavaju samo u ekstremnim okolnostima. Tako su neke zemlje EU (npr. Mađarska, Letonija, Grčka, Rumunija, Španija, Velika Britanija) pribegle merama štednje, posle ekscesne potrošnje. Političari ne vole ove mere jer zbog njih gube popularnost. Korisnici su vrlo osetljivi na smanjivanje dohotka i transfera i lako okreću leđa vladu i organizuju političke proteste. Zato se tamo gde je moguće, tj. gde postoji nacionalna valuta, obično pribegava drugom rešenju, a to je inflacija.

4) Kada su druge opcije skuplje, inflacija je moguće rešenje. Inflaciju kao poslednju instancu kontrole troškova uhodale su mnoge, posebno južnoevropske, istočnoevropske ili latinoameričke zemlje. Kada državne nadnlice i penzije odu iznad ravnotežnog nivoa usled populizma političara ili delovanja interesnih grupa, ekscesna potrošnja podiže inflaciju, a ova onda smanjuje penzije i plate. To rešenje je praktikovano u biv-

<sup>7</sup> Ako bi dinar pao za trećinu u odnosu na evro i druge valute, spoljni javni dug bi skočio na 48%, a ukupni dug na 107% od BDP-a.

šoj Jugoslaviji, a poslednjih decenija i u Srbiji. Obaranje vrednosti dinara prema drugim valutama dovodi do pada uvoza i rasta izvoza, čime se smanjuju oba spoljna deficita. Ali ono ima i neke vrlo negativne posledice.

Prvo, pad dinara donosi niži standard građanima Srbije. To ne smanjuje samo njihovu kupovnu moć, nego i političku podršku strankama na vlasti. Drugo, pad domaće tražnje ne pogađa samo uvoznike, nego i domaće robe i usluge. Niža kupovna moć utiče i na manju tražnju domaćih roba, usled čega raste recesioni pritisak. Treće, svaki značajniji pad dinara u odnosu na evro i druge valute dovodi do rasta inflacije, koja je ionako visoka sve vreme posle 2000. Evro je rezervna valuta u Srbiji prema kojoj svi obavlaju obračune. Četvrti, viša inflacija iziskuje više kamatne stope, što poskupljuje kredite, smanjuje ulaganja, povećava nezaposlenost i obara dohodak i standard. Peto, korisnici kredita u Srbiji, denominovanih u stabilnim valutama, sve teže servisiraju dugove. Iznos dugova, koje klijenti u Srbiji ne mogu da servisiraju, dospao je 20% u junu 2010. To je veliko opterećenje za banke, neke će to potopiti. Propast banaka bi pogodila i štedište i privredu, što bi dovelo do velike nestabilnosti.

5) Administrativne mere ne bi rešile problem, već bi ga dugoročno uvećale. U njih spadaju: protekcionizam, kontrola cena, komplikovanje poslovne procedure. Sem što su za privredu štetne, one su suprotne međunarodnim obavezama Srbije (*Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju /SSP/, CEFTA*), pa su zapravo nesprovodive u relativno normalnim okolnostima. Ali ako bi kojim slučajem došlo do suspenzije SSP-a ili ugovora CEFTA, nije nemoguće da vlasti pribegnu još snažnijim administrativnim meraima i protekcionizmu. Protekcionizam nažalost uživa podršku među većinom birača u skoro svim zemljama sveta, iako je ekonomski vrlo štetan.

Visoki deficiti u trgovini i na tekućem računu počeli su da vrše pritisak na kurs dinara i on je od kraja 2008. značajno pao, nastavljajući takvu tendenciju i u 2010. Tako je naglo i veštački podignut standard počeo da se obrušava, s neizvesnošću do kog nivoa bi mogao pasti i s nepoznanicom u pogledu tempa i oblika tog procesa. Kada se prilagođavanje završi, nadnice će se stabilizovati oko nivoa produktivnosti u Srbiji. Ako opet ne bude nekog većeg priliva deviza, bilo prodajom imovine ili zaduživanjem, nadnice će ostati vezane za produktivnost. Produktivnost će usporeno rasti zato što će i ulaganja, posebno DSU, biti skromna, usled slabog kvaliteta i male privlačnosti poslovnog okruženja. Brži rast standarda moguć je samo uz više reformi.

Kada se sažme to što se ekonomski desilo u periodu 2000–2010, vidi se da se desetak godina živilo s veštački visokim standardom i smatralo se da se tako može uprkos izbegavanju privredne reforme. Posle toga se vraćamo na naše realne mogućnosti, gde glavni uslov za bolji život ostaje ono što smo izbegli da uradimo od 2000. na ovam, a to je dublja privredna reforma. Pokušaj da se zaduživanjem uspori pad dinara, nadnica i standarda 2009–2010, dovešće do pada stopa rasta i povećanja makroekonomske nestabilnosti u budućnosti, tj. tokom narednih godina. To znači da su vrlo niske stope rasta najbolja dostupna opcija narednih godina. Lošije opcije uključuju pad ulaganja, smanjivanje broja radnih mesta, nadnica i standarda. Na naše interne probleme snažan uticaj će imati privredna kretanja u evropskom i svetskom okruženju. Ona ne izgledaju povoljno jer se, posle približavanja kraju finansijske krize, nazire početak nove, u čijoj osnovi su problemi javnih dugova jednog broja prvenstveno evropskih zemalja.

Srbija, naravno, ne može da utiče na evropske privredne prilike. Ali bez obzira kako izgleda to na što Srbija nema uticaja, privredne prilike u samoj zemlji biće bolje ako se zemlja ozbiljno reformiše, nego ako to ne učini. Glavni problem je što je verovatnoća ozbiljnijih reformi zanemarljivo mala. Političke elite i građani će rešenje – kao i mnogo puta do sada – tražiti na svim drugim stranama, samo ne kroz reforme. Propuštanje prilika je u Srbiji životni stil. Zato će naredna ličiti na prethodnu deceniju.

## Sažetak

U radu se analiziraju ekonomski kretanja u Srbiji posle političkih promena iz 2000. U prvom delu se govori o karakteru ekonomskih promena, u drugom o posledicama, a u trećem o današnjim opcijama. Generalno shvatanje je da se u Srbiji posle 2000. živilo bolje nego pre toga, iako nije bilo ozbiljnijih reformi. Viši standard je finansiran donacijama, prihodima od privatizacije i transferima iz inostranstva. Dolaskom krize 2008. situacija se izmenila. Donacije su nestale, privatizacioni prihodi se smanjili, a potrošnja je ostala nepromjenjeno visoka. Ima nekoliko opcija rešavanja ovog problema (zaduživanje, snižavanje državnih izdataka, administrativne mere, veća strana ulaganja). Smatra se da Srbija od 2008. plaća ceh izbegavanja dubljih privrednih reformi.

Ključne reči: privredne reforme u Srbiji, averzija prema refomi, neodrživ standard, deficit, dugovi, inflacija.

## CITIRANA LITERATURA

- Arandarenko, M. i dr. (ur.) (2008). *Reforme u Srbiji: Dostignuća i izazovi*. Beograd: CLDS. [www.clds.org](http://www.clds.org)
- Begović, B. i dr. (ur.) (2005). *Četiri godine tranzicije u Srbiji*. Beograd: CLDS. [www.clds.org](http://www.clds.org)
- Blic (2010). „Decenija koju su pojeli skakavci“, autor Irena Radisavljević, 29. avgust, str. 4-5.
- Bošnjak, M. (2008). „Socioekonomski i strukturni napredak Srbije u tranzicionom periodu“, u: *Finansije*, god. 63, br. 1-6, str. 7-49.
- EBRD (2004). *Serbia and Montenegro*. London: EBRD.
- European Commission (2009). *Progress report: Serbia*. Brussels: EC.
- FIC (2009). *Bela knjiga*. Beograd: Foreign Investors Council.
- Gligorov, V. (2004). *Srbija i Crna Gora – stanje i predlozi*. Beč: Bečki institut za međunarodne ekonomske studije.
- Prokopijević, M. (2001). *Transition*. Turin: ICER.
- Prokopijević, M. (red.) (2002). *Dve godine reforme u Srbiji: Propuštena prilika*. Beograd: Centar za sloboodno tržište. [www.fmc.org.rs](http://www.fmc.org.rs)
- Stamenković, S. (ur.) (2003). *Konkurentnost privrede Srbije*. Beograd: Jefferson Institute. [www.jeffersoninst.org](http://www.jeffersoninst.org)
- Stojanović, B. (2002). „Tranzicioni proces: podsticanje slobodnog preduzetništva“, u: *Sociološki pregled*, god. 36, br. 3-4, str. 275-298.
- Šestović, L. i Wes, M. (2009). „Deset godina tranzicije: iskustvo ekonomskog rasta Srbije – šta sledi?“, u: *Kvartalni monitor*, br. 18, str. 74-82.

# Reforma pravosuđa u Srbiji nakon 5. oktobra

**DEJAN PAVLOVIĆ**

Fakultet političkih nauka, Beograd

*„The Court's authority – possessed of neither the purse nor the sword – ultimately rests on sustained public confidence in its moral sanction.“<sup>1</sup>*

*Feliks Frankfurter, Baker v Carr 369 US. 186 (1962) at 267*

## Uvod

Cilj ovog teksta je da prikaže reformske pokušaje u sektoru pravosuđa i njihove domašaje u proteklih deset godina kroz prizmu izabranih indikatora koji su ključni za kvalitet pravosudnog sistema (nezavisnost sudske vlasti, efikasnost pravosuđa i poverenje građana u pravosudne institucije).

Vladavina prava je temeljni princip koji treba da obezbedi slobodu i red. Postoji suštinsko shvatanje u teoriji i praksi modernih društava da je nezavisno sudstvo ključno za obezbeđenje vladavine prava u slobodnom društvu. Iz ove dve premise mogao bi se izvući zaključak da je nemoguće obezrediti slobodu i pravnu sigurnost za građane ukoliko sudska grana vlasti nije dovoljno ili potpuno nezavisna od zakonodavne i izvršne vlasti. Kao preduслов vladavine prava svakako je neophodno da sudska vlast bude kompetentna, delotvorna i nepristrasna. Moglo bi se postaviti pitanje da li je nezavisno sudstvo sredstvo ili cilj po sebi, a promatranje reformskih procesa u Srbiji, barem kada je sfera pravosuđa u pitanju, navodi nas da ovo, naizgled retoričko pitanje, kandidujemo kao ključno za ocenu domaćaja reforme pravosuđa nakon promena iz 2000. godine. Naime, nije teško braniti tezu da je *ratio existendi* pravosuđa obezbeđenje prava i slobode građana, kao i rešavanje sporova oko istih, a sve u okvirima pravičnosti i u razumnom vremenskom okviru. Želi se pravedno i efikasno pravosuđe. To je eksplicitan stav političke elite i građana. Da li je dozvoljeno kretati se ka tom cilju uz kršenje osnovnih principa na kojima počiva vladavina prava? Stiče se utisak da je vladajuća politička elita u Srbiji reformu pravosuđa i ciljeve koje ta reforma treba da po-

<sup>1</sup> „Autoritet suda, s obzirom da ne poseduje ni vreću s novcem ni mač, u krajnjoj liniji počiva na poverenju javnosti u moralnost njegovog presudivanja.“ (prevod - D.P.)

stigne (nezavisno, transparentno, odgovorno i efikasno pravosude<sup>2</sup>) shvatila kao tzv. *policy* pitanje, odnosno vođenje pravosudne politike, zanemarujući pitanje ustavnosti mera koje tangiraju načelo nezavisnosti sudstva i sudija, garantovano Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine, kao i važećim Ustavom iz 2006. godine. Logička akrobacija, kojom se obrazlaže ustavnost još uvek aktuelne reforme pravosuđa, mogla bi se opisati sledećom linijom argumentata: 1) političko-pravno uređenje, koje se zasnivalo na Ustavu iz 1990. godine, prevažido je i u oštrom je sukobu s novim društvenim odnosima, načelima i vrednostima; pravosudni sistem je neefikasan, podložan neprimerenim uticajima i urušenog ugleda; 2) postoji konsenzus da se treba obezbediti delotvornije, adekvatnije i modernije pravosuđe u Srbiji; 3) novim Ustavom se uspostavlja ustavni poredak koji definiše novi i drugačiji pravosudni sistem, pri čemu nosioci pravosudnih funkcija ne uživaju garancije koje deriviraju iz načela nezavisnosti sudstva, niti se može govoriti o tzv. stečenim pravima, već se shodno članovima 6–9 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije br. 98/2006) pristupa novom izboru nosilaca pravosudnih funkcija.

Institucionalne reforme su, po pravilu, teške i osetljive. Reforma pravosuđa ima svoje specifičnosti koje je čine naročito kompleksnom, na šta ukazuje Živković kada kaže: „...društveni značaj pravosuđa i nezavisnosti sudstva zahteva da svaki pokušaj promena, koji bi imao i personalnu komponentu, bude vrlo pažljivo osmišljen i sproveden, kako ne bi bile povredene ustavne garancije stalnosti i nezavisnosti sudske funkcije. Ne treba prevideti ni činjenicu da je reforma pravosuđa obično nepovoljna za nosioce političke vlasti, zbog toga što je za njeno sprovođenje potrebno mnogo vremena, a da bi reforma pokazala rezultate, neophodno je svakako više od 4 godine, koliko traje mandat jedne izvršne vlasti“ (Živković 2010, 53).

Da bi se dala ocena stanja pravosudnog sistema u Srbiji, kao i realnih domaćaja aktuelnih reformskih procesa, važno je postaviti jasna i prava pitanja, identifikovati tzv. dobre međunarodne standarde u ovoj oblasti, razdvojiti pravne i političke aspekte, ali i razumeti kontekst i kapacitete države Srbije i njenih političkih aktera.

Neka od važnih pitanja, koja se mogu postaviti u procesu utvrđivanja stanja pravosuđa u Srbiji, jesu: 1) Koliko je poverenje građana u pravosudni sistem Republike Srbije?; 2) Da li je u prethodnih deset godina trebalo izvršiti lustraciju nosilaca pravosudnih funkcija?; 3) Da li je trebalo izvršiti opšti izbor, odnosno reizbor svih nosilaca pravosudnih funkcija i na koji način?; 4) Da li su sudije podložne političkim uticajima?; 5) Da li su sudije u Srbiji korumpirane?; 6) Da li u Srbiji postoji adekvatan sistem pravničkog obrazovanja i stručnog usavršavanja?

Ovim pitanjima bi se mogla pridodati i pitanja koja imaju naglašenu međunarodnopravnu komponentu, a tiču se odnosa Republike Srbije i njenih građana prema procesuiranju ratnih zločina pred domaćim sudovima, kao i prema radu Haškog tribunala i ulozi Republike Srbije u njegovim procesima?<sup>3</sup>

2 Reč je o osnovnim načelima na kojima počiva Nacionalna strategija reforme pravosuđa iz aprila 2006. godine, a koja je dostupna na [http://www.mpravde.gov.rs/images/strategija\\_reforme\\_pra-vosudja\\_cir\\_no1.pdf](http://www.mpravde.gov.rs/images/strategija_reforme_pra-vosudja_cir_no1.pdf).

3 Kontinuirano praćenje javnog mnjenja o ovim pitanjima vrši Beogradski centar za ljudska prava u saradnji sa *Strategic Marketing Reserach* grupom, a dostupno je na [http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358:stavovi-prema-ratnim-zloinima-ha-kom-tribunalu-i-domaem-pravosuu-za-ratne-zloine-&catid=125](http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=358:stavovi-prema-ratnim-zloinima-ha-kom-tribunalu-i-domaem-pravosuu-za-ratne-zloine-&catid=125).

Kao poseban referentni sistem za ocenu kvaliteta rada pravosuđa u Srbiji može poslužiti jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava, a naročito su indikativne presude u slučajevima koji se odnose na poštovanje člana 6 (1) Konvencije, odnosno pitanje poštovanja prava na pravično suđenje u razumnom roku (Pavlović 2009, 407–419).

Odgovori na ova pitanja bi se mogli drastično razlikovati zavisno od toga da li su postavljena građanima, pravosudnim organima ili predstavnicima zakonodavne i izvršne vlasti. Isto je tako relevantna i vremenska dimenzija, pri čemu se kao naročito zanimljive nameću dve vremenske odrednice – period neposredno nakon oktobarskih promena 2000. godine i sredina 2006. godine, kada je Srbiji bila potrebna temeljna, javna i stručna debata o mnogim važnim ustavnim pitanjima, uključujući i pitanje kako nam pravosuđe treba i kako sprovesti reforme.

## Šta znači „nezavisnost sudstva“?

Hana Arent piše da je „prvi i esencijalni korak na putu ka potpunoj dominaciji da se ubije pravno biće u čoveku“ (Arent 1968, 447). Ukoliko građanin nema pouzdanja da svoja prava može zaštititi pred sudovima, svakako to neće očekivati u interakciji s organima izvršne vlasti.

Nekoliko principa, utvrđenih Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, od posebne su važnosti za pitanje vladavine prava iz perspektive nezavisnosti sudstva: jednakost pred zakonom, pretpostavka nevinosti i pravo na pravično i javno suđenje pred nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je ustanovljen zakonom.

Najjednostavnija definicija personalne sudske nezavisnosti glasila bi da je to sposobnost sudske komore da donese odluku, sloboden od pritisaka i uticaja. Institucionalno, sudstvo kao sistem mora biti nezavisno, odnosno zaštićeno od drugih grana vlasti, prvenstveno izvršne vlasti. Krucijalna uloga nezavisnog sudstva jeste obezbeđenje supremacije prava.

Kakvu god formu da uzme, nezavisnost sudstva u uporednom ustavnom pravu uvek je zasnovana na istim principima – garancijama da će sudska komora biti slobodan i realno biti viđen da je sloboden prilikom donošenja nepristrasnih odluka, zasnovanih na činjenicama i pravu u svakom pojedinačnom slučaju.

Elementi nezavisnosti sudstva se uobičajeno grupišu na personalne i institucionalne slobode od neovlašćenog mešanja u sudski proces s jedne strane, i garantovani sudske komore mandat i primanja, s druge.

Razumljivo je da izvršna vlast ima legitiman interes da na odgovarajući način koordiniše sudski sistem u celini. Očigledna je potreba da postoji usklađenost i saradnja s drugim vlastitim organima, policijom i zavodima za izvršenje sankcija. Svrlja ova saradnja je da se obezbedi efikasnost celokupnog pravosudnog sistema, ali je ovde ipak reč o administrativnoj saradnji, ali ne i materijalnoj, što znači da ne dolazi u obzir da izvršna vlast ima pravo da daje instrukcije sudovima kakve odluke treba da donese, niti sudovi imaju pravo da ukazuju istražnim organima kako i koje kriminalne radnje da istražuju.

Plate, odnosno primanja sudske komore, moraju biti adekvatne, fiksne i sigurne, nikako predmet arbitrarne odluke izvršne ili zakonodavne vlasti. Cilj ovog zahteva jeste da

osigura da sudije ne dođu u situaciju da ih materijalna egzistencija doveđe u iskušenje da zloupotrebe položaj, ali je cilj takođe i da najkvalifikovaniji i najkvalitetniji kadrovi požele da postanu deo pravosudne profesije.

U nadležnosti je sudija da donesu konačnu odluku u pogledu života, slobode, imovine i drugih prava građana, pa je stoga uputno da nezavisnost sudstva bude garantovana od strane države u njenom najvišem pravnom aktu, ili barem zakonom. Dužnost je svih institucija da poštaju nezavisnost sudstva, u skladu s načelom podele vlasti. Sudstvo mora biti u poziciji da odlučuje o pitanjima koja su pred njega postavljena nepristrasno, na bazi činjenica i u skladu s ustavom i zakonom, bez ograničenja, ne-priličnih uticaja, pritisaka, pretnji i mešanja, bilo direktnih ili indirektnih, s bilo koje strane ili iz bilo kog razloga.

Sudstvo mora imati jurisdikciju nad svim pitanjima koja su pravosudne prirode, a njegova isključiva nadležnost mora biti da odlučuje da li je pitanje, koje je pred sud izneto radi odlučivanja, u njegovoj nadležnosti shodno slovu zakona (*kompetenz-kompetenz*). Sudski proces mora biti zaštićen od neovlašćenih uticaja, a sudske odluke ne mogu biti predmet vansudske revizije, osim ukoliko se ne radi o oceni ustavnosti pred ustavnim sudom, odnosno njegovim pandanima, kakav je npr. Ustavni savet (*Conseil Constitutionnel*) u Francuskoj. Poštovanje principa nezavisnosti sudstva traži od sudstva, s druge strane, da obezbedi da se sudski procesi odvijaju u skladu s principom pravičnosti, uz poštovanje procesnih i materijalnih prava strana u postupku. Obaveza je svake države da obezbedi adekvatna sredstva, materijalna i finansijska, potrebna za nesmetano vršenje sudske funkcije.

U skladu s Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (članovi 18–20), sudije, kao svi drugi građani, imaju prava na udruživanje i okupljanje, te slobodu mišljenja i izražavanja, uz obavezu da u vršenju svojih prava i sloboda deluju na takav način da očuvaju dostojanstvo profesije, kao i svoju nezavisnost i nepristrasnost. Sudije su slobodne da formiraju svoja udruženja s ciljem zaštite svojih interesa, promocije profesionalne obuke i zaštite nezavisnosti sudstva.<sup>4</sup>

Trajanje sudijske funkcije, sudijina nezavisnost, bezbednost, primanja i uslovi službe, kao i pitanje penzionisanja, moraju na adekvatan način biti uređeni zakonom. Sudije, bilo da su imenovane ili izabrane, moraju imati garantovan mandat do trenutka obaveznog penzionisanja ili isteka mandata za koji su izabrani, ukoliko je takav modalitet predviđen. Napredovanje sudija, tamo gde takav sistem postoji, mora biti bazirano na objektivnim kriterijumima, pre svih na sposobnosti, integritetu i iskustvu. Dodeljivanje slučajeva u okviru jednog suda je interno pitanje sudske administracije. Ukoliko dođe do pritužbe protiv sudije zbog nekog činjenja ili nečinjenja u svojstvu sudije, mora se sprovesti ekspeditivan i pravičan postupak, uz odgovarajuću proceduru i poštovanje prava sudije da bude saslušan, pri čemu postupak mora biti uz isključenje javnosti, osim ukoliko sudija ne zatraži javnost postupka. Sudije mogu biti suspendovane ili uklonjene s funkcije isključivo zbog nemogućnosti obavljanja funkcije ili ponašanja koje bi ih učinilo nepodobnjim da dalje vrše svoju sudijsku funkciju.

4 Možemo se prisetiti da je Miloševićev režim decembra 1999. godine razrešio sudijske funkcije uvažene sudije Slobodana Vučetića, Zorana Ivoševića i Božidara Prelevića upravo po osnovu njihovog članstva i funkcija u Društvu sudija.

Verovatno najvažniji garant nezavisnosti sudstva je tzv. „načelo javnosti u radu suda“, koje nalaže da se pravda u demokratskom društvu deli javno, tako da svaki građanin ima pravo da uđe u sud i prisustvuje sudskom procesu koji je u toku i na taj način može sam da oceni da li sudija dela po pravu, nepristrasno i nezavisno od spoljnih uticaja. Princip javnosti takođe nalaže da sud(ija) doneše i obnarode obrazloženu presudu, koja će biti sačuvana i dostupna građanima i medijima, tako da pravda ne bude samo zadovoljena, već i da se vidi da je zadovoljena.

Jedan od najvažnijih faktora sudske nezavisnosti jeste status sudija, a naročito njihov način imenovanja ili izbora, odnosno prekid funkcije na bilo koji drugi način (Fira 1993, 451).

U vršenju funkcije sudijama se svuda garantuje veći ili manji obim imuniteta. Prema Firi, minimum jeste da sudija ne može biti pozvan na odgovornost niti može biti kažnjen zbog mišljenja koje je izrazio tokom suđenja ili glasanja tokom presuđivanja (Fira 1993, 453).

Nakon sloma komunističke vlasti u centralnoj i istočnoj Evropi i zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza ustavotvorci su u pravne poretkе uveli odredbe o nezavisnosti sudstva<sup>5</sup>. Nezavisnost sudstva je veoma važan faktor za demokratsku konsolidaciju. Jako sudstvo može pomoći da država raskrsti s autoritarnom prošlošću i izgradi kulturu ustavnosti koja državnu vlast uči da pravni sistem ne može biti pogoden kada je to potrebno za političke dobitke (Heron i Randazo 2003, 422).

Ako je sudstvo nezavisno, imaće šansu da slobodno doneše odluke povodom pravnih sporova, bez straha od odmazde, naročito ukoliko drugi politički akteri na te odluke ne gledaju blagonaklono. Stivens smatra da nezavisno sudstvo ne bi trebalo da se upliće u legitimne akte drugih grana vlasti, kao što ne treba ni da se oseća prisiljeno da podrži nezakonite akte tih vlasti (Stivens 1985, 539).

## Pravosuđe u Srbiji nakon 2000. godine

Najveći broj građana Srbije najradije izbegava sudsko rešavanje sporova, percipirajući sudstvo kao nepouzdanu, neefikasnu i korumpiranu instituciju sistema. Ishod sudske sporova se smatra veoma nepredvidivim, a percepcija javnog mnjenja je da korupcija seže do najviših sudske instanci.

Istraživanje javnog mnjenja, koje je organizacija *Transparentnost Srbija* izvršila za potrebe *Westminster Foundation for Democracy* 2006. godine, odnosilo se na povereњe građana Srbije u političke procese i institucije, a rezultati su pokazali da srpske institucije, uključujući i lokalne samouprave, uživaju veoma nizak nivo poverenja građana, pri čemu je sudstvo bilo na dnu lestvice s oko 15% građana koji su izjavili da imaju poverenja u ovu instituciju.

U izveštaju o ljudskim pravima Beogradskog centra za ljudska prava navode se rezultati istraživanja javnog mnjenja koje je sproveo *Strategic Marketing* u decembru

<sup>5</sup> Zanimljivo je da je Ustav SFRJ iz 1974. imao odredbu o nezavisnosti sudstva (član 219) koja glasi: „Sudovi su u vršenju sudske funkcije nezavisni i sude na osnovu ustava, zakona i samoupravnih opštih akata.“

2009. godine, prema kojem je 64% građana rad pravosuđa ocenilo negativno, a 10% građana pozitivno.

Sudeći prema redovnom godišnjem izveštaju organizacije *Nations in Transit*<sup>6</sup> za 2010. godinu, indeks kvaliteta pravosudnog okvira i nezavisnosti sudova u Srbiji stagnira nakon ustavnih promena iz 2006. na nivou 4.50 (na skali od 1–7, gde indeks 7 predstavlja najniži nivo demokratskog napretka). Izveštaj uzima u obzir ustavne reforme, zaštitu ljudskih prava, reformu krivičnog zakonika, nezavisnost sudstva, kao i status sudske vlasti u interakciji sa zakonodavnom i izvršnom vlašću. Poređenja radi, indeks Albanije u ovoj oblasti je 4.25, BiH 4.00, Bugarske 3.00, Hrvatske 4.25, Makedonije 4.00, Crne Gore 4.00, Slovenije 1.75.

Verujemo da je najmanje problematičan aspekt analize stanja u pravosudnom sistemu Srbije dijagnoza koju je postavilo Ministarstvo pravde u procesu pripreme Nacionalne strategije reforme pravosuđa, koja je usvojena 25. maja 2006. godine.

Analizom pravosudnog sistema utvrđeno je da je ustavni i zakonski okvir neadekvatan, što rezultira prekomernim odugovlačenjima i kašnjenjem sudskeh postupaka, otežanim izvršenjima sudskeh presuda, neodgovornošću organa pravosuđa i povećanom korupcijom. Stari sistem sudova jeste bio preterano kompleksan i širok, a shodno tome i skup, a s druge strane nije omogućavao efikasan pristup pravdi. Standardi za izbor, opoziv, ocenjivanje rezultata rada i napredovanja sudija su nejasni, što za rezultat ima smanjenu delotvornost rada sudova, ali i nisko poverenje građana u ovu instituciju. Ocenjeno je da pravosuđe nema dovoljno kapaciteta da se bavi integrisanim planiranjem, uključujući i budžetsko planiranje i autonomiju, čime je umanjena sposobnost pravosuđa da se bavi analizom rezultata i samoevaluacijom sistema. Pravosudna administracija je troma i zastarela, što umnogome otežava tok sudskeh procesa i efektivan pristup pravdi. Sudije su opterećene i značajnim administrativnim zadacima, što umanjuje efikasnost sudskega presuđivanja. Kontinuirana obuka sudija i sudske administracije je neadekvatna, a ni programi pravnih fakulteta ne doprinose pripremljenosti kadrova koji ulaze u pravosudni sistem. Objekti koje koriste organi pravosuđa su tesni, neadekvatno opremljeni i održavani, često s lošim instalacijama, a ni utilizacija informacionih tehnologija nije izvršena u potrebnoj meri.

Ovoj listi problema dodaćemo još neke. U svakom slučaju, s ovakvim nalazima se slažu i predstavnici pravosuđa, koji su prevashodno okupljeni oko Društva sudija (osnovanog septembra 1997. godine), međunarodne organizacije za monitoring, stručne nevladine organizacije i uvaženi predstavnici pravne struke.

Težak pristup pravdi, korumpiranost, ali i nestručnost sudija, gomilanje i zaturanje predmeta, višegodišnje trajanje postupaka koji se neretko završavaju ukidanjem presuda i vraćanjem na ponovo odlučivanje prvostepenog organa – daju za pravo tvrdnji da pravosuđe Srbije i danas sliči mitskim Augijevim štalama.<sup>7</sup>

Korenite promene pravosudnog sistema Srbije događaju se tek nakon ustavnih promena 2006. godine. Po Živkoviću, reforme koje su vršene devedesetih godina dvadesetog

<sup>6</sup> Izveštaj je dostupan na <http://www.freedomhouse.hu/images/Reports/NIT-2010-Serbia-final.pdf>.

<sup>7</sup> Reč je o štalamama mitskog kralja Augija koji je kao peti zadatak zadao Heraklu da počisti ogromne zapuštene štale za jedan dan.

veka, bile su uže, sektorske i uglavnom besplodne. Kao vredne pomena, izdvaja kadrovske čistke iz 1993. godine, kada su iz suda istisnute sudsije koje nisu bile lojalne Miloševićevom režimu, čistku iz 1997. godine, kada su meta bile sudsije koje su se pobunile protiv izborne krađe na lokalnim izborima 1996. godine, i kadrovske promene u obliku svojevrsne lustracije nakon oktobarskih promena iz 2000. godine (Živković 2010, 54).

Nakon promene Miloševićevog režima DOS-ova vlast se usmerila ka rehabilitaciji i reformi pravosuđa doslednom primenom postojećih propisa. Stavljeni su van snage nezakonite odluke o razrešenju sudsija koji su bili uklonjeni iz pravosuđa zbog protiviljenja izbornim krađama, a zamenjeni su i predsednici sudova (Hiber 2005, 258). Usvojanjem Zakona o sudsijama i Zakona o Visokom savetu pravosuđa, uveden je Visoki savet pravosuđa kao telo koje ima isključivu nadležnost predlaganja sudsija, predsednika sudova i tužilaca, ali je ostao ustavom predviđeni sistem izbora sudsija od strane Narodne skupštine. Novina i napredak u oblasti podele vlasti uvedeni su u postupak razrešenja sudsija, a ogledali su se u isključivoj nadležnosti Velikog personalnog veća (čine ga devet sudsija Vrhovnog suda) da donese odluku u pogledu ispunjenosti uslova za razrešenje, dok je uloga Narodne skupštine svedena na potvrđivanje takve odluke. Nedovoljnost i neadekvatnost ovog mehanizma za ozbiljnije personalne reforme sudstva pokazuju se u činjenici da je za dve godine ovo Veće predložilo razrešenje samo trojice sudsija, što nije u skladu sa stanjem tadašnjeg pravosuđa u pogledu kvaliteta, efikasnosti i korupcije (Hiber 2005, 269).

Celokupna stručna javnost se slaže da je ključno obeležje 2009. godine upravo reforma pravosuđa.<sup>8</sup> Čini se da je prethodno pitanje za ovaj proces pitanje lustracije, koja nije sistemski sprovedena u Republici Srbiji nakon petooktobarskih promena. Slučajevi lustracije se dešavaju nakon što društvo, a naročito vlasti, zapadne u vanustavno stanje (Stinchcombe 1995, 247). Zakoni koji regulišu lustraciju u regionu zapadnog Balkana usvojeni su u Albaniji (1993. usvojen je zakon koji se odnosio samo na advokate, a Ustavni sud je najvažnije odredbe proglašio neustavnim iste godine, i 1995. obuhvatan zakon koji je važio do 2001. godine) i Srbiji. Srpski zakon o lustraciji usvojen je 30. maja 2003. godine pod nazivom Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (Službeni glasnik RS, br. 58/03). U Srbiji praktično nikada nije implementiran lustracioni zakon. Jedina mera koja je delimično sprovedena, jeste da je Narodna skupština Srbije imenovala 8 od 9 članova Komisije za istraživanje ogovornosti za kršenje ljudskih prava. Komisija nikada nije započela s radom, a očigledno je da ne postoji politička volja da se na ovaj način izvrši lustracija u Srbiji (Resanović 2003, 68–70). Treba svakako uzeti u obzir da je lustracija veoma težak i osetljiv instrument tranzicione pravde. Onaj ko vrši lustraciju, mora imati „čisto srce, oštar um i potpunu informaciju“, jer postoji velik prostor za greške i zloupotrebe. Za uspešnu lustraciju neophodno je da postoji širok društveni konsenzus u pogledu vrednosti na kojima ta zajednica počiva. Nema indicija da Srbija poseduje demokratske kapacitete da takav proces sproveđe.

Reforma pravosuđa u Srbiji se, u normativnom smislu, može iskazati kroz usvajanje i primenu paketa od sedam zakona koji regulišu ovu oblast. Reč je o Zakonu o Ustav-

<sup>8</sup> Vidi npr. *Ljudska prava u Srbiji u 2009. godini*, dostupno na <http://www.bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/ljudska%20prava%20u%20srbiji%202009.pdf>.

nom sudu (Službeni glasnik 109/2007) od 28. novembra 2007. godine i setu zakona koji su usvojeni u Narodnoj skupštini 22. decembra 2008. godine i objavljeni u Službenom glasniku, br. 116/2008:

1. Zakon o uređenju sudova; 2. Zakon o sudijama; 3. Zakon o Visokom savetu sudstva; 4. Zakon o javnom tužilaštvu; 5. Zakon o državnom veću tužilaca; 6. Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava.

Ustavni sud Srbije nije zasedao u periodu od oktobra 2006. do decembra 2007, što se veoma loše odrazilo na stanje vladavine prava u Srbiji. Krajem decembra je izabran predsednik Ustavnog suda i sud je postao operativan, iako u krnjem sastavu od deset sudija, umesto predviđenih petnaest. Inače, Ustavni sud Srbije popunjava se na taj način što pet sudija bira Narodna skupština na predlog predsednika Republike, a pet sudija imenuje predsednik s liste koju predloži Narodna skupština. Preostalih pet sudija bira Opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda na predlog Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Do kraja 2008. godine, Ustavni sud Srbije radio je s deset sudija, kada je jedan sudija razrešen na lični zahtev. Preostalih pet sudija nije moglo da bude imenovano pre konstituisanja Vrhovnog kasacionog suda.

Čini se da je intencija sprovodilaca reforme pravosuđa u Srbiji bila da centralno mesto u procesu obezbeđivanja nezavisnosti sudstva, kao i njegove efikasnosti i kvaliteta, bude Visoki savet sudstva. Ovo telo je konstituisano 6. aprila 2009. godine, ali je svoje najznačajnije odluke donelo u krnjem sastavu, bez učešća predstavnika profesora s nekog od pravnih fakulteta. Savet se sastoji od jedanaest članova, od kojih po službenoj dužnosti u njemu sede predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Šest članova Saveta čine sudije sa stalnom sudijskom funkcijom, a preostala dva člana su profesor pravnog fakulteta i advokat.

Visoki savet sudstva je u okviru svoje nadležnosti doneo odluku da broj sudija u Srbiji treba da iznosi 1838<sup>9</sup>. U obrazloženju odluke o smanjenju broja sudija (ranije je sudilo 2252 sudija) stoji da nije broj sudija razlog za neefikasnost sudstva, već je to posledica kvaliteta sudija, infrastrukture i normativno-procesnih nedostataka, a da se do utvrđenog broja došlo nakon opsežne analize broja postojećih predmeta, kao i broja predmeta koje sudije moraju mesečno da obrade.

Odluka o promeni broja sudija sigurno je umnogome doneta u skladu s korenitom promenom sistema i mreže sudova i tužilaštava. Naime, Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava predviđao je da se sudski sistem sastoji od 34 osnovna suda (umesto ranijih 138), 26 viših sudova, 4 apelaciona suda opšte nadležnosti i Vrhovnog kasacionog suda. Ustanovljeno je i 45 prekršajnih sudova, 16 privrednih sudova i Upravni sud.

Društvo sudija je pokušalo da ospori ustavnost opšteg reizbora sudija, ali je Ustavni sud Srbije, Rešenjem IUz-43/09 od 9. jula 2009. godine, odbio inicijativu za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti i nesaglasnosti s potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba člana 99 (stav 1), člana 100 i člana 101 (stav 1) Zakona o sudijama.

Visoki savet sudstva je 16. decembra 2009. godine, sedamnaest dana nakon isteka zakonskog roka, obnarodovao listu s 1531 sudijom sa stalnom funkcijom, kao i s 876

<sup>9</sup> Odluka o broju sudija u sudovima (Službeni glasnik RS, br. 43/2009 i 91/2009).

sudija kojima je to prvi izbor, pa će, shodno članovima 2, 12 i 61 Zakona o sudijama, njihov mandat prestati protekom tri godine od dana stupanja na sudijsku dužnost.

Kao ključno pitanje uspeha reforme sudstva u Srbiji nametnuo se sam proces izbora. Ideja da ključno telo za izbor sudija bude Visoki savet sudstva, kao dominantno strukovno telo, bila je dobra, ali je njegov kredibilitet doveden u pitanje u postupku izbora članova tog tela, te samom činjenicom da je svoje odluke doneo u krnjem sastavu. Na probleme u pogledu izbora članova Visokog saveta sudstva iz redova advokata i profesora pravnih fakulteta ukazuju mnogi autori (Živković 2010, 59, Tomić 2009, Rakić-Vodinelić 2009, Beogradski centar za ljudska prava 2010, 262–263).

Kada je u pitanju procedura opšteg izbora sudija, reč je o veoma netransparentnom postupku. Visoki savet sudstva je svojom Odlukom o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, ospozobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova (Službeni glasnik RS, br. 49-2009) postavio aršine za svoj budući rad, ali kriterijumi nisu dobili podršku niti stručne javnosti, ni Društva sudija, a i Venecijanska komisija Saveta Evrope je izrazila određene rezerve u pogledu primenljivosti kriterijuma i relativno kratkog vremenskog perioda koji je ostavljen za njihovu primenu u postupku opšteg izbora sudija i tužilaca.<sup>10</sup> Odluka od 16. decembra sadržala je samo imena izabranih sudija<sup>11</sup>, dok su sve neizabrane sudije dobile pismeni otpravak s identičnim obrazloženjem, bez ikakve individualizacije.

Da li su izabrane najdostojnije, najospozobljenije i najstručnije osobe, teško je govoriti bez uvida u prijave i dosijee prijavljenih, ali je javnost ubrzo reagovala s navodima o izboru preminule osobe za sudiju, kao i o brojnim slučajevima reizbora sudija koji su učestvovali u izbornim manipulacijama povodom lokalnih izbora 1996. godine.<sup>12</sup>

Kao posebno, u javnosti je otvoreno pitanje učešća BIA u ovom postupku, što bi u konkretnom slučaju bilo kršenje članova 41 i 42 Ustava RS.<sup>13</sup>

Retko otvarano pitanje jeste i zašto lica koja su se prvi put prijavila za sudije i tužioce, nisu ni dobila obrazloženje u pogledu neizbora.

Pravna reakcija većine neizabranih sudija bila je da podnesu žalbu Ustavnom суду na odluku Visokog saveta sudstva, a Ustavni sud je ove žalbe proglašio prioritetnim za rešavanje. „Povodom ustavnih žalbi, odnosno žalbi koje su Ustavnom суду izjavile sudije zbog toga što u postupku opšteg izbora nisu izabrane na stalnu sudijsku funkciju, Ustavni sud se dopisom Su broj 97/1, od 24. februara 2010. godine, obratio Visokom savetu sudstva sa zahtevom da Visoki savet sudstva dostavi obaveštenje o tome da li su neizbranim sudijama dostavljene pojedinačne odluke o prestanku sudijske dužnosti, s individualizovanim razlozima neizbora i da, ukoliko takve odluke nisu dostavljene, navede razloge zbog kojih to nije učinjeno. Za dostavljanje obaveštenja ostavljen je rok od 15 dana, uz upozorenje da će, u slučaju nepostupanja u određenom roku, Ustavni sud nastaviti postupak i doneti odluke na osnovu raspoložive dokumentacije. Visoki savet sudstva je 11. marta 2010. godine dostavio obaveštenje u kome se navodi: da sudijama koje nisu izabrane u postupku opšteg izbora sudija u Republici Srbiji po oglasu

<sup>10</sup> Mišljenje je dostupno na [http://www.coe.org.rs/eng/news\\_sr\\_eng/?conid=1223](http://www.coe.org.rs/eng/news_sr_eng/?conid=1223).

<sup>11</sup> <http://www.vss.sud.rs/doc/akti/odluka-o-izboru-sudija-na-stalnu-funkciju-16-12-2009.pdf>

<sup>12</sup> Ove podatke, inače neproverene, navodi prof. Vesna Rakić-Vodinelić na sajtu peščanik.net.

<sup>13</sup> Vidi detaljnije u izveštaju *Ljudska prava u Srbiji u 2009. godini*, str. 264–265.

od 15. jula 2009. godine, Visoki savet sudstva nije dostavljao pojedinačne odluke o prestanku funkcije s individualizovanim razlozima neizbora; da je svim neizabranim slijedjama dostavljena identična odluka kojom se konstatiše prestanak sudijske dužnosti s 31. decembrom 2009. godine, a na osnovu odredbe člana 101, stav 1. Zakona o sudsijama (Službeni glasnik RS, broj 116/08); da se u konkretnom slučaju nije radilo o postupku reizbora sudsija, odnosno razrešenja sudsija, iz kog razloga je Visoki savet sudstva smatrao da nije potrebno da svakom od neizabranih sudsija dostavi pojedinačnu odluku s individualizovanim razlozima; da Odluka Visokog saveta sudstva kojom se konstatiše prestanak sudijske dužnosti sudsiji koji nije izabran prilikom opštег izbora, ne spada u odluke protiv kojih je dozvoljen pravni lek...”<sup>14</sup> Ustavni sud je Visokom savetu sudstva dao obavezujući nalog da u roku od 30 dana od prijema odluke Ustavnog suda ponovo odluči o prijavi podnosioca žalbe, s obzirom da je u postupku izbora moralno biti obezbeđeno Ustavom zajemčeno pravo na pravično suđenje, koje obuhvata i pravo da neizabrane sudsije dobiju obrazložene odluke o prestanku sudijske dužnosti.

Postavlja se i pitanje nezavisnosti i integriteta sudsija kojima je to prvi izbor, a koje će svakako imati u vidu da će ih Narodna skupština birati za stalni mandat nakon isteka probnog intervala od tri godine. Treba istaći da ovo nije originalno rešenje naših reformatora, već da je, najverovatnije, preuzeto iz nemačkog pravnog sistema. Naime, sudsije koje po prvi put stupaju na tu funkciju u Nemačkoj, imenuju se na tri godine probnog rada, pri čemu je dalji opstanak na sudijskoj funkciji uslovjen uspehom u službi tokom probnog perioda. Na zahtev zakonodavnog organa (Bundestaga), Ustavni sud Nemačke je nadležan da odluči da li je određeni sudsija povredio Osnovni zakon Nemačke (*Grundgesetz*) i može, shodno nalazu, otpustiti, premestiti ili penzionisati sudsiju<sup>15</sup>, a postoje mogućnost i da Disciplinski sud ukloni sudsiju s funkcije zbog mita ili neosnovanog odugovlačenja prilikom vršenja sudijske funkcije.

Kada je u pitanju korupcija u pravosuđu Srbije, i dalje je veoma relevantna studija koju je sačinio tim Centra za liberalno-demokratske studije (CLDS) 2004. godine.<sup>16</sup> Kao osnovni činioci korupcije prepoznaju se verovatnoća otkrivanja, zaprećene kazne, visina zarada, kako sudsija, tako i činovnika u sudskoj administraciji, nepostojanje odgovarajućih procedura, ali i percepcija o rasprostranjenosti korupcije u drugim sferama društva i državne uprave (policija, zdravstvo, obrazovanje itd.) (CLDS 2004, 17). Jedan od nalaza ove studije jeste da postoje dve vrste koruptivnih ciljeva koji se žele postići u pravnom životu: dobijanje nezakonite odluke i manipulisanje trajanjem postupka (ubrzavanje ili odugovlačenje, po potrebi) (CLDS 2004, 209). Što se tiče korupcije sudske administracije, uočeno je da su najčešći instrumenti manipulacije postupkom: ubrzavanje i usporavanje dostave sudskega dokumenta, kao i odlaganje prinudnog izvršenja. U pogledu lošeg ponašanja sudsija, u izveštaju se kao naročito problematično izdvaja nepotrebitno odugovlačenje postupka (CLDS 2004, 130).

<sup>14</sup> Izvod iz odluke Ustavnog suda, br. VIIIU br. 102/2010, povodom žalbe sudsije Zorana Saveljića.

<sup>15</sup> Osnovni zakon Savezne Republike Nemačke, član 97 (2).

<sup>16</sup> Dostupno na [http://www.clds.rs/pdf-s/Korupcija\\_u\\_pravosudju.pdf](http://www.clds.rs/pdf-s/Korupcija_u_pravosudju.pdf).

## Zaključak

„*Novit enim Dominus qui sunt eius*”<sup>17</sup>

Postojao je trend među državama Južne i Srednje Amerike tokom devetnaestog veka i nakon Drugog svetskog rata da grade svoj konstitucionalizam preslikavajući Ustav SAD-a i njegove institucije (npr. Ustav Argentine iz 1853) (Fridman & Saunders 2003, 178). Njihov neuspeh nas uči da za uspeh institucija liberalne demokratije nije dovoljno da postoji adekvatno normiranje, već da mora postojati i tradicija poštovanja tih institucija.

Iz ugla nezavisnosti sudstva i tekuće reforme pravosuđa u Srbiji može se formulisati sledeći argument: uprkos legitimnim namerama da se popravi zapušten i neefikasan pravosudni sistem, nesposoban da omogući pristup pravdi građanima, reformator nije vlastan da generalizuje u toj meri da proglaši ništavnim garancije nezavisnosti sudstva i sudija i bez odgovarajućeg pravičnog postupka pristupi izboru novih sudija. Kao što je nemoguće sagraditi dve stotine godina staru kuću, logički je neodrživo da se ustavom proklamuje nezavisnost sudske vlasti, a da se zadrži pravo da se nakon ustavnih promena ta ustavna garancija derogira. Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije tu mogućnost dozvoljava, a razrađuje prelazne odredbe Zakona o sudijama (članovi 99–101). Međutim, čak i da nije prekršeno slovo odredaba o nezavisnosti sudstva, duh Ustava jeste prekršen. Nosioci pravosudnih funkcija morali su proći kroz individualizovan i javan postupak utvrđivanja njihove stručnosti, dostojnosti i sposobljenosti, jer postoji izuzetan javni interes za to. Zatečenim sudijama je moralo biti omogućeno pravo da iznesu svoje mišljenje, pa, ako je potrebno, i odbranu, jer to spada u domen osnovnih građanskih prava. Ukoliko reforma pravosuđa ostane na sadašnjim principima, kao Damoklov mač ostaće da čeka opasnost da će sledeći ustavotvorac poželeti da iskoristi svoje novostećeno pravo da brigu o novom ustavnom poretku poveri sudijama koji su po njegovim kriterijumima dostojni, stručni i sposobljeni.

Što se tiče normativne reforme pravosuđa, reč je o dalekosežnim promenama, ali je vremenski otklon premali da bi se mogli izvući pouzdani zaključci u pogledu novih rešenja i načina na koji će se ona primenjivati u praksi.

## Sažetak

Promene u sferi pravosuđa u proteklih deset godina korenite su i dalekosežne. Kao ni u jednoj drugoj oblasti vlast je preduzela sistemske normativne i kadrovske promene, ali je otvorno pitanje da li je vladavina prava trpela zbog nedostataka u samom reformskom procesu. Pravosuđe u Srbiji je neefikasno i često nije u stanju da građanima obezbedi pristup pravdi putem sudova. Poverenje građana u sudske sisteme je nisko, percepcija korupcije je visoka, a postojeći indikatori ne pokazuju trend napretka u domenu vladavine prava u Srbiji.

Ključne reči: vladavina prava, pravosuđe, opšti izbor sudija, Visoki savet sudstva

<sup>17</sup> „Ubijte sve, a Gospod će znati koji su njegovi“ – navodno su reči papskog izaslanika krstašima koji su opsedali grad Bezijer 1209. godine jer je u njemu bio veliki broj katara.

## CITIRANA LITERATURA

- Arendt, Hannah (1968). *The Origins of Totalitarism*. New York: A Harwest Book
- Fira, Aleksandar (1993). *Nezavisnost sudstva u Jugoslaviji i komparativno*. Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke, vol. 79, br. 3
- Friedman, Barry & Saunders, Cheryl (2003). *Symposium: Constitutional Borrowing*. 1 INT'L J. CONST. L. 177
- Heron, Erik S. & Randazzo, Kirk A. (2003). *The Relationship Between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts*, u: The Journal of Politics, Vol. 65, No. 2. Cambridge University Press.
- Hiber, Dragor (2005). *Reforma pravosuđa i pravosudni zakoni*, u: Begović, Boris & Mijatović, Boško (ur). *Četiri godine tranzicije u Srbiji*. Beograd: CLDS.
- Pavlović, Dejan (2009). *Poštovanje ljudskih prava u Srbiji iz perspektive Evropske konvencije o ljudskim pravima*, u: Podunavac, Milan (ur). *Država i demokratija*. Beograd: Univerzitet, Fakultet političkih nauka, Službeni glasnik.
- Rakić-Vodinelić, Vesna (2009). *Sudstvo u najnovijoj Srbiji – kolektivni lik i dela Visokog saveta sudstva*, dostupno na <http://www.pescanik.net/content/view/4221/90/>.
- Resanović, Aleksandar (2005). *Country Overview: Serbia and Montenegro u Disclosing Hidden History: Lustration in the Western Balkans*, u : Hatschikjan, Magarditsch, Reljić, Dušan and Šebek, Nenad (eds). Belgrade: Center for Democracy and Reconciliation in Southeast Europe.
- Stepens, Ninian M.(1985). „Judicial Independence – A Fragile Bastion.“, u: *Judicial Independence: The Contemporary Debate, Shimon Shetreet and Jules Deschenes (eds)*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Stinchcombe, Artur L. (1995). *Lustration as a Problem of the Social Basis of Constitutionalism*, u: Law and Social Enquiry, Vol. 20, No. 1. Oxford: Blackwell Publishing.
- Tomić, Zoran (2009). *Srbija na pragu personalne rekonstrukcije pravosuđa-pravda u perspektivi ili perspektiva pravde*, dostupnona <http://www.sudije.rs/sr/o-nama/drugi-o-nama/prof-dr-zoran-tomic-srbija-na-pragu-personalne-rekonstrukcije-pravosudja-pravda-u-perspektivi-ili-perspektiva-pravde>.
- Živković, Miloš (2010). „Vladavina prava“, u: Mijatović, Boško (ur). *Institucionalne reforme u 2009. godini*. Beograd: CLDS.

# Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra

**DEJAN MILENKoviĆ**

Fakultet političkih nauka, Beograd

## 1. Nastanak i razvoj kontrolnih organa i tela

Razvoj novih oblika kontrole rada državnih organa u svetu, pre svega javne uprave, naročito je podstaknut od sredine šezdesetih godina 20. veka kada je došlo do naglog širenja institucije ombudsmana kao „sui generis“ tela. Ombudsman je tako postao inspiracija i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa (Đorđević 1967, 636). Njegova ovlašćenja, od nastanka u Švedskoj davne 1809. godine pa do danas, nisu se bitno izmenila. Ovaj spoljni oblik kontrole uprave, neposredno je povezan s idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, te se ombudsman i danas najčešće određuje kao zaštitnik građana, čiji je glavni cilj sprečavanje nepravilnosti i nezakonitosti, kao i tzv. lošeg postupanja (mal-administration) u radu (javne) uprave prema građanima (Milenković 2002, 43).

Ombudsman je danas institucija zaštite ljudskih prava, na sličan način kao što je početkom prošlog veka sudstvo bilo institucija zaštite zakonitosti i uređenja pravne države. Suština ove institucije je u njenoj mogućnosti da probija začarane birokratske krugove te da autoritativne administrativne sisteme učini transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti. Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi je moćno sredstvo. Sama svest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi (Wade 1982, 76). Kontrola uprave od strane ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju pravne (npr. pokretanje postupka kao što može da učini i javni tužilac) i političke kontrole (npr. otvaranjem skupštinske rasprave o odgovornosti ministra) koja je u savremenim uslovima potrebna da bi se otklonili nedostaci postojećih oblika kontrole (Lilić 1995, 478–484).

Već od sredine sedamdesetih godina 20. veka, u razvijenim zapadnim zemljama dolazi do nastanka i širenja drugih oblika samostalnih „sui generis“ kontrolnih organa i tela. Različiti oblici komesara, nezavisnih kancelarija, komisija, saveta, poverenika i sličnih, sve češće dobijaju i klasične upravne nadležnosti, poput, na primer, donošenja upravnog akta kao pravno obavezujućeg imperativnog akta, vršenja različitih upravnih radnji, vršenja upravnog nadzora i slično. Njihova pravna priroda zato je veoma složena. Iako se i ovakvi oblici često nazivaju ombudsman, oni to nisu. Ono što je zajedničko kod ovih institucija, jeste da je reč o novim oblicima kontrolnih mehanizama koji prvenstveno treba da neutrališu negativnu ulogu koju država može imati u određenim sferama društvenog života, usled čega je i nastala potreba za nezavisnim „arbitrom“. Kontrolna tela imaju snažnog protivnika i u teorijskom konceptu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsку, usled čega, i teorijski i praktično, u zemljama s nedovoljno razvijenom demokratskom tradicijom još uvek postoje snažni otpori za njihovo uvođenje.

U Srbiji, do nastanka i razvoja kontrolnih, nezavisnih i samostalnih „sui generis“ organa i tela dolazi tek reformom pravnog sistema koja je usledila nakon demokratskih promena od 5. oktobra 2000. godine. U procesu raspada bivše SFRJ, ni Ustav Srbije iz 1990. godine, niti Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, nije predviđao ovu instituciju. U represivnom režimu tokom devedesetih godina u Srbiji, ljudska prava bila su znatno sužena, pa mesta za ombudsmana kao zaštitnika prava građana i nezavisne kontrole uprave, kao i za druge kontrolne organe, nije ni bilo. Do toga je moglo doći tek nakon petooktobarskih promena 2000. godine. Prvo takvo telo ustanovljeno zakonom na nivou Republike Srbije bila je Republička radio-difuzna agencija 2002. godine. Vremenom su zakonom ustanovljeni i drugi kontrolni inokosni i kolegijalni organi i tela, kao, na primer, Poverenik za informacije od javnog značaja (2004) i zaštitu podataka o ličnosti (2008), Zaštitnik građana (2005), Nacionalna revizorska institucija (2005), Komisija za zaštitu konkurenčije (2005), Agencija za borbu protiv korupcije (2008), kojoj je prethodio Odbor za rešavanje sukoba interesa (2005), Poverenik za zaštitu ravноправnosti (2009) i druga. Danas u pravnom sistemu Srbije postoji izražen „pluralitet“ veoma različitih oblika nezavisnih kontrolnih organa i tela.

U ovom tekstu govorimo samo o tzv. kontrolnim organima i telima. Naime, izraz koji se u Srbiji odomaćio za kontrolne organe jeste „nezavisni državni organi“. Ovaj izraz nije sasvim adekvatan jer nam on ne ukazuje šta je osnovno svojstvo i koja je osnovna uloga ovih organa. Zar nisu i sudovi nezavisni državni organi? Zar to nije i javno tužilaštvo? Šta je Ustavni sud ili Narodna banka Srbije? Ustav Republike Srbije definiše i npr. Visoki savet sudstva kao „nezavistan i samostalan organ“ (Sg RS 98/06, 53). Ključna karakteristika kontrolnih organa ili tela odnosno njihova differentia specifica u odnosu na ostale državne organe i tela je u tome što ona vrše spoljnju (parlamentarnu) kontrolu izvršne vlasti a pre svaga javne uprave. To je istovremeno jedina zajednička odlika ovih „nezavisnih državnih organa“. U svemu ostalom, po svojoj prirodi, organizaciji, delokrugu i dr, ona su veoma različita (Popov 2010, 42–53).

Kako u osnovi svih kontrolnih tela stoji Zaštitnik građana (ombudsman), najpre ćemo pažnju posvetiti ovom organu i problemima s kojima se suočavao u Srbiji. Ovim pregledom obuhvaćeni su još i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije i Državna revizorska institucija.

Zaštitnik građana i Državna revizorska institucija su Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine (Sg RS 98/06, 96, 138), postali kontrolni organi „ustavnog ranga“.

## 2. Zaštitnik građana

Ubrzo nakon petooktobarskih promena, već 2001. godine, na nivou Republike Srbije, tadašnje Ministarstvo pravde izradilo je Nacrt zakona o Narodnom advokatu, koji je zatim postao i zvaničan Predlog zakona Vlade. Predlog je upućen Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje u maju 2002. godine. Međutim, ubistvo tadašnjeg premijera Zorana Đindića početkom 2003. godine, i kasniji parlamentarni izbori krajem iste, sprečili su njegovo usvajanje. Nakon formiranja nove Vlade 2004. godine, ovaj Predlog (kao i svi ostali – u to vreme, preko 70) vraćen je nadležnom ministarstvu. Ministarstvo za državnu upravu je 2004. godine pošlo iz početka i priredilo novi Nacrt, koji je postao i zvaničan Predlog zakona koga je Narodna Skupština usvojila sredinom 2005. godine (Sg RS 79/05). Činilo se da je Srbija napokon dobila Zaštitnika građana (u daljem tekstu: Zaštitnik). Međutim, Zaštitnik nije izabran od strane Narodne skupštine u zakonskom roku od 6 meseci od dana njegovog donošenja. Do toga je došlo tek nakon raspada Državne zajednice SCG, donošenja Ustava Srbije i još jednog kruga parlamentarnih izbora iz 2007. godine. Zaštitnik je napokon bio izabran u julu 2007. godine. Služba Zaštitnika je svečano otvorena krajem decembra 2007. godine. Narodna skupština je izabrala zamenike Zaštitnika tek u oktobru 2008. godine. U maju 2010. godine, služba Zaštitnika građana je napokon dobila i adekvatan prostor za rad. Dakle, bilo je potrebno skoro deset godina od promena da bi se ostvarili samo preduslovi za stvaranje efikasne institucije.

Ustav iz 2006. je instituciju Zaštitnika „podigao“ na ustavni nivo. Ustavom je predviđeno: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini“ (Sg. RS 98/06, 138).

Zakonom o zaštitniku građana, koji je usvojen godinu dana pre donošenja novog Ustava (2005), najpre su utvrđeni osnovni pojmovi i garancije nezavisnosti ovog organa, način izbora od strane Narodne skupštine i prestanak funkcije (uključujući i razrešenje) Zaštitnika i njegovih zamenika, zatim su detaljno razrađene njegove nadležnosti, kao i postupak za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava. Kada Zaštitnik sprovodi nepristrasnu istragu, odnosno postupak, on će uputiti preporuku organu kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti, a ako organ ne postupi po preporuci, Zaštitnik može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera.

Problemi koji su postojali nakon donošenja zakona, bitno su uticali na razvoj ove institucije. Zato u analizi ove institucije možemo da posmatramo vremenski period od

nešto malo više od dve godine, što nije dovoljno dugo da bi se dala jedna „konačna“ ocena o njenom radu. Skoro petogodišnji proces donošenja zakona, a zatim i trogodišnji „izbor“ Zaštitnika i zamenika, odmah dovodi do pitanja da li je Srbiji, bar sa stanovišta političkih elita, ovaj kontrolni državni organ uopšte bio potreban. Ili je trebalo da bude osnovan samo da bismo se u „lepotom svetlu“ predstavili Evropi? To pokazuje i odnos izvršne, ali i zakonodavne vlasti prema ovoj instituciji u ovom periodu.

Tako na primer, u toku 2009. godine, organi uprave su sproveli samo oko 65% preporuka Zaštitnika građana, što nije zadovoljavajuće. Razloge za to treba tražiti u sve većem broju postupaka, te u činjenici da se kontrolama rada obuhvata sve širi krug organa uprave, a to nije praćeno političkom podrškom organa izvršne vlasti koji ima najveći uticaj na organe uprave i najpozvaniji je da koriguje njihov rad – Vlade Republike Srbije. U 2009. godini, Vlada i njen predsednik nisu niti jednim zaključkom, saopštenjem, obraćanjem ili na drugi način pozvali organe državne uprave (čiji rad po Ustavu Vlada usmerava, usklađuje i nadzire) da sarađuju sa Zaštitnikom građana i sprovode njegove preporuke (Zaštitnik građana 2010, 89–93).

U junu 2010. godine, nastala je i značajna polarizacija u odnosima između Zaštitnika građana (i Poverenika) i Narodne skupštine (bolje rečeno – dela parlamentarne većine), u vezi s Predlogom zakona o elektronskim komunikacijama. Na ovaj Predlog, shodno svojim nadležnostima, Zaštitnik je uputio amandmane, ali umesto da Narodna skupština posmatra amandmane i inicijative Zaštitnika kao „sredstvo“ za kontrolu i sprečavanje „hegemonizma“, izvršene nad zakonodavnom vlašću, šef najjače poslaničke grupe u parlamentu javno je okrivio Zaštitnika (i Poverenika) da vode kampanju protiv Narodne skupštine. Amandman se odnosio na jedan od članova Predloga, kojim je predviđeno da bezbednosne službe bez odobrenja suda mogu da prate ko, s kim, koliko i kada komunicira telefonom ili internetom. Po mišljenju Zaštitnika, to predstavlja direktno kršenje prava na privatnost kao fundamentalnog ljudskog prava. Epilog: Zakon o elektronskim komunikacijama (Sg RS 45/10) je usvojen, a novim Poslovnikom Narodne skupštine, kao podzakonskim aktom usvojenim u julu 2010. godine, predviđeno je da Narodna skupština usvaja izveštaje kontrolnih tela, što je u suprotnosti sa zakonima kojim su ova tela, pa i Zaštitnik, osnovani (Milenović, 2010, str. 127–128).

S druge strane, i pored toga što postoje značajne opstrukcije u radu Zaštitnika, ono što se može primetiti i što ohrabruje, svakako je to što je od početka 2008. godine do danas Zaštitnik, svojim radom i javnim nastupima, pridobio „javnost“, odnosno medije i građane. Broj kontakata ovog državnog organa u 2009. godini s građanima u odnosu na 2008. je skoro udvostručen, kao i broj pritužbi. Zaštitnik je podneo sedam predloga za izmene i dopune zakona, dao je šest mišljenja o nacrtima zakona, podneo više inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, uključujući i predlog za ocenu ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju, koji je zatim Ustavni sud i prihvatio, ocenivši da ovaj Zakon nije u skladu s Ustavom. Takođe, Zaštitnik se 30 puta oglasio saopštenjima i u velikom broju slučajeva informisao javnost o aktivnostima koje je preduzimao, ostvario je značajnu međunarodnu saradnju i organizovao više konferencija i okruglih stolova (Zaštitnik građana 2010, 95–128). Tako Zaštitnik, i pored svih otpora, postaje „kredibilna“ institucija, koja „uživa“ poverenje javnosti i znatno doprinosi zaštiti ljudskih prava i otklanjanju razli-

čitih nezakonitosti u radu uprave, a pun domet ove institucije možemo očekivati u godinama koje slede.

### **3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka ličnosti**

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja donet je krajem 2004. godine i njime je ustanovljen jedan od prvih kontrolnih organa u Srbiji – Poverenik za informacije od javnog značaja. To je samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. Njega bira Narodna skupština Republike Srbije, na predlog odbora Narodne skupštine, nadležnog za informisanje. U vršenju svoje nadležnosti ovaj kontrolni organ neće tražiti niti primati naloge i uputstva od državnih organa i drugih lica (Sg RS 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10). Poverenik ima stručnu službu koja mu pomaže u vršenju njegovih nadležnosti. Donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (Sg RS 97/08), Poverenik je postao kontrolni organ i u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Naziv ovog organa je danas Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik).

Narodna skupština je ubrzo po usvajanju zakona 2004. godine izabrala prvog Poverenika, ali je Poverenik sve do aprila 2009. godine imao svega 6 zaposlenih zbog nedostatka prostora (iako je aktom o unutrašnjoj organizaciji utvrđeno da Služba u to vreme broji 21 zaposlenog). Ipak, velikim naporom Poverenika i zaposlenih službi, kao i kroz dobru saradnju s nevladim sektorom, medijima i javnošću, ovakav „degradirajući“ tretman od strane izvršne vlasti nije imao „pogubne“ posledice po razvoj ove institucije. Međutim, posledica je bila u „neazurnosti“ Poverenika u postupanju. Blizu hiljadu predmeta po žalbama onih čije je pravo povređeno, bez krivice Poverenika, čekalo je na donošenje njegove odluke, pri čemu je bio istekao zakonski rok od 30 dana u kome je bio u obavezi da doneše odluku. Tako je Poverenik bio prinuđen da aktivnosti usmerava pre svega na one zadatke i nadležnosti zbog čijeg odlaganja je pretila najveća šteta (Poverenik 2010, 23). Ovaj problem je rešen tek u maju 2010. godine.

Pored pomenutih problema s obezbeđenjem prostornih (pa samim tim i kadrovske) uslova za rad Poverenika, vremenom su se pojavili i brojni drugi problemi koji su „kočili“ rad ovog organa. Ustavni zakon iz 2006. godine doveo je do toga da izbor Poverenika i njegovog zamenika ponovo mora da bude potvrđen u Narodnoj skupštini, što je posredno značilo da je postojala težnja da prvi Poverenik bude razrešen kako bi se na ovo mesto postavilo lice koje bi bilo „prijemčivije“ za neku novu parlamentarnu većinu.

Ključna nadležnost Poverenika u oblasti pristupa informacijama jeste donošenje rešenja u postupku po žalbi, odnosno postupku tzv. „instancione kontrole“ (iz koje su izuzeti Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada, Vrhovni kasacioni sud, Ustavni sud i republički javni tužilac). Međutim, ova nadležnost je za posledicu imala česte javne kampanje protiv Poverenika od strane pojedinih ministara i drugih funkcionera, koje su bile usmerene na diskreditaciju ove institucije kada je Poverenik nalaqao organu da izvrši svoje zakonske obaveze u oblasti pristupa informacijama. Neobezbeđenost izvršenja rešenja Poverenika je drugi veliki problem. Rešenje koje

Poverenik donosi u postupku po žalbi, izvršno je, ali u slučaju kada organ ne izvrši rešenje Poverenika, izvršenje obezbeđuje Vlada, koja je iz formalnih razloga to do sada odbijala da uradi, naročito u „senzibilnim“ slučajevima. To je dovelo i do određenih izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama 2009. godine, ali još uvek postoji mogućnost da Vlada, kao i do sada, ako organ ni tada ne postupi, ništa ne preduzme (Milenković 2010, str. 113–116). Takođe je primetno da u procesu donošenja novih zakona postoje pokušaji da se ograniče ili se ograničavaju ili „suspenduju“ nadležnosti Poverenika, kao što je to bio slučaj sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ili u Predlogu zakona o tajnim podacima iz 2009. godine. Takođe, neadekvatno normativno okruženje, odsustvo odgovarajućih komplementarnih propisa i dr. jesu takođe razlozi koji ometaju rad Poverenika (Poverenik 2010, 17–23).

S druge strane, i pored toga što su postojale a i danas postoje opstrukcije u radu Poverenika, pre svega od izvršne vlasti i organa javne uprave, Poverenik je „kredibilna“ institucija, koja je od samog nastanka pridobila kao svoje „saveznike“ medije, nevladine organizacije i građane. Poverenik je značajno doprineo afirmaciji prava na slobodan pristup informacijama u Srbiji i doprineo edukaciji javnih službenika. Svojim aktivnostima, značajno je doprineo i borbi protiv korupcije, usled čega se često pominje i kao jedan od značajnih „antikoruptivnih“ stubova. S obzirom da je Poverenik bio jedan od prvih kontrolnih organa, većina organa i tela koja su kasnije nastala, prenosiла su pozitivna iskustva i svojevrsnu „metodologiju“ i način „borbe“ kojom je Poverenik „osvojio“ javnost i uspešno se suprotstavljaо funkcionerima i političarima koji su pokušavali da obesmisle njegov rad. Što se tiče zaštite podataka o ličnosti, s obzirom na brojne i kompleksne nadležnosti i tehničke standarde koje zahteva implementacija Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, u ovoj oblasti pun domet ove institucije možemo očekivati u godinama koje slede.

#### **4. Agencija za borbu protiv korupcije**

Pre nastanka Agencije za borbu protiv korupcije, jedan deo njenih današnjih nadležnosti i poslova, koji se odnosio na sukob interesa, bio je poveren Republičkom odboru za rešavanje sukoba interesa, kao nezavisnom i samostalnom organu, ustavljenom Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija iz 2004. godine (Sg RS 43/04). Odbor je imao devet članova, a zakonom je bio bliže uređen način njihovog izbora. Odbor se od samog početka suočio s istim problemom koji su imali i Poverenik i Zaštitnik građana. Prostor za rad službe Odbora nije bio obezbeđen, a izostala i je politička podrška u vezi sa sprovođenjem preporuka Odbora koje nisu bile obavezujuće. U prvo vreme, Odbor se nije značajnije oslanjaо na jedini mogući stub podrške – „javnost“. Tako rad samog Odbora nije ni bio dovoljno medijski propraćen. Međutim, rad Odbora se svakako ne može oceniti negativno, naročito ako se ima u vidu uzak krug nadležnosti koje su mu zakonom bile poverene.

Početkom 2008. godine, Ministarstvo pravde je priredilo Nacrt zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, koji je postao i zvaničan Predlog koga je zatim usvojila Narodna skupština, a kojim je predviđeno ukidanje Odbora i nastanak Agencije sa znatno širim nadležnostima i ovlašćenjima imperativnog karaktera (Sg RS 97/08). Kao razlog za

ukidanje Odbora navedeno je da je u delu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije prethodno bilo predviđeno da će se posebnim zakonom osnovati samostalno i nezavisno telo koje će vršiti nadzor nad sprovođenjem Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana, obavljati koordinaciju državnih organa u borbi protiv korupcije, primenjivati propise iz oblasti rešavanja sukoba interesa i dr. Međutim, čini se da je ovaj cilj mogao biti ostvaren prenošenjem širih nadležnosti na Odbor ili „preimenovanjem“ Odbora u Agenciju. Tako je usledila „vremenska rupa“, koja je trajala sve do 1. januara 2010. godine kada je, prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, započela njegova primena. U međuvremenu, funkcioneri nisu postupali po preporukama Odbora jer se znalo da će, s početkom primene zakona, Odbor prestati da postoji. Tako je „realno“ rešavanje „sukoba interesa“ ponovo odloženo na nekoliko godina. Znači, vlast je još jednom „dobila“ na vremenu.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije utvrđeno je da se njime uređuju: osnivanje, pravni položaj, nadležnost i način rada Agencije, pravila u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa i prijavljivanje imovine lica koja vrše funkcije, postupak i odlučivanje u slučaju povrede ovog zakona, uvođenje planova integriteta kao i druga pitanja od značaja za rad Agencije kao nezavisnog i samostalnog državnog organa. Agencija takođe nadzire sprovođenje Nacionalne strategije, Akcionog plana za primenu strategije i dr. Organi Agencije su Odbor agencije, koga bira Narodna skupština, i direktor, koga bira Odbor (Sg Rs 97/08, 53/10).

Vremenski period od devet meseci od kada je Agencija započela s radom, isuviše je kratak kako bi se dala opšta ocena o njenoj uspešnosti. Ona nije imala početnih problema kao Odbor i drugi prethodno pomenuti kontrolni organi. Od momenta stupanja na snagu zakona u novembru 2008. do početka njegove primene, 1. januara 2010. godine, izabran je Odbor agencije, direktor, formirana je stručna služba, obezbeđen je prostor i drugi tehnički uslovi za rad Agencije. Agencija je uspešno započela s vršenjem svojih nadležnosti, u čemu se značajno oslanjala na javnost i brzo stekla njenovo povelenje. Ali, ubrzo su nastupili i problemi. Krajem juna 2010. predložene su izmene i dopune Zakona o agenciji, koje su zatim povućene, usled ozbiljnih kritika kako od strane Agencije tako i od strane stručnjaka i nevladinih organizacija. Ubrzo je, međutim, uz određene izmene, ponovo predložen a zatim i usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije u julu 2010. godine (Sg Rs 53/10). U njemu je naročito sporan član koji je omogućavao nastavak vršenja dve ili više funkcija pojedinih funkcionerima, jer je sadržao i amandman kojim se odbornicima, republičkim i vojvođanskim poslanicima omogućava da obavljaju bilo koju drugu funkciju do kraja mandata. U osnovnom tekstu Zakona, funkcioneri s više funkcijama morali su do 1. aprila 2010. godine da odluče koju od njih će obavljati i da to prijave Agenciji. Agencija se povodom usvojenih izmena i dopuna Zakona obratila i međunarodnim organizacijama, a zatim je u septembru 2010. godine najavila podnošenje predloga za ocenu ustavnosti Ustavnog suda. Parlamentarna „većina“ je zbog izmena Zakona „opstala“, sprečeni su i eventualni sukobi u jednoj od stranaka, ali je država još jednom pokazala nesposobnost da prihvati demokratske standarde. Čini se da slični problemi, kroz koje „prolaze“ Zaštitnik građana i Poverenik u odnosu s Narodnom skupštinom i Vladom, tek očekuju i ovaj kontrolni državni organ.

## **5. Državna revizorska institucija**

Državna revizorska institucija ustanovljena je Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji iz 2005. godine (Sg RS 101/05, 54/07). Ustavom iz 2006 (Sg RS 98/06, 96) i ovaj kontrolni organ dobio je „ustavni rang“. To je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, samostalan je i podleže nadzoru Narodne skupštine kojoj odgovara. Bez obzira što je reč o državnom organu „ustavnog ranga“, nije slučajno što je u ovom pregledu obrađen kao poslednji.

Državna revizorska institucija (u daljem tekstu Institucija), u okviru svoje nadležnosti, planira i obavlja reviziju, donosi podzakonske i druge akte radi sprovođenja ovog zakona, podnosi izveštaje, zauzima stavove i daje mišljenja u vezi s primenom i sprovođenjem zakona i obavlja brojne druge poslove u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti. Institucija ima predsednika Institucije, Savet, revizorske službe i prateće službe. Državna revizorska institucija ima veoma složenu unutrašnju organizacionu strukturu, koja je detaljno određena zakonom. Poslove revizije obavljaju državni revizori. Institucija podnosi izveštaj Narodnoj skupštini, njega razmatra nadležno radno telo Skupštine, koje zatim svoje stavove i preporuke u vidu izveštaja dostavlja Skupštini, a ona zatim odlučuje o predloženim preporukama, merama i rokovima za njihovo sprovođenje (Sg RS, 101/05, 54/07).

I pored činjenice da je Institucija osnovana još 2005. godine, bile su potrebne, kao i kod institucije Zaštitnika građana, pune dve godine (2007) da članovi Saveta Institucije budu izabrani. Nažalost, Institucija još uvek ni približno ne funkcioniše u punom kapacitetu. Tako na primer, sve do 2009. godine ona nije dobila prostorije za svoj rad. Niske plate inspektora odbijale su potencijalne kandidate da konkurišu za radna mesta u Instituciji, a iz ovih, kao i drugih razloga, Institucija je prvi Izveštaj o reviziji, kojim je bio obuhvaćen mali broj državnih organa, podnela Narodnoj skupštini tek u novembru 2009. godine. Prve prekršajne prijave Institucija je protiv jednog broja ministara podnela tek početkom 2010. godine. Kontrola „sumnjivih“ javnih preduzeća najavljena je za oktobar 2010. godine.

Razlog za ometanje rada Institucije svakako leži u činjenici da vlast, „opstruišući“ rad Institucije, još uvek nije spremna da se „podvrgne“ nezavisnoj kontroli trošenja budžetskih sredstava, javnih finansija, javnih fondova i javnih preduzeća, pa je tako još uvek, na primer, moguće da ova poslednja „služe“ za zapošljavanje kadrova i finansiranje političkih stranaka. I tako se ponovo vraćamo na formalno ali ne i faktičko obezbeđivanje i prihvatanje standarda demokratskog društva. Prema tome, i pored proklamovane borbe protiv zloupotrebe javnih sredstava, koju na svakim izborima obećavaju političke stranke, i ovde se radi o očiglednoj nameri vlasti da što duže izbegne uspostavljanje delotvornih mehanizama efikasne spoljne kontrole finansijske revizije.

U određenoj meri, za još uvek nedovoljno „afirmisanu“ ulogu Institucije „kriva“ je i sama Institucija. Čini se da ovaj kontrolni državni organ nije u dovoljnoj meri, naročito u prvom periodu od 2007. do 2009. godine, „iskoristio“ kapacitet „javnosti“. „Javnost“ je prvenstveno „obaveštavana“ o problemima koji sprečavaju rad, a znatno manje o samom radu Institucije. Tako se „stekao“ utisak da je Institucija „nemoćna“ sve dok država

ne obezbedi sve što se od nje zahteva, pa će „revizori“ najzad nešto konkretno i da učine. A „javnost“ ne voli „gubitnike“. To očigledno nije bio dobar pristup. Prvi izveštaj Institucije u javnosti je izazvao veliku pažnju, kao i pomenuto podnošenje prekršajnih prijava i postupci koji su vođeni pred prekršajnim sudom protiv pojedinih funkcionera i ministara. Ali zatim je usledila ponovo višemesečna pauza, sve dok nije najavljen i početak revizije javnih preduzeća. Da li je reč o nedostatku „hrabrosti“ ili su razlozi druge prirode? U ovoj komparativnoj analizi kontrolnih tela, mogli bismo izvesti zaključak da Institucija – iako „formalno“ postoji već pet godina, ima brojne i široke nadležnosti i organ je „ustavnog ranga“ – još uvek ne može da dobije „prelaznu“ ocenu, između ostalog i zato što nije u dovoljnoj meri iskoristila „snagu demokratske javnosti“, što su Zaštitnik, Poverenik pa i novoformirana Agencija za borbu protiv korupcije učinili.

## 6. Zaključno razmatranje

Deset godina nakon petooktobarskih demokratskih promena iz 2000. godine, na primeru nastanka i razvoja kontrolnih tela, možemo uočiti brojne „slabosti“ srpske demokratije. Umesto da „vlast“ nastoji da im pomogne kako bi postala pravi nezavisni mehanizmi kontrole, često se dešavalo suprotno. Srbija je još uvek zemlja u tranziciji koja treba da „izgradi“ demokratsku kulturu i standarde. Kao što je to prethodno i uočeno, teorijski i praktično, u zemljama s nedovoljno razvijenom demokratskom tradicijom još uvek postoje snažni otpori za njihovo istinsko uvođenje, što je u Srbiji još uvek slučaj. Stiče se utisak da političke elite „uvode“ kontrolne organe pod „pritiskom“ procesa evropskih integracija koji zahteva temeljnju reformu pravnog sistema, a ne zbog istinske želje za stvaranjem nezavisnih spoljnih oblika kontrole. Na pregledu četiri kontrolna organa/tela i problema s kojima su se ona susrela, nisu mogli biti obuhvaćeni svi problemi s kojima su se suočavala druga kontrolna tela. Sve probleme, u najopštijim crtama, možemo podeliti na tri velike grupe.

Srbija je još uvek „partokratska država“, što je, u određenim slučajevima, ostavilo brojne posledice na izbor funkcionera ili članova kontrolnih tela, pa samim tim i na njihovu nezavisnost i samostalnost. U nekim slučajevima, izbor njihovih članova ili funkcionera bio je „obojen“ interesima političkih stranaka koje su kroz Narodnu skupštinu postavljale partijski proveren kadar ili simpatizere, čime je njihova kontrola uloga u određenim oblastima bila obesmisljena (npr. slučaj Komisije za hartije od vrednosti ili Republičke radio-difuzne agencije).

Politička podrška kontrolnim organima često je bila „deklarativna“, što se manifestovalo kako u procesu implementacije usvojenih zakona, tako i kroz česte izmene i dopune zakona ili donošenjem ili pokušajem donošenja novih zakona kojim su sužavani nadležnosti i delokrug kontrolnih organa i tela (Zaštitnik, Poverenik, Agencija za borbu protiv korupcije).

Većina kontrolnih organa i tela imala je problema jer godinama nije imala adekvatne uslove i prostor za rad. U krajnjoj instanci, ove uslove treba da obezbedi izvršna vlast koju nezavisni organi i tela i kontrolišu. To je direktno uzrokovalo probleme s izvršavanjem poverenih im nadležnosti (Državna revizorska institucija, Poverenik, Zaštitnik građana).

Ipak, činjenica je da je javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi moćno sredstvo. Tako su pojedini kontrolni organi/tela obraćajući se javnosti, i ukazujući na brojne nezakonitosti i loše postupanje drugih organa javne vlasti, stekli značajnu popularnost i kredibilitet u medijima i kod građana. Ovo se pre svega odnosi na Poverenika i Zaštitnika, a sve više i Agenciju za borbu protiv korupcije. Tako je postepeno i sama „svest“ o nadzoru izvršila pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga transparentnijim i pravednjijim. Petooktobarske demokratske promene iz 2000. godine tako su pokrenule jedan nezaustavljen proces, a približavanje Evropskoj uniji, koje zahteva i realnu implementaciju zakona i demokratskih standarda od zemlje koja pledira da joj bude punopravni član, nagoveštava da u bliskoj budućnosti treba očekivati da će sadašnji problemi, s kojima se suočavaju nezavisni kontrolni mehanizmi, ipak biti prevaziđeni.

## Sažetak

Razvoj novih oblika kontrole rada državnih organa u svetu naročito je podstaknut od sredine šezdesetih godina 20. veka kada je došlo do brzog širenja institucije ombudsmana, što je dovelo i do nastanka drugih, različitih kontralnih mehanizama, koji se danas međusobno znatno razlikuju. U represivnom režimu tokom devedesetih godina u Srbiji, mesta za kontrolne organe i tela kao spoljne oblike kontrole nije bilo. Do njihovog nastanka je došlo tek nakon petooktobarskih promena 2000. godine. Danas u Srbiji postoje brojni i različiti oblici kontrolnih organa. Međutim, nastanak, razvoj i rad ovih institucija praćen je brojnim problemima, koji su proizašli iz nedostataka demokratske kulture u Srbiji.

Ključne reči: nezavisna kontrolna tela, ombudsman, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija.

## CITIRANA LITERATURA

- Đorđević, Jovan (1967). *Politički sistem*. Beograd: Savremena administracija.
- Lilić, Stevan (1995). *Upravno pravo* (univerzitetски udžbenik). Beograd: Savremena administracija.
- Milenković, Dejan (2010). *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. Beograd: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Milenković, Dejan (2002). „Uporedni pregled institucije ombudsmana“, u: Lilić, S., Milenković, D. i Kovačević-Vučo, B. (urednici). *Ombudsman*. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava, str. 42–146.
- Popov, Vladan (2010). „Ustav i kontrolni organi (nezavisni državni organi) – pokušaj određenja mesta i uloge kontrolnih organa u ustavnom sistemu“, u: Čemernik, B., Manić, J. i Ledeničan B. (urednici). *Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela*. Program Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji, str. 42–53.
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2010). *Izveštaj o sprovodenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2009.* Beograd: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Zaštitnik građana (2010). *Redovni godišnji izveštaj za 2009. godinu*. Beograd: Zaštitnik građana.  
Wade, H.W.R. (1982). *Administrative Law*, 5<sup>th</sup> ed. Oxford.

#### Pravni izvori

*Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, 98/06.

*Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije*, „Službeni glasnik RS“, 98/06.

*Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07.

*Zakon o elektronskim komunikacijama*, „Službeni glasnik RS“ br. 45/10.

*Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik“ RS, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

*Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, „Službeni glasnik RS“ br 97/08.

*Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*, „Službeni glasnik RS“, br. 43/04.

*Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS“ 97/08.

*Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije*, „Službeni glasnik RS“ 53/10.

*Zakon o državnoj revizorskoj instituciji*, „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 54/07.



# Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji

FILIP EJDUS

Fakultet političkih nauka, Beograd

## Uvod

Prekretni događaj u savremenoj istoriji Srbije bili su masovni protesti 5. oktobra 2000. godine koji su doveli do svrgavanja režima Slobodana Miloševića. Ovaj događaj simbolizuje izlazak iz višedecenijskog autoritarizma kao i početak dvostrukе tranzicije, jedne od autoritarnog poretka ka demokratiji i druge od oružanih sukoba ka miru. Ove godine, demokratija u Srbiji je proslavila svoj deseti rođendan, što predstavlja prigodan povod za osrvt na dosadašnja postignuća i predstojeće izazove. Osnovni zadatak ovog rada biće da odgovori na pitanje da li se i u kojoj meri deset godina nakon 5. oktobra institucijama u sektoru bezbednosti u Srbiji upravlja demokratski. Osnovni argument koji iznosimo je da je deset godina nakon promena uspostavljen formalni institucionalni okvir za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti, doduše, na jedan spor i mukotrpni način. Međutim, kao što ćemo u tekstu videti, i dalje postoji duboki jaz između formalnog institucionalnog okvira s jedne strane i praksi s druge strane.<sup>1</sup> Članak će se sastojati iz tri dela. U prvom delu ćemo izneti koncept demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. U drugom delu ćemo opisati širi kontekst u kome se u proteklih deset godina odvijala reforma sektora bezbednosti. U trećem delu ćemo primeniti dati analitički okvir na sektor bezbednosti u Srbiji 2010. godine.

## 1. Koncept demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti

Koncept „demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti“ poslednjih nekoliko godina postao je sastavni deo međunarodnog akademskog i političkog rečnika (Cottney

<sup>1</sup> Empirijski i metodološki ovaj tekst se oslanja na projekat Beogradskog centra za bezbednosnu politiku *Mapiranje i monitoring reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, u kome je autor učestvovao tokom 2008. i 2009. godine. Šira verzija ovog teksta biće objavljena u Ejdus 2010.

et al. 2002, Hänggi 2003, Ball 2005, Ghebali/Lambert 2007). U ovom članku, demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti biće definisano kao transparentna organizacija i rukovođenje sektorom bezbednosti koji se zasnivaju na odgovornosti donosioca odluka građanima, poštovanju vladavine prava i podele vlasti, maksimalizaciji zaštite ljudskih prava i omogućavanju učestvovanja građana i kontrole javnosti.

Ovaj pojam treba razlikovati od reforme sektora bezbednosti koja je širi pojam i odnosi se na proces političke i organizacione transformacije u cilju efikasnog i efektivnog pružanja državne i ljudske bezbednosti u okvirima demokratskog upravljanja (Edmunds 2007, 25, Hänggi 2004, 4). Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti treba razlikovati i od demokratske civilne kontrole koja je uži pojam i odnosi se na odgovornost bezbednosnih institucija, kako prema građanima (vertikalna odgovornost) tako i prema drugim državnim institucijama (horizontalna odgovornost). Civilna kontrola je još uži termin i odnosi se na potčinjenost bezbednosnih institucija civilnom političkom autoritetu koji ne mora nužno imati demokratski kredibilitet. Semjuel Huntington je napravio veoma važnu razliku između objektivne civilne kontrole, koja priznaje nezavisnu profesionalnu sferu bezbednosnih institucija, dok je suština subjektivne kontrole u poricanju ove nezavisnosti i mešanju civilnih nalogodavaca u njihove operativne aktivnosti (Huntington 1967, 83). Konačno, sektor bezbednosti ćemo definisati kao skup institucija i aktera odgovornih za zaštitu države, zajednice i pojedinca (Hänggi 2004). U njega spadaju kako institucije direktno zadužene za bezbednost države i građana (vojska, policija, službe bezbednosti itd), tako i institucije odnosno akteri zaduženi za upravljanje (ministarstva), kontrolu (parlament), proveru (pravosudni sistem) i nadzor (nezavisni državni organi, građani i njihova udruženja, mediji itd).

Na osnovu ovakvih polaznih definicija možemo napraviti razliku između pet različitih dimenzija demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Prva dimenzija je *horizontalna odgovornost*, odnosno sposobnost državnih ustanova da kontrolišu, upravljuju, nadgledaju i procenjuju formulisanje i sprovođenje bezbednosne politike, aktere i ustanove zadužene za legitimnu primenu sile i prinude (O'Donnell 1999). Horizontalna odgovornost se sprovodi kroz civilnu kontrolu izvršne vlasti, parlamentarnu kontrolu, sudsку proveru i nadzor nezavisnih državnih organa. Druga dimenzija je *vertikalna odgovornost*, odnosno sposobnost građanskog društva da utiče, nadgleda i ocenjuje aktere i institucije u sektoru bezbednosti. Osnovni oblik vertikalne odgovornosti su izbori. Međutim, građansko društvo treba da ima mogućnost da učestvuje u bezbednosnim poslovima i između izbora kroz kontinuirani nadzor formulisanja i implementiranja politika, stvaranje alternativnih izvora informacija i ekspertize, kao i kroz kanalisanje različitih društvenih interesa u sektor bezbednosti (Caparini/Fluri 2006). *Vladavina prava* je treća dimenzija demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Nju ćemo za potrebe ovog rada posmatrati kao funkciju dva elementa: pozitivno pravne regulisanosti sektora bezbednosti s jedne i poštovanja ljudskih prava i sloboda od strane i unutar sektora bezbednosti s druge strane (Smulovitz 2003, Dworkin 1978). Četvrta dimenzija demokratskog upravljanja je *reprezentativnost*, odnosno težnja ka ravnopravnoj zastupljenosti različitih delova društva u sektoru bezbednosti. U ovom radu fokusiraćemo se na etničku i rodnu zastupljenost u sektoru bezbednosti. Peta i poslednja dimenzija demokratskog upravljanja je *transparentnost*. Građani bi

morali da budu upoznati s opštom bezbednosnom situacijom, strateškom orientacijom svoje države kao i s načinom trošenja javnih sredstava kada je u pitanju nacionalna bezbednost (Eković 2009).

U dosadašnjem delu teksta smo razvili analitički okvir za analizu demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti (tabela 1). U sledećem poglavlju okrećemo se demokratizaciji sektora bezbednosti u Srbiji u proteklih deset godina.

**Tabela 1: Dimenzije demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti**

1. Horizontalna odgovornost	2. Vertikalna odgovornost	3. Vladavina prava	4. Zastupljenost	5. Transparentnost
Civilna kontrola izvršne vlasti	Izbori	Pravna država	Etnička zastupljenost	Opšta transparentnost
Parlementarna kontrola	Alternativan izvor znanja i informacija			
Sudska provera	Ocena politike	Ljudska prava i slobode	Rodna zastupljenost	Finansijska transparentnost
Nadzor nezavisnih državnih organa	Javni nadzor			

## 2. Kontekst reforme sektora bezbednosti

Pre nego što pređemo na analizu demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti u Srbiji po dimenzijama, neophodno je osvrnuti se na širi politički kontekst u kome su se demokratizacija i reforma sektora bezbednosti odvijale u proteklih deset godina. Nakon 5. oktobra 2000. godine, Srbija se nalazila u daleko kompleksnijoj situaciji nego većina ostalih postkomunističkih država Centralne i Istočne Evrope. Pored uobičajenih izazova, koji proizilaze iz postautoritarnog političkog nasleđa, Srbija je morala da se nosi i s nizom specifičnih strukturnih i institucionalnih prepreka koje su dodatno komplikovale, usporavale i otežavale demokratizaciju sektora bezbednosti.

Prva strukturalna prepreka, koja je otežavala sprovođenje brzih i sveobuhvatnih demokratskih reformi, i to ne samo u sektoru bezbednosti, bila su nerešena državna pitanja poput oružanog sukoba na jugu Srbije (2000–2001), neizvesnosti državne zajednice s Crnom Gorom (do 2006) kao i nerešenog finalnog statusa Kosova i Metohije. Primera radi, predsednik Jugoslavije Vojislav Koštunica je nakon 5. oktobra 2000. godine sprečavao smenjivanje načelnika Generalštaba Nebojše Pavkovića kao i načelnika Resora državne bezbednosti Radomira Markovića, pravdajući to krizom na jugu Srbije. Drugu strukturalnu prepreku predstavljala je izuzetno fragmentisana i ideološki podeljena politička scena koja je onemogućavala stvaranje političkog konsenzusa o bilo kom političkom izazovu, od reforme sektora bezbednosti, preko saradnje s Tribunalom u Hagu pa sve do evroatlantskih integracija i odnosa prema Crnoj Gori ili Kosovu i Metohiji. Politička scena je bila fragmentisana, kako između samih republika (do

2006) tako i unutar njih. Treća strukturna prepreka ogledala se u nedostatku pozitivnih podsticaja iz međunarodnog okruženja. Dok je u slučaju drugih država Centralne i Istočne Evrope integracija u NATO podsticala reforme sektora bezbednosti, u slučaju Srbije nije postojao ovakav podstrek pošto je Srbija proglašila vojnu neutralnost. Iako je EU imala poluge da kroz svoju politiku uslovljavanja izvrši učinkovit pritisak da se određene reforme sprovedu, njena pažnja je bila usmerena skoro isključivo na meku bezbednost, odnosno na reforme vezane za viznu liberalizaciju. U godišnjim izveštajima koje objavljuje Evropska komisija, demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti je posvećeno veoma malo prostora, a pažnja je koncentrisana uglavnom na zagonodavnu aktivnost (Abusara 2009).

Moguće je identifikovati i dve institucionalne prepreke koje su usporile i otežale demokratizaciju sektora bezbednosti u Srbiji. Prvo, za razliku od većine drugih država Centralne i Istočne Evrope, koje su se suočile s postautoritarnim nasleđem iz perioda komunizma, institucije u sektoru bezbednosti Srbije opterećivala su posle 5. oktobra 2000. godine dva paralelna nasleđa. Ona su ostavila snažan organizacioni i normativni pečat na institucijama u sektoru bezbednosti (Edmunds 2007, 89; 2008, 41). To je najpre autoritarno nasleđe kako iz komunističkog (1945–1991) tako i iz nacionalističkog (1991–2000) perioda. Ovo autoritarno nasleđe karakterišu represivna i tajnovita organizaciona kultura, klijentelistički odnos prema vlasti i svest o privilegovanom statusu bezbednosnih institucija. Zatim, to je i nasleđe proisteklo iz oružanih sukoba vođenih tokom raspada Jugoslavije u kojima su akteri sektora bezbednosti u Srbiji, posredno ili neposredno, bili među glavnim protagonistima. Ovo konfliktno nasleđe sastoji se od militarizacije, ratnodopskih veza s podzemljem i umešanosti pripadnika ovih institucija u ratne zločine. Činjenica da je Srbija iz svih ovih sukoba izašla poražena, mogla je da bude olakšavajuća okolnost za brze i sveobuhvatne promene nakon 5. oktobra 2000. godine. Ova olakšavajuća okolnost nažalost nije iskorишćena, između ostalog i zbog toga što nove političke elite nisu imale hrabrosti da suoče, kako sebe tako i građane, s ovom gorkom istinom.

Drugu institucionalnu prepreku činila je sama dogovorena priroda demokratske tranzicije u Srbiji. Kooptiranje tadašnjih rukovodilaca sektora bezbednosti u novi demokratski režim omogućilo je mirni transfer vlasti u oktobru 2000. godine. Iako su ovi dogovori verovatno sprečili krvoproljeće na ulicama Beograda, oni su takođe one mogućili brzu i sveobuhvatnu demokratizaciju sektora bezbednosti. Nakon smene starog režima, nove političke elite nisu napravile odlučan raskid s prošlošću. Umesto toga, one su uz pomoć kooptiranih rukovodilaca iz Miloševićevog režima pokušale postepeno da reformišu sektor bezbednosti.<sup>2</sup> Ovo je omogućilo institucijama da u novi demokratski sistem prenesu netaknuto nasleđe prošlosti i da svoje aktivnosti obavljaju na isti ili sličan način kao što su to činile i ranije. U narednom delu teksta, okrećemo se analizi demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti deset godina nakon početka demokratskih promena.

<sup>2</sup> Radomir Marković bio je načelnik Resora državne bezbednosti do januara 2001. godine; Milorad Ulemek Legija ostao je na čelu Jedinice za specijalne operacije do juna 2001. godine, a Nebojša Pavković je ostao načelnik Generalštaba do juna 2002. godine.

### **3. Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji 2010. godine**

#### **3.1 Horizontalna odgovornost**

Tokom protekle decenije, Srbija je, po prvi put u svojoj istoriji, uspostavila institucionalne mehanizme za horizontalnu odgovornost u sektoru bezbednosti. Nakon demokratskih promena, oružane snage su povratile deo profesionalne autonomije, a usvojeni su novi zakoni koji uspostavljaju supremaciju civilnog lanca komandovanja.

Prvi oblik horizontalne odgovornosti je civilna kontrola koju sprovode izvršni organi vlasti. U prvih nekoliko godina tranzicije civilna kontrola izvršne vlasti je bila na nižem nivou nego za vreme vladavine Slobodana Miloševića. O tome na tragičan način svedoči i ubistvo premijera u kome su učestvovale Jedinica za specijalne operacije i Bezbednosno informativna agencija (BIA). Za sistem odbrane, važan korak bilo je potčinjavanje Generalštaba Ministarstvu odbrane (MO) 2004. godine, kao i usvajanje novog Ustava 2006. godine kojim je komandovanje vojskom iz nadležnosti Vrhovnog saveta odbrane Državne zajednice SCG prešlo u nadležnost predsednika Republike Srbije. Međutim, civilna kontrola sistema odbrane, koju vrši izvršna vlast, i dalje je više subjektivna nego objektivna. Koliko je i dalje teško izbeći s jedne strane subjektivnu kontrolu i s druge strane mešanje vojnika u politiku, najbolje je pokazao sukob između načelnika Generalštaba Zdravka Ponoša i ministra odbrane Dragana Šutanovca krajem 2008. godine. Civilna kontrola vojnih službi bezbednosti predstavlja verovatno najslabiju kariku u sistemu kontrole izvršne vlasti. To je potvrđio i sam ministar odbrane sredinom 2009. kada je otvoreno rekao da „ne postoji nijedan način, nijedan instrument koji bi ministar mogao da upotrebi kako bi došao do saznanja šta se zaista dešava u tim službama“ (Jovanović 2009, 2).<sup>3</sup>

Što se policije tiče, nakon 2000. godine takođe su stvorenji politički i zakonski preduslovi za depolitizaciju i unapređenje civilne kontrole policije. Ipak, civilna kontrola policije je često bila drugi naziv za preterano mešanje civilnog rukovodstva u operativno rukovođenje policijom. Prema poslednjim ispitivanjima javnog mnjenja, čak 84% građana smatra da političari imaju preveliki uticaj na operativni rad policije (SMMRI 2008, 15). Slična je situacija i s civilnom kontrolom Bezbednosno-informativne agencije koja takođe nije imuna na politizaciju i partifikaciju (Edmunds 2008). O nivou politizacije rada Agencije najbolje svedoči činjenica da je Radovan Karadžić uhapšen samo četiri dana nakon što je došlo do smene na njenom čelu. To ostavlja malo prostora za sumnju da je prethodno rukovodstvo Agencije vrlo dobro znalo gde se nalazi ovaj haški begunac ali da iz partijsko-političkih razloga nije želelo da ga uhapsi.<sup>4</sup> Takođe, pitanje ko će preuzeti kontrolu nad ovom agencijom, od 2000. godine predstavljalo je jednu od ključnih tema svih koalicionih razgovora. Nakon što bi neka stranka preuzela kontrolu nad Agencijom, na njeni čelo po pravilu bi postavila lojalnog partijskog

<sup>3</sup> Nedugo zatim usvojen je Zakon o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji kojim je kao vid unutrašnje kontrole uveden generalni inspektor. Međutim, do septembra 2010. još uvek nikо nije postavljen na ovu funkciju.

<sup>4</sup> Prema jednoj nepotvrđenoj verziji, nalog za hapšenje je zapravo izdao odlazeći direktor Rade Bulatović kako bi podrio koalicioni sporazum između DS-a i SPS-a, potpisani tri nedelje pre toga, ili kako bi pak od nove vlade dobio određene pogodnosti.

čoveka, pre nego stranački nezavisnog profesionalca. S druge strane, postoje strahovanja, koja je dosta teško dokazati ili opovrgnuti, da BIA ili njeni pojedini bivši ili aktuelni delovi vrše nedozvoljeni uticaj na demokratski izabrane političare zahvaljujući registru saradnika službe koji je nestao tokom 2000. godine.

Drugi oblik horizontalne odgovornosti je parlamentarna kontrola za koju su u protekloj deceniji stvorene i brojne institucionalne i zakonske prepostavke. Najveća formalna prepreka za efektivnu parlamentarnu kontrolu je član 102 Ustava kojim je konstitucionalizovana praksa blanko ostavki, čime je nezavisnost poslanika u odnosu na političke stranke dovedena u pitanje. To je možda i jedan od razloga što narodni poslanici ne koriste prilično široke nadležnosti koje im pružaju zakoni i poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije (NSRS). Osim toga, čak i da postoji politička volja, Odbor za odbranu i bezbednost NSRS nema institucionalne kapacitete da ovu kontrolu sprovodi. Njegova uloga se do sada svodi na rutinske sastanke na kojima su se usvajali izveštaji Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), Ministarstva odbrane (MO) ili bezbednosnih službi, kao i na diskusije o dnevno-političkim aferama. Predlozi zakona iz oblasti odbrane i bezbednosti uglavnom su se usvajali po hitnom postupku bez pretvodne temeljne rasprave. Odbor do sada uopšte nije sprovedio kontrolu trošenja budžetskih sredstava u sektoru bezbednosti. Kontrola službi bezbednosti se do sada takođe svodi na razmatranje njihovih periodičnih izveštaja.

Treći oblik horizontalne odgovornosti u sektoru bezbednosti je sudska provera. Ona se odnosi na kontrolu zakonitosti u radu organa bezbednosti, a posebno na poštovanje ljudskih prava, kako običnih građana tako i samih zaposlenih u sektoru bezbednosti. U Srbiji su danas stvorene formalno-pravne prepostavke za sudsку kontrolu sektora bezbednosti. Vojni sudovi su ukinuti još 2004. godine, a novi zakonski okvir u velikoj meri predviđa adekvatnu sudsку kontrolu (Mirčić 2008). Što se tiče policije i službi bezbednosti, sudska kontrola se najviše odnosi na kontrolu zakonitosti upotrebe prinude, sile i posebnih mera i postupaka – od privremenog lišavanja slobode, preko upotrebe vatrene oružja pa sve do tajnog praćenja. Iako formalno uspostavljena, u praksi sudska kontrola institucija bezbednosti i dalje u Srbiji pati od niza nedostataka. Prvo, sudovi su pretrpani, spori i nemaju dovoljno kapaciteta za rad. Drugo, i dalje postoji snažan pritisak izvršne vlasti na pravosudne organe, pre svega na Tužilaštvo. Ono je dosta neaktivno kada je reč o pokretanju krivičnih prijava protiv pripadnika policije koji su osumnjičeni za nezakonitu primenu sile (Ilić 2010). Konačno, postoje indicije da Tužilaštvo deluje u određenim slučajevima po nalogu izvršne vlasti.<sup>5</sup>

Poslednji, ali ne i najmanje važan oblik horizontalne odgovornosti je kontrola koju sprovode nezavisni državni organi. U protekloj deceniji Srbija je dobila čitav niz nezavisnih državnih organa poput Zaštitnika građana (ombudsman), Poverenika za informacije od javnog značaja, Državne revizorske institucije, Agencije za borbu protiv korupcije, Odbora za rešavanja sukoba interesa, Uprave za javne nabavke itd. Međutim, sve ove ustanove od samog osnivanja suočavale su se s mnogobrojnim preprekama uključujući

5 To se najskorije moglo videti u slučaju optužbe protiv beogradskih anarchista za međunarodni terorizam kao i u slučaju obustavljanja postupka protiv Dragana Jočića i Radeta Bulatovića u vezi sa sumnjom da su falsifikovali službene beleške o sastanku s Legijom.

tu nepostojanje minimalnih materijalnih uslova za funkcionisanje kao i nepoštovanje njihovih odluka od strane izvršne vlasti. Poverenik za informacije nedavno je upozorio da „odluke vlade da osnuju ove institucije ne bi smeće da budu fasaderske i da one postoje samo zato što to od nas zahteva EU. Ali u Srbiji nije redak slučaj da ove institucije koje vrše kontrolu vlasti imaju ogroman problem“ (Janičević 2010, 20).

### 3.2 Vertikalna odgovornost

Reforma sektora bezbednosti do sada nije bila među ključnim predizbornim temama među kojima su dominirala ekonomska, socijalna i politička pitanja (Atanasović 2007). Što se tiče aktivnog učestvovanja građanskog društva u poslovima bezbednosti i odbrane, slika se poboljšava ali je i dalje daleko od savršene. Dok su za vreme Miloševića udruženja građana, posebno ona koja se bave osetljivim bezbednosnim temama, bila proglašavana za unutrašnje neprijatelje, nakon demokratskih promena ona dobijaju neformalni status „nužnog zla“ – neugodne glavobolje koja se mora trpeti ukoliko se želi sačuvati demokratija. Pored toga, izuzetno je narastao broj ovih organizacija kao i njihovi kapaciteti za javni nadzor (CCVO 2008, Hadžić et al. 2009, 357–387). Međutim, institucije bezbednosti i dalje u ovim organizacijama ne vide u dovoljnoj meri partnera već pre izazov ako ne i pretnju (Ejodus 2009). Država rado koristi ova udruženja kao izvor demokratskog legitimite ili ne i kao izvor nezavisne ekspertize, a još manje demokratske kontrole. Osim toga, sama javnost je i dalje dosta skeptična prema generalnoj ulozi nevladinih organizacija.

### 3.3 Vladavina prava

U oblasti vladavine prava učinjen je veliki napredak u posmatranom periodu. Najpre, usvojeni su novi Ustav Srbije 2006. godine, kao i ključni zakoni i strategije u oblasti bezbednosti. Službe bezbednosti po prvi put u istoriji regulisane su posebnim zakonima, a ne, kao do tada, podzakonskim aktima koji su uglavnom bili tajni. Vojska i policija su dobile savremene zakone koji su u velikoj meri usklađeni s najboljim međunarodnim standardima i praksama. Ipak, kada je u pitanju pravna regulisanost sektora bezbednosti, postoji još uvek niz propusta. Najpre, zakoni su donošeni bez sistematskog plana i uz dosta terminološke i sadržinske neusaglašenosti, kako između samih zakona tako i u odnosu na Ustav Srbije. Takođe, privatni sektor bezbednosti ostao je nedovoljno regulisan pošto nedostaje zakon koji bi sveobuhvatno regulisao ovu materiju.

Principi ljudskih prava i sloboda ugrađeni su u nov normativni okvir koji reguliše sektor bezbednosti. Što se tiče odbrane, po prvi put je uvedeno pravo na prigovor svesti, pravo na sindikalno udruživanje, slobodu veroispovesti i pravo građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje su u posedu Vojske Srbije. Novi zakonodavni okvir za rad policije takođe je, u velikoj meri, usklađen s međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava. Zakon o policiji iz 2005. godine je predvideo osnivanje sektora unutrašnje kontrole koji je zadužen za kontrolu zakonitosti rada policije posebno „u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava pri izvršavanju policijskih zadataka i primeni policijskih ovlašćenja“.<sup>6</sup> Kodeksom policijske etike, usvojenim 2003.

<sup>6</sup> Član 172, Zakon o policiji.

godine, pripadnici MUP-a obavezali su se na poštovanje ljudskih prava i sloboda. U domenu vojnih službi uvedena je ustanova generalnog inspektora kome mogu da se obrate pripadnici VOA i VBA ukoliko imaju saznanja da je došlo do povrede ljudskih prava.<sup>7</sup> Međutim, deo regulative, koji se odnosi na tajno prikupljanje podataka o ličnosti, nije na zadovoljavajućem nivou. Takođe, Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji nije predvideo mehanizam unutrašnje kontrole kojim bi se kontrolisali zakonitost i poštovanje ljudskih prava od strane ove službe i njenih pripadnika.

Nažalost, nije moguće tačno utvrditi do koje mere se u praksi poštuju zaštićena ljudska prava, kako pripadnika sektora bezbednosti tako i samih građana koji s organima bezbednosti dolaze u dodir. Što se tiče vojske, izveštaji vojnog disciplinskog suda predsedniku Republike i ministru odbrane nedostupni su za javnost. Vojni sindikat još uvek nije osnovan dok se uvođenje verske službe najavljuje tokom 2010. godine. U Srbiji ne postoji vojni ombudsman, a ukoliko profesionalni vojnici smatraju da im je ugroženo neko ljudsko pravo, mogu da se obrate Zaštitniku građana. Konačno, postoji sumnja da je problem mobinga kao i neplaćenog prekovremenog rada raširen unutar sistema odbrane, posebno u jedinicama, ali da zbog straha od prepostavljenih ovi problemi bivaju zataškani.

Kada je reč o poštovanju ljudskih prava od strane policije, situacija je svakako znatno bolja nego tokom devedesetih godina. Ipak, slučajeva policijske torture i prekomerne upotrebe, iako sve manje, i dalje ima, a uslovi u zatvorima i uslovi boravka u policijskim stanicama su loši, na šta su ukazale kako domaće tako i međunarodne organizacije. Štaviše, slučajevi mučenja i nečovečnog ponašanja od strane policije retko se istražuju, a još ređe dobijaju svoj epilog na sudu. Kada su službe bezbednosti u pitanju, najveći problem kod zaštite ljudskih prava u praksi tiče se prava na zaštitu podataka o ličnosti. Poseban problem predstavlja činjenica da službe imaju zakonsku mogućnost da bez odobrenja suda preduzimaju pojedine specijalne istražne mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja.

### 3.4 Reprezentativnost

Četvrta dimenzija demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti je reprezentativnost, odnosno težnja ka ravnopravnoj zastupljenosti različitih društvenih grupa u sektoru bezbednosti. Uopšteno gledano, normativni okvir u Republici Srbiji stvara osnovne preduslove za ravnopravnu etničku i rodnu zastupljenost u sektoru bezbednosti. Međutim, državni organi se međusobno razlikuju po pitanju ravnopravne zastupljenosti. Što se tiče zastupljenosti žena, prema istraživanju Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, najdalje je otišla policija (Hadžić et al, 2009, str. 166–172). Dok je 2001. godine bilo samo 29 žena u uniformisanom sastavu policije, 2008. godine taj broj skočio je na 2909. Kada se uzme u obzir broj žena na rukovodećim položajima, ovaj procenat je još manji.<sup>8</sup> U vojsci je takođe u protekloj deceniji učinjen značajan napredak i u formalno-pravnom pogledu. Najveća promena bilo je svakako otvaranje

<sup>7</sup> Član 51, Zakon o Vojno-bezbednosnoj agenciji (VBA) i Vojno-obaveštajnoj agenciji (VOA).

<sup>8</sup> Na kraju 2008. godine bilo je ukupno 298 žena na rukovodećim položajima (izvor: MUP R Srbije).

Vojne akademije za devojke 2007. godine. Tokom 2010. godine čak oko polovine svih zaposlenih u MO-u bile su žene, među uniformisanim vojnicima ih je 330, dok je svega 21 oficirka. Međutim, kao i u policiji, žene su slabo prisutne na rukovodećim položajima (2008. godine samo 3,09%).

U oblasti etničke zastupljenosti napravljen je manji napredak pošto sastav zaposlenih u institucijama bezbednosti ne oslikava etnički diverzitet u Srbiji. Primera radi, prema podacima iz 2008. godine, u Vojsci Srbije se 91,2% pripadnika izjasnilo da su Srbi.<sup>9</sup> Na Vojnoj akademiji, koja školuje buduće oficire, godinama nije bilo kadeta iz nacionalnih manjina. Kao i Vojska, i policija je tokom devedesetih godina u velikoj meri izgubila poverenje nacionalnih manjina. Međutim, nakon demokratskih promena iz 2000. godine, stvari počinju brzo da se poboljšavaju. Nakon što je okončan oružani sukob na jugu Srbije 2001. godine, stvara se multietnička policija u koju su uključeni pripadnici albanske manjine koji u ovom delu Srbije čine većinu. Etnička struktura policije u narednim godinama menjala se postepeno ka većoj reprezentativnosti mada su manjine i dalje skoro nevidljive na rukovodećim pozicijama u policiji.

### 3.5 Transparentnost

Više od pola veka je gust oblak tajnosti obavijao sektor bezbednosti u Jugoslaviji i Srbiji. Da situacija bude još gora, nepregledna šuma zakonskih i podzakonskih akata omogućavala je pripadnicima sektora bezbednosti da arbitralno proglašavaju čak i najtrivijalnije informacije tajnim. Međutim, u poslednjih deset godina usvojen je normativni okvir koji je ovu materiju u dobroj meri uredio u skladu s demokratskim standardima. Ustav Srbije usvojen 2006. godine prepoznao je pravo na slobodan pristup informacijama (čl. 51), a 2004. godine i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Njime je uspostavljena ustanova Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i propisana obaveza državnih organa da objavljaju najmanje jednom godišnje informator o svom radu. Međutim, od samog početka, kao i ostali nezavisni državni organi, Poverenik se suočavao s nizom poteškoća u radu, od premalog broja zaposlenih, preko nedovoljnih sredstava za rad pa sve do oglušivanja ostalih državnih organa o njegove odluke.<sup>10</sup>

Bezbednosno-informativna agencija je sve do 2008. godine predstavljala „drastičan primer nepoštovanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“.<sup>11</sup> Međutim, nakon dolaska novog rukovodstva, došlo je do značajnog napretka koji je nastavljen i tokom 2009. godine.<sup>12</sup> Ova agencija na svom sajtu objavljuje informator koji je u skladu s Uputstvom poverenika, a BIA je počela da odgovara na zahteve građana koji žele da ostvare pravo na slobodan pristup informacijama kojima ona raspolaže.

MUP je imao promenljiv učinak u pogledu dostupnosti informacija tokom poslednjih deset godina. Ovo ministarstvo od 2004. godine objavljuje informator na svom

<sup>9</sup> Izvor: Ministarstvo odbrane Republike Srbije.

<sup>10</sup> Drugi važan zakon koji je regulisao ovu oblast umesto nekoliko stotina zastarelih i zbumujućih podzakonskih akata je *Zakon o tajnosti podataka*, usvojen 2009. godine.

<sup>11</sup> Izveštaj poverenika za 2008. godinu, str. 10.

<sup>12</sup> Izveštaj Poverenika za 2009. godinu, str.12.

sajtu, a razvilo je i institucionalne kapacitete za sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Međutim, informator ne odgovara Uputstvu koje je izdao Poverenik, izveštaj koji MUP podnosi NSRS-u nije javno dostupan, a sve do 2009. godine ovo Ministarstvo isticalo se i po broju odbijenih zahteva građana za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.<sup>13</sup> MO takođe ima institucionalne kapacitete za sprovođenje zakona i objavljuje informator o radu. Međutim, isto kao i u slučaju MUP-a, njegovi izveštaji NSRS-u nisu javno dostupni, informator se ne ažurira redovno, a ovo Ministarstvo se i dalje ističe po nepostupanju po pojedinim rešenjima Poverenika.

Finansijska transparentnost javnog sektora u Srbiji je, uprkos napretku učinjenom u protekloj deceniji, i dalje na relativno niskom nivou. Prema indeksu otvorenosti budžeta iz 2008. godine, Srbija je svrstana među zemlje koje samo delimično stavlju na uvid informacije o trošenju javnih sredstava (45%). Od 85 država, koliko je ovim istraživanjem pokriveno, Srbija se našla na 38 mestu, a lošije rezultate iz regiona imale su jedino Bosna i Hercegovina (44%) i Albanija (37%).<sup>14</sup> Nedovoljna finansijska transparentnost se posebno odnosi na sektor bezbednosti, na koji tradicionalno odlazi oko 15 % budžeta budžeta Republike Srbije. O tome koliko je ovaj važan aspekt demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti zanemaren, najbolje govori činjenica da se njim u protekloj deceniji nisu bavili ni Odbor za odbranu i bezbednost NSRS-a ni Državna revizorska institucija. Štaviše, institucije u sektoru bezbednosti delimično su izuzete iz sistema javnih nabavki što je i otvorilo put mnogobrojnim aferama (Satelit, Pancir, nekvalitetne policijske uniforme itd).

## Zaključak

Ovaj tekst je nastojao da prikaže nivo demokratizacije sektora bezbednosti u Srbiji deset godina nakon 5. oktobra 2000. godine. Videli smo da je tokom ovog perioda uspostavljen, doduše dosta sporo i nepotpuno, institucionalni okvir za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti. Međutim, ustanovili smo da i dalje postoji jaz između formalnog institucionalnog okvira i njegove praktične implementacije. Civilna kontrola je uspostavljena i bezbednosne institucije više ne predstavljaju opasnost po demokratski poredak. Međutim, ova civilna kontrola još uvek nije objektivna pošto civilni donosioci odluka ne poštuju u potpunosti profesionalnu autonomiju bezbednosnih institucija. Parlamentarna kontrola je i dalje neučinkovita, kako zbog slabe ustavne pozicije NSRS-a (čl. 102 Ustava) tako i zbog niskih kapaciteta Odbora za odbranu i bezbednost. Kontrola nezavisnih državnih organa, iako formalno uspostavljena, takođe se u praksi suočava s teškim izazovima, od nedovoljnih kapaciteta pa sve do otpora izvršne vlasti.

U proteklih deset godina stvorene su bolje pretpostavke i za vertikalnu odgovornost u sektoru bezbednosti. Organizacije građanskog društva su razvile kapacitete za javni nadzor sektora bezbednosti. Država i bezbednosne institucije ih više se ne tretiraju kao

<sup>13</sup> Izveštaj Poverenika za 2008. godinu str.10.

<sup>14</sup> Izvor: <http://www.openbudgetindex.org/>.

državne neprijatelje ali još uvek ni kao poželjne partnere. Što se vladavine prava tiče, postignut je veliki napredak usvajanjem zakona i strategija iz oblasti odbrane i bezbednosti u najvećoj meri u periodu između 2007. i 2009. godine. Ipak, postoji i dalje veliki prostor za poboljšanje poštovanja ljudskih prava, kako pripadnika sektora bezbednosti tako i građana s kojima ovaj sektor dolazi u dodir. Sektor bezbednosti je povećao rodnu i etničku zastupljenost u posmatranom periodu. Ipak, žene i etničke manjine i dalje su skoro nevidljive na rukovodećim položajima. Konačno, opšta transparentnost bezbednosnih institucija takođe se značajno poboljšala zahvaljujući sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao i zakonu o tajnosti podataka. Ipak, u finansijskom pogledu institucije bezbednosti još uvek nisu dovoljno vidljive. Nadležni odbor za odbranu i bezbednost kao ni Državna revizorska institucija još uvek se nisu bavili načinom trošenja budžetskih sredstava u sektoru bezbednosti. Nedovoljna finansijska transparentnost po pravilu stvara prostor za neodgovorno trošenje budžetskih sredstava, o čemu svedoči i niz finansijskih afera.

Na osnovu svega iznetog, možemo da zaključimo da deset godina nakon 5. oktobra sektor bezbednosti više ne predstavlja opasnost po demokratiju i da je okončana prva generacija reformi. U narednom periodu neophodno je otpočeti drugu generaciju reformi u kojoj će pažnja biti usmerena na podizanje institucionalnih kapaciteta i demokratske organizacione kulture, koji će demokratskim praksama u sektoru bezbednosti omogućiti stabilnost i održivost.

## Sažetak

Cilj ovog članka je da analizira demokratizaciju upravljanja sektorom bezbednosti u Srbiji tokom prvih deset godina demokratske tranzicije (od 2000. do 2010. godine). U prvom delu biće razvijen analitički okvir za izučavanje demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti koji obuhvata pet osnovnih dimenzija: horizontalnu odgovornost, vertikalnu odgovornost, vladavinu prava, zastupljenost i transparentnost. U drugom delu članka biće izložen širi kontekst u kome su se odvijali i demokratizacija i reforma sektora bezbednosti. U trećem delu, uz pomoć analitičkog okvira biće opisan postignuti progres i prepreke u svakoj pojedinačnoj dimenziji demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti. Ovaj pregled pokazaće da su tokom posmatranog perioda formalni mehanizmi za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji uglavnom uspostavljeni, doduše polako i polovično. Osim toga, studija će pokazati da implementacija ovog institucionalnog okvira u praksi tek treba da se konsoliduje.

Ključne reči: demokratija, sektor bezbednosti, upravljanje, Srbija, ustanove, konsolidacija.

# CITIRANA LITERATURA

- Abusara, Adel (2009). „Šta Evropa stvarno hoće: Analiza Izveštaja o napretku zemalja Zapadnog Balkana za 2009. godinu na primeru civilne i demokratske kontrole“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 15, str. 66–73.
- Atanasović, Zorana (2007). „Bezbednosne teme u kampanji za Parlamentarne izbore 2007“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 4, str. 69–78.
- Ball, Nicolle (2005). „Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict-Affected Countries“, u: *Public Administration and Development*, Vol. 25, No.1 str. 25–38.
- Caparini, Marina and Fluri, Phillip (2006). *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*, Berlin: Lit Verlag.
- CCVO (2008). *Direktorijum organizacija i institucija zainteresovanih za bezbednosne teme*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
- Dworkin, Ronald (1978). *Political Judges and the Rule of Law*, London: British Academy.
- Edmunds, Timothy (2007). *Security Sector Reform in Transforming Societies*, Manchester: Manchester University Press.
- Edmunds, Timothy (2008). „Intelligence Agencies and Democratization: Continuity and Change in Serbia after Milošević“, u: *Europe Asia Studies*, Vol. 60, No.1, str. 25–48.
- Ejdus, Filip (2009). „Povratak unutrašnjih neprijatelja: kritički na Zakon o izmenama i dopunama zakona o Vojsci Srbije“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 15, 2010.
- Ejdus, Filip (2010). „Democratic Security Sector Governance in Serbia“, PRIF Report (u pripremi).
- Ekovič, Stiven (2009). „Kultura demokratske javne uprave i vojna kultura“, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 14, str. 24–39.
- Ghebali, Victor-Yves and Lambert, Alexander (2007). *Democratic Governance of the Security Sector Beyond the OSCE Area – Regional Approaches in Africa and the Americas*, Berlin: LIT-Verlag.
- Hadžić, Miroslav et. al (2009). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
- Hänggi, Heiner (2003). „Making Sense of Security Sector Governance“, u: Hänggi, H. i Winkler, T. (urednici) *Challenges of Security Sector Governance*, Berlin: Lit Verlag, str. 3–23.
- Hänggi, Heiner (2004). „Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction“, u: Bryden, A. i Hänggi, H. (urednici) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Berlin: LIT-Verlag.
- Huntington, Samuel (1967). *The Soldier and the State*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Janičijević, Radmila (2010). „Revizori pod tuđim krovom“, u: *Akter*, (28 jun).
- Ilić, M. (2010). „Tužilaštvo žmuri pred torturom policije“ u: *Blic*, (11 Jul).
- Jovanović, Nikola M. (2009). „(Ne)Volja“, u: *Blic*, (13 jul).
- Mirčić, Vučko (2008). „Uloga sudova u primeni posebnih mera od strane različitih državnih ustanova“, u: Hadžić, M. i Petrović, P. (urednici). *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, str. 105–109.
- O’Donnell, Guillermo (1999). „Horizontal Accountability in New Democracies“, u: Shedler, Andears et al. (urednici). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner.
- Smulowitz, Catalina (2003). „How can the rule of law rule – cost imposition through decentralized mechanisms“, u: Maravall, J. M. and Prezeworski, A. (urednici). *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 168–188.
- SMMRI (2008). *Javno mnenje o reformama policije*. (Novembar).

# Odnos civilnog društva i države nakon 5. oktobra 2000. godine

**JELENA LONČAR**

Fakultet političkih nauka, Beograd

## **Uvod**

Deset godina nakon demokratskih promena odnosi civilnog društva i države se još uvek zasnivaju na nedovoljnom uvažavanju, priznanju i saradnji. Saradnja je sporadična i najčešće rezultat međunarodnog pritiska. S obzirom na to da se i u zemljama EU i međunarodnim institucijama civilno društvo sve više uključuje u procese upravljanja i priznaje kao legitiman akter, postavlja se pitanje zašto u Srbiji još uvek nisu razvijeni partnerski odnosi između države i civilnog društva i zašto civilno društvo još uvek nema dovoljnu mogućnost uticaja na javne politike. U kontekstu Srbije, dodatni značaj dobre saradnje ogleda se u tome što bi saradnja pomogla „legitimaciju institucionalnih promena, jer bi postale prepoznatljive, poznate i prihvatljive običnim građanima, što bi povećalo mogućnost za razvoj trajnih socijetalnih promena“ (Hauard 2008, 185).

U radu se nudi ideaciono objašnjenje za neuspeh u uspostavljanju partnerskih odnosa između dva sektora čitavu deceniju nakon petooktobarskih promena. Do razvoja saradnje nije došlo zato što ni građani, ni vlast, a u manjoj meri i predstavnici organizacija civilnog društva nisu svesni značaja saradnje i konstruktivne uloge koju bi civilno društvo moglo da vrši.

U prvom delu rada biće ukratko dato teorijsko razumevanje civilnog društva i odnosa s državom u okviru koga će se kretati dalja analiza. U drugom delu rada biće analizirani odnosi države i civilnog društva u Srbiji nakon 5. oktobra 2000. godine i obrazložena teza da civilno društvo i država nisu uspeli da razviju odnose poverenja, saradnje i partnerstva u poslednjih deset godina, dok će treći deo biti posvećen objašnjavanju uzroka njihove nedovoljne razvijenosti.

## Teorijski okvir

Razumevanje odnosa civilnog društva i države izuzetno je kompleksno imajući u vidu kako složenost samog odnosa tako i početnu konfuziju oko razumevanja pojma. Civilno društvo se može definisati kao „agregat institucija čiji su članovi prvenstveno uključeni u kompleks nedržavnih aktivnosti – ekonomsku i kulturnu produkciju, dobrovoljna udruženja i domaćinstva – kroz koji čuvaju i menjaju svoj identitet vršeći različite vrste pritisaka ili kontrole nad državnim institucijama“ (Keane 1988, 14)<sup>1</sup>.

Iako nam je blisko ovakvo razumevanje civilnog društva, zbog kompleksnosti i specifičnosti ekonomskog polja i ograničenog prostora u radu, ekonomski sektor će biti izostavljen iz razmatranja. Takođe, biće izostavljene i one organizacije koje pored civilnog polja pripadaju i političkom sektoru. Ovde se pre svega imaju u vidu političke partije koje kao autonomne, dobrovoljne, neprofitne organizacije pripadaju civilnom sektoru, dok težnjom da preuzmu političku vlast iskoračuju iz polja civilnog društva. Razlozi za to leže kako u potrebi za sužavanjem predmeta istraživanja, tako i u specifičnostima Srbije kao partokratske države u kojoj političke partije imaju prevlast nad svim segmentima društva i praktično se mogu izjednačiti s državom.

Odnos civilnog društva i države povezan je s funkcijama koje u društvu obezbeđuju oba sektora. Uloga države je pre svega da obezbedi sigurnost i mir svojim građanima dok civilno društvo omogućava udruživanje građana kako bi se čuo njihov glas van formalnih političkih struktura. Većina funkcija i države i civilnog društva zavisi od konteksta u kom se razvijaju. Civilno društvo se može razviti kao opoziciono civilno društvo koje predstavlja protivtežu državi i sposobno je da pruži otpor autoritarnim režimima. S druge strane, civilno društvo može razviti pozitivne upravljačke funkcije i predstavljati partnera državi (v. Foley & Edwards 1996).

Tokom devedesetih godina, civilno društvo u Srbiji se razvilo kao opoziciono izražavajući duboko nezadovoljstvo politikom tadašnjeg režima, kritikujući rat i govor mržnje. Vlast nije bila naklonjena civilnom društvu i na sve načine je pokušavala da opstruira rad organizacija civilnog društva (OCD) i diskredituje ih u očima javnosti. Predstavnici civilnog društva su proglašavani „izdajicama i neprijateljima države“. Neprijateljstvo između države i civilnog društva postajalo je sve veće kako je civilno društvo počelo jače da diže svoj glas protiv rata, uloge Srbije u ratu i da traži pravdu, pluralizam i slobodu medija.

Nakon 2000. godine počela je transformacija civilnog društva od opozicionog ka civilnom društvu koje teži da postane konstruktivan kritičar vlasti i partner u upravljanju. S obzirom na blisku saradnju civilnog društva s političkom opozicijom koja je 2000. godine došla na vlast kao i na to da je u istoj vlasti pozicije zauzeo i značajan deo predstavnika civilnog društva, očekivalo se da će civilno društvo imati istaknutu ulogu u uvođenju i izgradnji demokratije i demokratskih institucija i da će saradnja između nove demokratske vlasti i civilnog društva biti izuzetno bliska i konstruktivna. Ovakva očekivanja nisu realizovana ni deset godina od tada.

<sup>1</sup> Prev. J.L.

## **Odnosi države i civilnog društva nakon 5. oktobra**

Pre nego što se upustimo u objašnjenje, potrebno je pokazati na osnovu čega je izvedena teza o nedovoljnoj saradnji države i civilnog društva. Stav o nerazvijenosti saradnje države i civilnog društva, od kog se polazi u ovom radu, iznet je na osnovu nekoliko pokazatelja: neuspostavljen zakonodavni okvir, nepovoljan poreski status organizacija civilnog društva (nadalje OCD), netransparentan način finansiranja OCD, nepostojanje institucionalnih mehanizama saradnje. Ove oblasti predstavljaju osnovu na kojoj počiva položaj i funkcionisanje civilnog društva i njegov odnos s državom.

### **Zakonski položaj organizacija civilnog društva**

Država pre svega zakonski uređuje položaj i funkcionisanje civilnog društva. Uprkos tome što je prošla čitava decenija od ponovnog započinjanja demokratske tranzicije u Srbiji, zakonodavni okvir kojim se uređuje rad OCD još uvek nije potpuno uspostavljen. Rad OCD se reguliše dvema vrstama zakona: statusnim zakonima, kojima se reguliše osnivanje, delovanje i prestanak delovanja organizacija, i poreskim zakonima, kojima se uređuju vrste i osnove poreskih olakšica (Paunović 2006, 114).

Prvi statusni zakon od direktnog značaja za civilno društvo donet je tek jula 2009. godine kada je Narodna skupština usvojila Zakon o udruženjima. U periodu od 2001. do 2009. godine, predlog ovog zakona je nekoliko puta stavljan i povlačen iz skupštinske procedure. Donošenje zakona bilo je neophodno pošto su do tada važeći zakoni name-tali znatna ograničenja OCD: bilo je potrebno najmanje deset lica za osnivanje udruženja; upis u registar je bio obavezан; osnivanje međunarodnih organizacija nije bilo ni na koji način regulisano; stranim licima nije bilo dozvoljeno da budu osnivači udruženja; takođe, udruženja registrovana prema saveznom zakonu nisu imala pravo da obavljaju privrednu ili drugu delatnost kojom se stiče dobit<sup>2</sup>. Novi zakon reguliše ova pitanja u skladu s međunarodnim konvencijama i dobrom praksom. Još duže se čekalo na usvanjanje Zakona o volontiranju koji je usvojen 26. maja 2010. godine. Donošenjem ovog zakona volontiranje je prvi put uvedeno u pravni sistem Republike Srbije.

Među statusne zakone spada i Zakon o zadužbinama, fondacijama i fondovima Republike Srbije iz 1989. godine, koji je još uvek na snazi uprkos tome što daje znatna diskreciona prava registracionom organu da oceni celishodnost osnivanja zadužbine, fondacije i fonda, odnosno dozvoli ili zabrani njihovo osnivanje, i znatno sužava oblasti u kojima se ove ustanove mogu osnivati (Paunović 2006, 121-122). Vlada Republike Srbije je 1. jula 2010. godine usvojila Predlog zakona o zadužbinama i fondacijama, ali se postavlja pitanje koliko će vremena proteći pre nego što Narodna skupština usvoji ovaj zakon.

Pored odgovarajućih statusnih zakona, za razvoj OCD od izuzetnog je značaja do-nošenje zakona kojima se daju poreske olakšice određenim organizacijama i njihovim

<sup>2</sup> Reč je o Zakonu o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koje se osnivaju na teritoriji Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1990. godine i Zakonu o društvenim organizacijama i udruženjima građana Socijalističke Republike Srbije iz 1989. godine.

donatorima. Povoljniji poreski tretman OCD je razumljiv za one organizacije koje preuzimaju pružanje određenih javnih usluga od države i na taj način rasterećuju državni budžet. Olakšice se pre svega odnose na oslobođanje udruženja od poreza na poklon i dobit i poreza na prava na nepokretnosti, kao i oslobođanje preduzeća i građana od plaćanja poreza za davanje u javne svrhe.

Udruženja u Srbiji nisu oslobođena plaćanja poreza na poklon niti poreza na pravo na nepokretnosti. Olakšice su priznate jedino crkvama i verskim zajednicama koje su oslobođene od plaćanja poreza na pravo na nepokretnosti. Iako je zakon koji reguliše ova pitanja menjan i dopunjavan nekoliko puta od donošenja 2001. godine, država nijednom do sada nije smatrala potrebnim da izmeni ove odredbe u korist civilnog društva. Naprotiv, izmene su išle na štetu civilnog društva: *Zakon o porezima na imovinu iz 2001. godine* propisavao je da se porez na imovinu ne plaća na prava na nepokretnosti „koje se koriste za prosvetne, kulturne, naučne, socijalne, zdravstvene, humanitarne ili sportske svrhe“ (član 12, tačka 5), ali je izmenama i dopunama zakona iz 2004. ova tačka izbrisana.

Određene olakšice u korist civilnog društva priznaju se jedino Zakonom o porezu na dobit preduzeća. Izmenama i dopunama ovog zakona iz 2010. godine dat je podsticaj OCD koje se bave poslovnom i ekonomskom delatnošću, oslobođanjem plaćanja poreza na dobit do iznosa od 400.000 dinara<sup>3</sup>. Zakon o porezu na dobit preduzeća daje podsticaj i korporativnoj filantropiji u tom smislu što priznaje kao rashod iznos od najviše 3,5% od ukupnog prihoda izdataka za zdravstvene, kulturne, obrazovne, naučne, humanitarne, verske, i sportske namene, za zaštitu čovekove okoline, i izdataka za ulaganja u oblasti kulture najviše do 1,5% od ukupnog prihoda. Loše strane su, međutim, u tome što zakon podstiče korporacije na davanja u veoma malom broju oblasti i što je stopa poreskog oslobođanja u oblasti kulture duplo niža<sup>4</sup>. Takođe, poreske olakšice se odnose samo na korporacije, ne i na građane: ne postoji mogućnost da građani, koji daju novac u javne, odnosno opšte korisne svrhe, budu oslobođeni od poreza.

## Finansiranje organizacija civilnog društva

Pored toga što pravno uređuje položaj i delovanje OCD, država ima važnu ulogu u finansiranju njihovih aktivnosti. U Srbiji se OCD finansiraju prvenstveno iz međunarodnih izvora. Međutim, za razliku od devedesetih godina i prvih nekoliko godina nakon 2000, kada je donatora bilo znatno više i donacije su bile lako dostupne, strani donatori se sve više povlače, a oni koji ostaju, zahtevaju detaljne i kvalitetne predloge projekata, za koje većina OCD još nije sposobna. Donatori uglavnom daju novac za projekte u trajanju od 1 do 3 godine, a retko daju institucionalne donacije što dodatno

<sup>3</sup> Zakon o izmenama i dopunama zakona o porezu na dobit preduzeća, Službeni glasnik 18/10, član 34. Do ovih izmena nedobitne organizacije nisu plaćale porez na dobit do 300.000 dinara prema Zakonu o porezu na dobit preduzeća iz 2001 (Službeni glasnik 25/01, član 44).

<sup>4</sup> U svim evropskim zemljama zakonski su obezbeđene poreske olakšice za davanje u javne svrhe izuzev Slovačke koja je usvojila sistem kvazibudžetskog davanja za fizička i pravna lica kroz sistem 1%+1%. (Detaljnija komparativna analiza: Golubović 2009).

otežava rad OCD na izgrađivanju sopstvenih kapaciteta, edukaciji i profesionalizaciji zaposlenih, volontera i aktivista<sup>5</sup>.

S obzirom na to, OCD su prinuđene da se okreću unutrašnjim izvorima finansiranja, pre svega ka državi koja kroz budžetsku liniju 481 - „Dotacije nevladinim organizacijama“ -izdvaja znatna sredstva u ove svrhe (0,5% do 0,8% budžeta). Iako nosi naziv „Dotacije nevladinim organizacijama“, kroz ovu liniju se pored udruženja građana, finansiraju i sportska udruženja, verske zajednice i političke stranke. Analizom raspodele sredstava namenjenih NVO, vidi se da zapravo njima odlazi najmanji procenat sredstava. U periodu od 2007. do 2009. godine oko 80% rashoda za dotacije dato je sportskim organizacijama, političkim strankama, verskim zajednicama i Crvenom krstu. Dakle, iako država izdvaja formalno znatna sredstva za dotacije OCD, ostalim udruženjima građana i neprofitnim organizacijama, pored gorepomenute četiri grupe organizacija, ide samo 20% sredstava. Često i od ovih 20% sredstava, koji se prikazuju kao dotacije ostalim neprofitnim institucijama i udruženjima građana, značajan deo ide verskim zajednicama, Crvenom krstu, sportskim organizacijama ili čak i nekim državnim ustanovama („Linija 481 'dotacije za NVO' u budžetu Republike Srbije“, str. 15).

Pored ovog, važno je istaći da država finansira određene organizacije, a ne njihove aktivnosti, što ne utiče povoljno na konkurentnost i kvalitet programa i usluga koje ove organizacije obezbeđuju. Ovakav odnos prema OCD utiče izuzetno nepovoljno na razvoj civilnog društva i govori o značaju koji mu država pridaje.

## Mehanizmi saradnje države i civilnog društva

Nedovoljno priznavanje i uvažavanje OCD od strane državnih institucija pokazuje se i u komunikaciji između OCD i države. Od države se očekuje da sasluša i razmotri inicijative koje dolaze od civilnog društva kao i da uključi OCD u procese donošenja, usvajanja i implementacije javnih politika. U tom cilju neophodno je da država pored zakonskog uređenja odnosa s civilnim društvom i funkcionisanja OCD, doneše i određene mehanizme kojima se institucionalizuje saradnja s OCD.

U Srbiji od 2003. godine dolazi do sporog napretka na ovom polju, pre svega u pogledu saradnje u donošenju državnih strategija i sporazuma o saradnji s civilnim društvom. Ipak, saradnja je i dalje sporadična i nedovoljno institucionalizovana.

Prvi i jedini opšti institucionalni mehanizam saradnje osnovan je aprila 2010. godine kada je Vlada donela uredbu kojom je osnovana Kancelarija za saradnju s civilnim društvom. Iako su mnoge OCD inicirale i pomogle osnivanje Kancelarije u Srbiji, potrebno je ostaviti mesta za sumnju u budući uspeh i produbljivanje saradnje, koji se očekuju od Kancelarije. Oprez nam sugerije činjenica da Kancelarija još uvek nije počela s radom, niti je postavljen direktor i donet pravilnik o njenom unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, iako je rok propisan uredbom prošao još pre četiri

<sup>5</sup> Zbog nedostatka institucionalne podrške, OCD najčešće ova sredstva pokušavaju da uštede iz sredstava odobrenih za projekat, čime se ugrožava kvalitet projekta i transparentnost rada.

meseca. Kada se ovakav razvoj uporedi s državama u regionu, nije teško primetiti da Srbija znatno zaostaje<sup>6</sup>.

U pogledu inicijativa koje dolaze od strane civilnog društva, može se zapaziti da država ignoriše inicijative civilnog društva koje joj protivreće i trudi se da marginalizuje uticaj onih OCD koje kritikuju vlast, bore se za ljudska prava ili se jednostavno zalažu za rešenja koja se ne dopadaju političkim i partijskim liderima. Uzmimo za primer izbor poverenika za zaštitu ravnopravnosti u februaru 2010. kada je vlast dala sve od sebe da diskredituje i spreči izbor kandidata kog je podržalo preko 200 organizacija civilnog društva.

Prema zakonu, poverenik se bira tako što poslaničke grupe predlažu kandidate skupštinskom Odboru, nadležnom za ustavna pitanja, na čiji predlog Narodna skupština bira poverenika (Zakon o zabrani diskriminacije, član 28). Pojavio se predlog za tri kandidata. Dok dva kandidata nisu zadovoljavala uslove za izbor, treći kandidat jeste i uz to je imao snažnu podršku civilnog društva (213 OCD). Pošto prva dva kandidata nisu zadovoljavala osnovne formalne uslove, vlast je radije povukla izbor i pro-bivši zakonski rok za izbor poverenika<sup>7</sup>, odlučila da pronađe novog kandidata koji će više odgovarati političkim partijama na vlasti. S obzirom na način, na koji su predložena prva dva kandidata, može se zaključiti da vlast nije razmišljala o kandidovanju dovoljno profesionalne osobe za dobro obavljanje funkcije poverenika već je pokušala na brzinu da predloži nekog „svog“ kandidata.

Bez ulaženja u kvalitet kandidatkinje, koja je konačno izabrana dva meseca nakon zakonskog roka, činjenica da vlast nije uzela u obzir predlog stručnog kandidata, koji uz to uživa snažnu podršku civilnog društva, svedoči ne samo o nepriznavanju i nepoštovanju civilnog društva od strane vlasti, nego i o nedostatku svesti o značaju koji vlast daje ravnopravnosti i borbi protiv diskriminacije.

Već je pomenuto da vlast ne tretira ravnopravno sve OCD. One koje se bave temama ljudskih prava, tranzicione pravde i ratnim zločinima<sup>8</sup>, nemaju dobar odnos s vlašću niti zaštitu od napada i pretnji različitim desničarskim i ekstremističkim grupama, koji su pogotovo u prvih nekoliko godina nakon 2000. bili veoma česti (Vujadinović 2009, 76).

Odnos između vlasti i nekoliko velikih OCD, lociranih pre svega u Beogradu, znatno je razvijeniji. Neke organizacije imaju stalne kontakte i dobru saradnju s pojedinim ministarstvima, koja pre svega zavisi od ličnih odnosa pojedinaca s obe strane. Uticaj

6 Na primer, u Hrvatskoj se pored zakonodavnog okvira, odnos civilnog društva i države zasniva i na Nacionalnoj strategiji za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva i Operativnom planu za sprovodenje Strategije. Formiran je i Savjet za razvoj civilnog društva, usvojen Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje finansijske potpore programima i projektima udruga, osnovan Ured za udruge Vlade RH i osnovana Nacionalna zaklada za pružanje finansijske pomoći programima koji unapređuju razvoj civilnog društva i međusektorsku saradnju, povećavaju uticaj civilnog društva na donošenje javnih politika i unapređuju demokratičnost i rad institucija demokratskog društva.

7 Zakonom o zabrani diskriminacije, koji je i ustanovio funkciju poverenika za ravnopravnost, propisana je obaveza izbora poverenika u roku od šezdeset dana od 1. januara 2010. godine. Narodna skupština je izabrala poverenika tek 5. maja 2010, sa zakašnjenjem od dva meseca, da ne pomisnjemo da se na sam Zakon o zabrani diskriminacije čekalo čitavih devet godina (Zakon je donet marta 2009. godine).

8 Neke od ovih organizacija su Centar za kulturnu dekontaminaciju, Fond za humanitarno pravo, Helsinski odbor za ljudska prava, Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM, Žene u crnom, Inicijativa mladih za ljudska prava.

ličnih veza je posebno izražen u odnosu vlasti i onih OCD čiji su predstavnici bivši ili aktuelni nosioci političkih funkcija ili se pak istovremeno nalaze na nekoj funkciji u državnoj instituciji i u OCD. Iako ovakva praksa pogoduje saradnji dva sektora, nezavisnost OCD postaje sporna ukoliko su njeni funkcioneri nosioci državnih funkcija.

## Objašnjenje odnosa države i civilnog društva

S obzirom na to da je značajan deo rada posvećen institucionalnom uređenju funkcionisanja civilnog društva, postavlja se pitanje da li uzrok slabe razvijenosti odnosa države i civilnog društva leži upravo u nasleđenom institucionalnom okviru iz devedesetih koji nije uspešno zamenjen novim pravilima koja bi omogućila da se ovi odnosi razviju. U ovom radu se zastupa teza da neuspeh u uspostavljanju novih institucija nije uzrok već posledica određenih kulturnih predstava, odnosno načina razmišljanja građana Srbije i njihove interpretacije sopstvene uloge i uloge civilnog društva. Dok nam neuređen institucionalni okvir eksplicitno pokazuje odnos vlasti prema civilnom društvu, on ne daje razumevanje i objašnjenje ovih odnosa.

Objašnjenje nudi Vukašin Pavlović ističući da se u celini gledano, u postkomunističkim državama na civilno društvo gleda trojako: „a) ili samo kao instrument da se obori stari režim i uspostavi nova državna vlast (to jest kao na neku vrstu 'nužnog dobra'); b) ili pak da se u odnosu na civilno društvo ima predominantno neutralan stav u vrednosnom smislu (koji se u osnovi može svesti na stav o 'nužnom zlu'); c) i najzad, da se na revitalizovanje i uspostavljanje civilnog društva gleda kao na nešto negativno, odnosno kao na prepreku za 'novu, jaku državu'“ (Pavlović 2006, 176-177). U Srbiji se ovake interpretacije potvrđuju istraživanjima: 26% građana smatra da nevladin sektor predstavlja „lovno područje“ za „veštete pojedince“ na kojem oni plene „uticaj i novac“, dok samo 10% odbacuje ovakav stav, a ostali ili ne znaju ili imaju pomešano mišljenje o ovoj tvrdnji (Mihailović *et. al* 2005, 13).

Oko 50% građana smatra da OCD ne treba da se bave politikom, 30% smatra da treba u pogledu uticanja na važne društvene odluke, ali ne i direktnim partnerstvom (Mihailović *et. al* 2005, 19). Čak 40% građana smatra da NVO ne treba da vrše ulogu kontrolora vlasti (Mihailović *et al* 2005, 21). „Većina stanovnika Srbije naviknuta na snažnu i (sve)moćnu državu, još uvek na sebe ne gleda kao na građane odgovorne za sopstvena prava i obaveze, već se i dalje smatra običnim (podređenim) stanovnicima čiji je život u rukama države i čiji problemi su stvar državnih institucija. Ovakav koncept sužava prostor za civilne inicijative i za dosadašnji uticaj OCD-a i uz sve to, govori o tome da se karakteristike legitimiteta date državi razlikuju od legitimiteta datog OCD-u, posebno NVO-u“ (Milivojević 2006, 151).

Kada se ovakvi rezultati uporede s istraživanjima iz 2000. godine, može se zapaziti da se poznavanje civilnog društva, poverenje i stavovi o njegovoj ulozi nisu bitno menjali (v. Mihailović 2005). Npr, natpolovična većina ispitanika (62%) je 2000. godine izjavila da o radu nevladinih organizacija ne zna gotovo ništa, 33% je reklo da donekle, a samo 5% da dobro poznaje njihov rad, što potvrđuju rezultati istraživanja CeSID-a iz 2005. godine: oko 65% ispitanika o civilnom društvu ne zna ništa ili zna vrlo malo, 28%

je svoje poznavanje civilnog društva ocenilo kao osrednje, a tek 7% reklo da zna dosta, što praktično znači da građani Srbije svoje znanje o civilnom društvu sami ocenjuju kao malo (Mihailović 2005, 24; Mihailović *et. al.* 2005, 11). Određeno znanje o nevladinim organizacijama ima samo jedna petina ispitanika dok preostale četiri petine imaju malo ili nikakvo znanje o nevladinim organizacijama (malо ili nimalо o NVO zna 78% ispitanika, a samo 4% poznaje njihov rad). Tek 38% ispitanika je znalo da nabroji bar jednu NVO.

Nedovoljno poznavanje civilnog društva, negativna slika i nepoverenje u OCD povezani su s tim kako građani interpretiraju sopstveni položaj i ulogu u društvu. Građani nemaju dovoljno znanja i veština da u punoj meri koriste svoja građanska prava i često ne razumeju značaj učestvovanja u civilnoj sferi. Ne samo što smatraju da njihova aktivnost u civilnom društvu ne može da doprinese poboljšanju života, već sve dominantniji postaje stav da promene i bolji život uopšte nisu mogući. Jedan od uzroka tome je razoračanje u kvalitet demokratskih promena i novouspostavljeni politički i ekonomski sistem nakon 2000. godine. „Sve veći broj ljudi gubi nadu da će ikada biti bolje i da se uopšte može nešto promeniti u zemlji, odnosno u društvu sve više jača osećanje bespomoćnosti“ (Stojiljković 2010, 32). Građani su izgradili uverenje ne samo o tome da nema razlike između autoritarne vlasti iz devedesetih i nove demokratske vlasti, već i o „celom univerzumu potencijalnih vlasti“ u državi (Meiowitz i Tucker 2009, 4). Sažnanje da nova vlast nije odgovorila na očekivanja građana i da je zapravo jednakо loša ima poražavajući efekat na verovanja građana da je dobra vlast u Srbiji uopšte moguća, što obesmišljava bilo kakav pokušaj učestvovanja u javnom životu i utiče na to da se građani povlače u privatnu sferu.

Potvrdu nalazimo u smanjenju učestvovanja građana u građanskim akcijama nakon 2000. godine u odnosu na devedesete godine. Istraživanja pokazuju da je „tokom devedesetih, u vreme ratova, sankcija i režima Slobodana Miloševića 45% građana uzelo učešća u nekoj od ovih aktivnosti, dok se broj aktivnih, nakon smene režima, odnosno posle 5. oktobra 2000, skoro prepоловio (25%)“ (Milivojević 2006, 53). Prema istraživanju CeSID-a iz 2008. godine, samo 4% građana učestovalo je bar jednom u nekom protestu ili štrajku; nije učestovalo, ali je pratilo samo 28% građana; dok gotovo dve trećine ispitanika niti je učestovalo, niti prati oblike protestne participacije (prema: Stojiljković 2010, 29). „Istraživanje je pokazalo i to da, ukoliko bi do političkih protesta i nemira došlo, u njima bi učešće uzeo svaki osmi građanin Srbije, odnosno njih 12%“ (Stojiljković 2010, 30).

Slučaj seče platana u Bulevaru kralja Aleksandra u februaru 2010. dobro ilustruje pasivnost građana Srbije. Kada su gradske vlasti donele odluku o seći 400 platana, na internetu je formirana inicijativa građana za zaštitu platana koju je podržalo čak 15.000 građana. Veliki broj građana je potpisao peticiju protiv seče platana, na forumima i blogovima se vodila aktivna kampanja, međutim, na uličnim protestima se pojavljivalo svega tridesetak građana. S druge strane, indikativna je i reakcija vlasti koje nisu obraćale pažnju na reakcije građana niti su smatrale potrebnim da saslušaju primedbe, objasne odluku i pruže dodatne dokaze i uverenja građanima. Ovakvo ignorisanje građana od strane vlasti bilo je moguće jer su vlasti svesne slabosti civilnog društva i svesne da će proći bez poziva na odgovornost i političkih posledica. Da

su građani više zainteresovani za učešće u javnom životu i spremniji da se bore i zaštuju za svoja prava, vlast bi verovatno prepoznala da je u njenom interesu da razmotri protest građana.

Ni same OCD nemaju dovoljno razvijenu svest o sopstvenim potencijalima i mogućnostima uticaja na državu. „Civilno društvo, odnosno veliki broj njegovih aktera, još uvek nema dovoljno razvijenu svest o karakteru i političkom značaju uloge civilnog društva u društvu u celini“ (Milivojević 2006, 101). To potvrđuju razlozi zbog kojih se uključuju u rad OCD. Minimalan broj građana uključenih u rad neke OCD, ispod 1%, vidi značaj OCD u tome što ona može da pomogne u rešavanju nekog problema, bilo u školstvu, zdravstvu, poljoprivredi ili problema mlađih. Samo 7% aktivnih deo je civilnog društva zato što smatra da je OCD značajna jer može da doprinos političkim i društvenim promenama, dok s druge strane „najčešće pominjani razlozi pripadanja nekoj grupi vezani su za druženja i socijalne kontakte (24%), zbog zadovoljstva i relaksacije (19%) i zbog bliskosti ideja i vrednosti koje organizacija propagira (16%)“ (Milivojević 2006, 56).

Sve ovo utiče na nedovoljnu saradnju između OCD i fragmentiranost unutar sektora. „Organizacije civilnog društva su i dalje slabe, nesigurne, usitnjene, fragmentirane, a često i u konfliktima“ (Stojiljković 2010, 24). Civilno društvo u Srbiji nema svoje legitimne predstavnike s kojima bi vlasti mogle da sarađuju i koji bi mogli da artikulišu glasove civilnog društva u relevantnim institucijama. Iako je u Srbiji nakon 2000. godine osnovan veliki broj OCD, one su pretežno male i usko profesionalizovane organizacije ili organizacije koje se aktiviraju povremeno od projekta do projekta. Na jednoj strani imamo nekoliko velikih organizacija koje su odlično tehnički opremljene, strateški planiraju svoje aktivnosti, razvile su veštine upravljanja, imaju stabilne i redovne izvore prihoda, na drugoj strani su one koje su u većini i koje nemaju jasnou i definisanu bazu, nemaju stalno polje delovanja, misiju i ciljeve već slede put donacija, nedovoljno su transparentne i odgovorne, strateško planiranje i veštine upravljanja su na niskom nivou, i nikada ili retko uključuju volontere.

Donošenje Strategije za smanjenje siromaštva često se navodi kao prvi pozitivan primer širokog učešća civilnog društva u izradi jedne državne strategije. Tokom izrade strategije, kroz različite konsultacije, pozive na davanje komentara, konferencije, okrugle stolove i sl, učešće je uzelo preko 250 OCD iz različitih krajeva Srbije. S druge strane, ceo proces izrade je pokazao znatna ograničenja civilnog društva. Centar za razvoj neprofitnog sektora i Građanske inicijative su kao dve glavne krovne organizacije slale pozive brojnim OCD da uzmu učešće u donošenju Strategije tako što će poslati svoje komentare na predlog dokumenta Strategije Savetodavnom komitetu civilnog društva. Nažalost, veoma mali broj OCD se odazvao ovom pozivu iz različitih razloga: 1) zbog tehničkih nedostataka – pošto mnoge OCD nisu imale pristup internetu, 2) zbog nedostatka znanja i veština da iskustva s terena oblikuju u preporuke za politike, 3) zbog nepostojanja svesti o značaju konsultacionog procesa, ili 4) zbog ne-poverenja u vladu i sam proces (Ciprus 2008, 17 – 18).

Raznovrsnost i suviše velika razlika u kapacitetima OCD utiče na to da su OCD nedovoljno koordinisane, stepen komunikacije i saradnje među njima je nizak, što dodatno umanjuje uticaj i moć civilnog društva u odnosu s državom i otežava uspeh inicijativa od strane civilnog društva.

„Saradnja unutar sektora je donekle razvijena samo unutar grupa organizacija koje se bave srodnim ili susednim oblastima i komuniciraju unutar sebe: udruženja osoba s invaliditetom, ekološke organizacije, ženske mreže, društvo sudija, organizacije za raseljene i izbeglice, profesionalna udruženja, sindikati, ribolovci, ekolozi itd. To čini da ovakve grupe više deluju kao 'interesne grupe' unutar kojih postoji (najčešće povremena i retko gde redovna) komunikacija, ali ne i između njih“ (Milivojević 2006, 71). OCD se međusobno još uvek vide kao konkurenti, a ne partneri.

Ovakve interpretacije građana i OCD reflektuju se na ponašanje vlasti, kojima slabost civilnog društva i nezainteresovanost građana i negativna slika o civilnom društvu omogućavaju da ne uključuju civilno društvo u procese donošenja javnih politika i da ignorišu inicijative civilnog društva. Čak i u slučajevima saradnje, mnoge institucije imaju potrebu da sakriju od javnosti da su određene projekte radile u saradnji s OCD. Negativna slika o civilnom društvu dominantna je i među predstavnicima vlasti, koji civilno društvo vide kao konkurenta i pretendenta na vlast, a ne kao partnera i konstruktivnog aktera u upravljanju.

## Zaključak

U razvoju odnosa civilnog društva i države u Srbiji identifikovali smo značajne probleme i prepreke: još uvek nije u potpunosti uspostavljen zakonski okvir za delovanje civilnog društva, poreski položaj OCD je nepovoljan, netransparentan je način finansiranja civilnog društva, nedostaju transparentni i efikasni mehanizmi građanskog uključivanja i nedostaju zajednički standardi i procedure izbora predstavnika civilnog društva za saradnju s institucijama države.

Objašnjenje za to što odnosi države s civilnim društvom nisu značajno produbljeni i razvijeni ni deset godina nakon stvaranja uslova za komunikaciju i saradnju, pronađeno je pre svega u nedostatku svesti građana o tome da mogu nešto da promene i o tome da je njihovo pravo da učestvuju u javnoj sferi i utiču na političke odluke koje ih se tiču. Zbog toga potpisivanje peticija postaje glavna aktivnost civilnog društva, a konkretna borba i javno istupanje, trošenje lične energije i vremena su nešto za šta građani jednostavno ne pokazuju volju. Predstave građana o civilnom društvu i njegovoj ulozi reflektuju se na same OCD, koje se ne usmeravaju na međusobnu saradnju i jačanje pozicije u odnosu na državu već na međusobna trvenja što dodatno slabi njihov položaj. Ni same OCD nisu svesne svoje potencijalne uloge u društvu. Država, odnosno predstavnici vlasti, takođe zadržava negativne predstave i civilno društvo vidi kao moguću opasnost po ličnu moć i vlast.

Jedini način da započne stvarni razvoj konstruktivnijih i kvalitetnijih odnosa dva sektora, jeste da svi akteri razumeju njihov značaj i sami osete potrebu za njima. Tek kada se zaista razvije svest da građani treba da učestvuju u javnom i političkom životu i da svojom aktivnošću mogu da doprinesu promenama i boljem životu, i da OCD nisu konkurent vlasti već partner koji određene funkcije može da obavlja kvalitetnije i jeftinije i efikasnije, tek tada će saradnja postati konstruktivnija, razviće se i zdrava konkurenca među OCD i smanjiti broj onih koje nastaju i nestaju preko noći i koje čini dvoje ili troje lica – i građani će postati zainteresovани za učešće u javnom životu.

## Sažetak

Rad se bavi odnosima države i civilnog društva nakon 5. oktobra 2000. Cilj rada je da ukaže na nedovoljno međusobno priznavanje, komunikaciju i saradnju između civilnog društva i države i utvrdi uzroke tome.

Ključne reči: civilno društvo, država, statusni zakoni, poreski zakoni, finansiranje OCD, institucionalni mehanizmi saradnje, kapaciteti civilnog društva.

## CITIRANA LITERATURA

- Ciprus, Vesna (2008). „Civil Society Inclusion in Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP): Serbia“, u: *Partnerships in Action: UNDP Engagement with Civil Society*. UNDP
- Fagan, Adam i Ostojić, Mladen (2008). „The UE and Civil society in Serbia: Governance rather than politics“, u: *Balkanologie*, Vol. XI, No 1 – 2 (dec. 2008). <http://balkanologie.revues.org/index1393.html>. (Pristupljeno 20.8.2010.)
- Foley, Michael W. i Edwards, Bob (1996). „Paradox of Civil Society“, u: *Journal of Democracy* Vol.7, No.3 (1996), str. 38 – 52.
- Golubović, Dragan (2009). „Predlog izmena poreskih zakona od značaja za OCD“. [www.gradjanske.org/admin/download/files/cms/attach?id=209](http://www.gradjanske.org/admin/download/files/cms/attach?id=209) (Pristupljeno 24. 8. 2010.)
- Hauard, Mark M. (2008). *Slabost civilnog društva u postkomunističkoj Evropi*. Beograd: Građanske inicijative
- Keane, John (1988). *Democracy and Civil Society*. University of Westminster Press
- „Linija 481 'dotacije za NVO' u budžetu Republike Srbije“, [http://www.crnps.org.rs/xdoc/arhivavestि/analiza\\_481\\_za\\_2007\\_8\\_i\\_9\\_u\\_republickom\\_budzetu.pdf](http://www.crnps.org.rs/xdoc/arhivavestि/analiza_481_za_2007_8_i_9_u_republickom_budzetu.pdf) (Pristupljeno 22.10.2010.)
- Meiowitz, Adam i Tucker, Joshua A. (2009). „Beyond the Colored Revolutions: A Dynamic Model of Protest“. [http://homepages.nyu.edu/~jat7/Meiowitz\\_Tucker\\_Protest.pdf](http://homepages.nyu.edu/~jat7/Meiowitz_Tucker_Protest.pdf) (Pristupljeno 26.09.2010.)
- Mihailović, Srećko (2005). „Kako nevladine organizacije vide političku moć i kako politička moć vidi nevladine organizacije“, u: *Analiza NVO okruženja – izazovi tranzicije*. Beograd: ProConcept i Fond za otvoreno društvo. [http://www.proconcept.rs/prog\\_civilno/analiza\\_politickog\\_okruzenja.pdf](http://www.proconcept.rs/prog_civilno/analiza_politickog_okruzenja.pdf) (Pristupljeno 26. 8. 2010.)
- Mihailović, Srećko et. al. (2005). *Političke podele u Srbiji u kontekstu civilnog društva: Mogućnost bazičnog konsenzusa i mogućnost konstituisanja demokratskog bloka*. Beograd: CeSID
- Paunović, Žarko (2006). *Nevladine organizacije*. Beograd: Službeni glasnik
- Pavlović, Vukašin (2006). *Civilno društvo i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik
- Stojiljković, Zoran (2010). *Socijalni kapital građana Srbije*, neobjavljen rukopis
- Vujadinović, Dragica (2009). *Civilno društvo i političke institucije – Srbija u vrtlogu promena*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje

### Zakoni i drugi pravni propisi:

Uredba o Kancelariji za saradnju s civilnim društvom, 05, Broj: 110-2785/2010

Zakon o volontiranju, Službeni glasnik RS 36/10

Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS 51/09

Zakon o porezima na imovinu, Službeni glasnik RS 26/01; 80/02; 135/04; 61/07; 5/09

Zakon o porezu na dobit preduzeća, Službeni glasnik 25/01; 80/02; 43/03; 84/04; 18/10

Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS 22/09



# Institucionalizacija procesuiranja ratnih zločina u postpetootbarskoj Srbiji

**VLADIMIR PETROVIĆ**

Institut za savremenu istoriju, Beograd

Uklanjanje Slobodana Miloševića s mesta predsednika Savezne Republike Jugoslavije predstavljalo je nužan, ali nipošto dovoljan preuslov transformacije političkog sistema, koji je personifikovao. Na septembarskim izborima 2000. građani su nesumnjivo velikom, verovatno i natpolovičnom većinom glasova poslali poruku da ga ne žele na vlasti, a lideri Demokratske opozicije Srbije su pokazali spremnost da ga s nje uklone, institucionalnim putem ako može, vaninstitucionalnim ako mora. Bezbednosni aparat je pred izlivom tog ogromnog nezadovoljstva pasivnim držanjem ubrzao njegov pad, dok je upravljačka elita, uključujući i njegovu partijsku SPS tvrdavu, nakon Petog oktobra uzela učešća u kreiranju prelaznih aranžmana koji su taj pad olakšali. Kako dobro primećuje Erik Gordi, „većina Srba se slagala da je Milošević kriv za nešto“ (Gordy 2003, 53, prev.V.P.). Međutim, taj se konsenzus krnjio na pitanju za šta je on odgovoran. S pravom je više puta primećeno da je široka koalicija, koja ga je srušila, bila saставljena i podržavana kako od onih koji su ga smatrali odgovornim što je počeo ratove, tako i od onih koji su držali da je kriv prosto zato što ih je izgubio. Ova nimalo nebitna razlika predodredila je umnogome političku dinamiku postpetootbarske decenije, koja u protivrečnostima nije mnogo zaostajala za Miloševićevim godinama „račijeg hoda“ (Lazić 2000, 10–11). Podvojenost unutar pobedničke koalicije odnosila se kako na projekciju budućnosti, tako i na viziju prošlosti političke zajednice. Otud je pitanje karakterizacije Miloševićevog režima i odnosa prema njegovim kriminalnim aspektima postalo jedna od vododelnica srpske političke scene.

Teško je dati sud o prirodi Miloševićevog režima ukoliko se previdi ratno stanje, koje je obeležilo šest od trinaest godina njegove vladavine. Još je teže shvatiti karakter tih rata bez podsećanja na rasprostranjenost i sistematičnost počinjenih ratnih zločina, koji nisu predstavljali eksces, već integralni deo taktike zaraćenih strana, usmerene ka ostvarenju cilja – stvaranju nacionalno homogene političke zajednice. Budući da je takav cilj zahtevao ne samo teritorijalno, već i etničko rekomponovanje jugoslovenskog prostora, grabež za kontrolu prostora i ljudi, koji su ga nastanjivali, razvio se u ratnu strategiju „etničkog čišćenja“ (Pesić 2002, 82–86; Bugarel 2004, 118–124; Petrović 2007a). Kriminalni karakter ove strategije kretao se u rasponu od pretnji, prinudnih preseljenja i internacije u koncentracionim logorima, do mučenja, silovanja i masovnih ubistava koja su dosezala genocidne razmere. Predvidivo, uprkos brojnim izveštajima međunarodnih komisija i nevladinih organizacija, koje su prikupljale podatke o kršenjima ljudskih prava (Mazowiecki 1993; Commision of Experts 1994), pravna reakcija bila je neadekvatna. Ratni ambijent nije išao na ruku istraživanju zločina. Razvila se atmosfera nekažnjivosti koja je ohrabrvала nove zločine. Počinioци su postajali sve moćniji i sposobniji da utiču na blokiranje postupaka i prikrivanje dokaza, u čemu su pomagali organizatori i inspiratori koji su se nalazili u samom političkom vrhu. Ova situacija se donekle izmenila stvaranjem Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, osnovanog maja 1993. rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (Kerr 2004, 12–20). Od nastanka do danas, u Haškom tribunalu podignuta je 161 optužnica protiv počinilaca s ovog prostora, a na njima su se 1995. našle i vođe bosanskih Srba, Radovan Karadžić i Ratko Mladić. Otud je u Srbiji, čije je rukovodstvo rano označeno za glavnog nosioca politike „etničkog čišćenja“ (Eagleburger 1992), zataškavanje zločina postalo deo državne politike (Petrović 2007b). Primera radi, prvi postupak za ratni zločin u Srbiji počeо je tek novembra 1994. pred Okružnim sudom u Šapcu protiv braće Vojina i Dušana Vučkovića, pripadnika dobrovoljačke jedinice „Žute ose“. Iako je postojala osnovana sumnja da su braća, zajedno s drugim članovima svoje jedinice, počinila teška zlodela prilikom osvajanja Zvornika u proleće 1992., Vojin je optužen za nelegalno posedovanje oružja, i kažnen uslovno, a Dušan je osuđen na sedam godina zatvora. Postalo je jasno da sistemsko procesuiranje ratnih zločina nije moguće bez uklanjanja Slobodana Miloševića s vlasti.

Posledice ovakve politike bile su razorne. Potencijalni optuženici, pa čak i vođe ozloglašenih paravojnih formacija, poput Željka Ražnatovića Arkana, u Srbiji su ne samo uživale slobodu, već gradile političku karijeru, što je povećavalo jaz između međunarodne zajednice i Srbije i remetilo dejtonsku „idilu“. Ratni zločinci su delom integrirani u državne bezbednosne strukture, a delom su punili redove kriminalnih klanova u Srbiji. Pogubnost, ali i poenta takve strategije ukazale su se tokom proklizavanja krize na Kosovu u pravcu otvorenog oružanog sukoba, kada je zločinački scenario ponovljen, uz minimalnu reakciju pravnog sistema. Tokom i nakon rata 1999. pokrenuto je tek nekoliko postupaka protiv počinilaca iz redova srpske policije i vojske zbog zločina počinjenih nad civilima. Pred Okružnim sudom u Prijepolju sudilo se od septembra 1999. vojnom rezervisti Ivanu Nikoliću za ubistvo dva albanska civila u selu Penduh. Tokom

2000. je započeto, jula iste godine pred Okružnim sudom u Požarevcu i okončano suđenje policijskim rezervistima Bobanu Petkoviću i Đorđu Simiću, za ubistvo troje albanskih civila u Orahovcu. Petković je osuđen na 4 godine i 10 meseci za ubistvo, a Simić na godinu dana zatvora za pomaganje. I pred Vojnim sudom u Nišu je novembra 2000. otpočelo suđenje kapetanu Dragiši Petroviću i rezervistima Nenadu Stamenkoviću i Tomici Joviću za ubistvo dvoje Albanaca u Gornjoj Sušici. Karakteristično je, međutim, da krivična dela iz ovih optužnica nisu pominjala ratne zločine, već su kvalifikovana kao pojedinačna ubistva (Stojanović 2000). Još dok su ovi procesi bili u toku, trajala je i koordinirana akcija uklanjanja dokaza o razmerama zločina. Država je brižljivo prikrivala učešće sopstvenih organa u represivnim akcijama na Kosovu, tim pre što je još tokom bombardovanja, 24. maja 1999, Haški tribunal podigao optužnicu protiv Slobodana Miloševića, predsednika Savezne Republike Jugoslavije, Milana Milutinovića, predsednika Srbije, Nikole Šainovića, potpredsednika srpske vlade, Dragoljuba Ojdanića, načelnika Generalštaba i Vlajka Stojiljkovića, srpskog ministra unutrašnjih poslova. Optužnica ih je teretila, individualno i komandno, za „planiranje, podsticanje, naređenje i izvršenje kampanje terora (...) s ciljem uklanjanja znatnog broja kosovskih Albanaca s Kosova zarad obezbeđivanja trajne srpske dominacije nad pokrajinom“ (ICTY 1999, prev. V.P.). Budući da su optužnice ostale na snazi i nakon potpisivanja Kumanovskog sporazuma, Srbija je postala utvrđenje optuženika, kojima je opstanak na vlasti ostao jedina garancija očuvanja lične slobode. Haška optužnica je zatvorila vrata daljim pogodbama sa Slobodanom Miloševićem, koji i definitivno postaje politički parija. Režim se zatvara u samodovoljnu izolaciju i brojnim greškama, koje kulminiraju raspisivanjem izbora za septembar 2000, ubrzava svoj pad.

## II

Period koji je protekao između izbornog poraza Slobodana Miloševića i njegovog uklanjanja s vlasti umnogome je predodredio dinamiku budućih sporenja oko procesuiranja ratnih zločina. Uporedo sa revolucionarnim, dogovorni aspekt Miloševićevog uklanjanja odrazio se u kontaktima koje su predvodnici opozicije imali s članovima establišmenta – Zoran Đindjić s Miloradom Ulemekom, zapovednikom Jedinice za specijalne operacije Resora državne bezbednosti, a Vojislav Košutnica sa samim Miloševićem i načelnikom Generalštaba Vojske Jugoslavije Nebojšom Pavkovićem (Đindjić 2004, 122–124). Detalji ovih razgovora nisu poznati, ali jeste ishod – Slobodan Milošević priznaje rezultate izbora, Vojislav Košutnica stupa na mesto predsednika SRJ, predsednik Srbije Milan Milutinović raspisuje izbore na republičkom nivou i formira se prelazna vlada. Ključni ljudi bezbednosnog sistema, Milorad Ulemek i Radomir Marković, načelnik Resora državne bezbednosti, ostaju na svojim položajima. Marković je smenjen tek formiranjem nove vlade, koju je nakon izbora 23. decembra 2001. okupio Zoran Đindjić, a ubrzo je i uhapšen. S druge strane, Vojska Jugoslavije, koja se nalazi u kompetencijama savezne države, prolazi kroz tranziciju bez kadrovskih promena. Već je iz ove hronologije moguće izvući zaključak da su garancije, koje su dve vodeće frakcije DOS-a davale odlazećem režimu, bile kvalitativno drugačije – grupacija oko Zorana Đindjića ih je smatrala privre-

menim taktičkim ustupkom do učvršćivanja kontrole nad državnom upravom i bezbednosnim aparatom, dok je grupacija oko Vojislava Koštunice strateški tražila podršku i formirala dugoročni partnerski odnos s ostacima bivšeg režima.

U simboličkom centru ovih međusobica nalazilo se pitanje dalje sudbine Slobodana Miloševića. Do kraja 2000. nova vlast je varirala nekoliko mogućih opcija – od podizanja optužnice protiv Miloševića do omogućavanja njegovog uklanjanja iz zemlje (Đindjić 2004, 134, 138, 145). Međutim, nakon kratkog „grejs perioda“, koji je dat novim vlastima, Haški tribunal je kroz izjave tužiteljke Karle del Ponte jasno stavio do znanja da od Srbije očekuje izručenja optuženih, a pre svega Slobodana Miloševića. Američka administracija je stala iza zahteva Haškog tribunalu, uslovljavajući ekonomsku pomoć jugoslovenskim i srpskim vlastima otvaranjem saradnje. Uprkos tome, u kontaktima s Tribunalom ponovo se očituje jaz u okviru koalicije. Prilikom posete Del Ponteove Beogradu krajem januara 2001, Koštunica ju je izvestio da ekstradicije nisu moguće dok Savezna skupština ne doneše Zakon o saradnji s Tribunalom. Izrekao je niz optužbi na račun dosadašnjeg rada Tribunalu. S druge strane, Đindjić je izrazio želju da saraduje, ali je tvrdio da početak saradnje neće biti moguć dok se u potpunosti ne učvrsti kontrola nad bezbednosnim aparatom i sudstvom (Del Ponte 2008, 98–104). Tek nakon posete SAD-u početkom februara Đindjić saznaje od američkog državnog sekretara Kolina Pauela da je Miloševićev hapšenje i izručenje Haškom tribunalu nezaobilazan uslov podrške SAD-a (Jovanović 2005, 61–62).

Milošević je uhapšen u Beogradu 1. aprila izjutra, dan nakon što je istekao rok koji je postavila američka administracija. Nakon višečasovnog pokušaja hapšenja, iz vile na Dedinju ga je pregovorima izvukao Čedomir Jovanović, šef poslaničke grupe DOS-a u srpskoj skupštini. Međutim, radi shvatanja složenosti ovih okolnosti, valja napomenuti i to da je u neuspješnoj operaciji hapšenja učestvovala i Jedinica za specijalne operacije, da je vilu obezbeđivala vojska, kao i to da je Milošević pristao da dobrovoljno ode u Centralni zatvor nakon što mu je uručena pismena garancija Đindjića, Koštunice i predsednika Srbije Milana Milutinovića da neće biti izručen Hagu (Jovanović 2005, 67–85). Predsednik SRJ, Vojislav Koštunica, koji je javno izjavljivao da mu se „od Haškog tribunalu prevrće stomak“ i da mu je on „deveta rupa na svirali“, istinski se protivio ovom izručenju (Nikolić 2008, 269–307). Slično su razmišljali i poslanici SNS-a, crnogorske klijentske partije, koji su u Saveznom parlamentu blokirali donošenje Zakona o saradnji s Haškim tribunalom, čime je kampanja zaštite Miloševićevih interesa zaoigrnuta legalističkim ruhom. Pokušaji da se ova kriza prevlada, otkrili su velike institucionalne slabost novog poretka. Na sednici Predsedništva DOS-a je usaglašena odluka o Miloševićevom izručenju, na osnovu Uredbe Savezne vlade SRJ o saradnji s Haškim tribunalom. Međutim, krajem juna Savezni ustavni sud poništava ovu uredbu kao neustavnu. Razrešavajući tešku političku krizu, Vlada Zorana Đindjića je na Vidovdan, 28. juna 2001, isporučila Miloševića Tribunalu, a Vojislav Koštunica je ovaj akt nazvao „državnim udarom“ (Nikolić 2008, 120–131).

U takvoj atmosferi svako naredno izručenje je predstavljalo potencijalni politički problem. Novembra iste godine, pokušaj Vlade da angažuje Jedinicu za specijalne operacije Resora državne bezbednosti prilikom hapšenja dvojice haških optuženika, braće Predraga i Nenada Banovića, umalo nije doveo do istinskog državnog udara.

Potezom koji je obelodanio spregu između organizovanog kriminala, bezbednosnih struktura i ratnih zločina, JSO je otkazala poslušnost, blokirala prilaz Beogradu i pritiscima iznudila ostavke u vrhu Državne bezbednosti (Vasić 2005, 75–95; Mihajlović 2005, 148–165). Iako je saradnja s međunarodnim pravosuđem ostala jedan od uslova dalje evropske integracije Srbije, ona se saplitala o nereformisani pravosudni i policijski sistem, ali i o političke otpore i nespremnost javnosti da se otvoreno progovori o zločinačkim aspektima Miloševićeve vladavine. Donošenje Zakona o saradnji s Haškim tribunalom pretvorilo se u mrcvarenje koje je okončano tek 12. aprila 2002, kada je oformljen i Savet za saradnju s Haškim tribunalom. Istoga dana ubija se jedan od optuženih, bivši ministar unutrašnjih poslova, Vlajko Stojiljković. Do kraja godine u Hag odlaze Mile Mrkšić, Nikola Šainović, Dragoljub Ojdanić, a početkom sledeće i Milan Milutinović i Vojislav Šešelj (*Politika* 2008). Saradnja je tako institucionalizovana, ali je bila sve, samo ne popularna. U istraživanjima javnog mnjenja, sprovedenim između decembra 2000. i januara 2003, Hag je kao pretnju bezbednosti Srbije kvalifikovalo između 64 i 57% anketiranih (BCLJP 2003, 11).

Možda i iz ovog razloga, nije činjeno mnogo na procesuiranju ratnih zločina u zemlji, uprkos strahovitim otkrićima, poput masovnih grobnica na samom rubu Beograda, u Batajnici, u čijim tajnim grobnicama su pokopane žrtve Miloševićeve kosovske politike. Kontradiktorna sećanja protagonista na sastanak Vlade Srbije, tokom kojeg je raspravljanu o otkopavanju grobnica, odražavaju ove napetosti (Mihajlović 2005, 96–98; Isakov 2005, 128–129). Doduše, kategorija raznog zločina konačno zamenjuje dotadašnju kvalifikaciju ubistva u takvim postupcima: u slučaju Penduh, Ivan Nikolić je osuđen jula 2002. na osam godina od strane Okružnog suda u Prijepolju; u slučaju Orahovac Vrhovni sud Srbije je ukinuo presudu, pa je nova optužnica podignuta za ratni zločin. Septembra 2002. pred Vojni sud u Nišu su izvedeni oficiri Zlatan Mančić i Rade Radojević, i vojnici Danilo Tešić i Mišel Seregi, za ubistvo dva albanska civila u selu Kušnin. Međutim, i nova pokrenuta suđenja nisu bila lišena protivrečnosti. Prapadnici jedinice „Škorpioni“, Saša Cvjetan i Dejan Demirović, optuženi su oktobra 2002. za ratni zločin protiv civilnog stanovništva – ubistvo 14 albanskih civila, žena i dece u Podujevu. Cvjetan je osuđen na 20 godina robije, ali je Vrhovni sud Srbije presudu ukinuo. Slično se desilo i s optuženima u slučaju Sjeverin, Milanom Lukićem, Oliverom Krsmanovićem, Dragutinom Dragićevićem i Đorđem Ševićem, koji su prvo-stepeno osuđeni na po dvadeset godina robije za otmicu i ubistvo 16 Bošnjaka iz Sjeverina. I ovu presudu je Vrhovni sud Srbije ukinuo, ukazujući tako na sve teškoće procesuiranja ovih dela kroz nereformisani pravosudni sistem.

### III

Tek je s ubistvom Zorana Đindića na kratko prestala ovakva kolebljiva politika. Akcija „Sablja“, kojoj je meta bio organizovani kriminal u Srbiji, pokazala je da je „ubistvo Zorana Đindića, kao i ratni zločini, deo jedne te iste slagalice“ (Ćurgus 2009, 198). Prikupljeni su i temeljni dokazi o počiniocima ratnih zločina, a mnogi od njih – poput grupe odgovorne za masakr zarobljenika na Ovčari nakon pada Vukovara – našli su se

u pritvoru. Počelo je i diferenciranje od počinilaca u organima bezbednosti i ostvareni su preduslovi za sistematski rad na pravnom procesuiranju ratnih zločina. Početkom jula 2003. donet je *Zakon o organizaciji nadležnosti državnih organa u postupku protiv učinilaca ratnih zločina*, kojim je nastalo Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije i Veće za ratne zločine Okružnog suda u Beogradu (Zakon 2003). Osniva se i Služba za otkrivanje ratnih zločina pri MUP-u. Centralizacijom procesuiranja ratnih zločina i njihovim izmeštanjem iz teritorijalne nadležnosti stvoreni su profesionalni timovi tužilaca i sudija obučenih za ovu problematiku. Ubrzana je i saradnja s Haškim tribunalom, koja preko noći postaje popularnija. Hagu su predati Jovica Stanišić, Franko Simatović, Miroslav Radić, Veselin Šljivančanin i Vladimir Kovačević (Vreme 2004).

Međutim, nova izručenja su ostala problem. Đindjićev naslednik, Zoran Živković, opire se zahtevima za izručenje vojnih i policijskih generala Lukića, Lazarevića, Đorđevića i Pavkovića (Del Ponte 208–211). Njegova Vlada ubrzno pada, a na premijersko mesto dolazi Vojislav Koštunica, koji nastoji da temeljno revidira do tada učinjeno. Stavljeni su pod lupu i osporavani dometi „Sablje“, kritikovani oblici saradnje s Haškim tribunalom, osporavana potreba za postojanjem specijalizovanih institucija za borbu protiv ratnih zločina i organizovanog kriminala. Međutim, promena političke klime nije zaustavila započetu transformaciju. Koštuničina Vlada nijeinicirala promene Zakona o saradnji s Haškim tribunalom, niti izmenu propisa o specijalnim tužilaštvinama i sudovima. Uprkos antihaškoj retorici, Koštunica je primoran da nastavi saradnju s Tribunalom. Njegov izum bile su „dobrovoljne predaje“ optuženika, sistem ubedivanja, pretnji, garancija i isplata koje su rezultovale transferom svih optuženika, s izuzetkom Karadžića, Mladića i Hadžića. Interesantno je da se, verovatno usled ovakvog odnosa, broj građana koji je iz jednog ili drugog razloga bio opredeljen za saradnju s Haškim tribunalom, smanjio s 85% (2003) na 70% (2004) ispitanika (BLJCP 2005).

Tako je institucionalizacija procesuiranja ratnih zločina započeta uprkos nepovoljnoj političkoj klimi. Decembra 2003. Tužilaštvo za ratne zločine podiže optužnicu protiv Miroljuba Vujovića i petnaest drugih pripadnika Teritorijalne odbrane, za ratni zločin na Ovčari protiv zarobljenika iz bolnice u Vukovaru. Počinju i opsežne istrage o ratnim zločinima u Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Jula 2005. optužen je Anton Lekaj za ratni zločin protiv civilnog stanovništva na teritoriji Đakovice, a samo nekoliko dana docnije i pet pripadnika paravojne formacije „Škorpioni“, predvođene komandantom, Slobodanom Medićem, za ratni zločin protiv civilnog stanovništva u selu Trnovu. Avgusta iste godine optuženo je sedam pripadnika formacije „Žute ose“ za ratni zločin nad civilnim stanovništvom u Zvorniku, čime je na svojevrstan način ponovo otvoren postupak kojim je Srbija neslavno otpočela procesuiranje ratnih zločina deset godina ranije. Tokom 2006, Tužilaštvo je optužilo policijske komandire Sretena Popovića i Miloša Stojanovića za saučesništvo u ratnom zločinu, ubistvu braće Bitići u Petrovom Selu. Optužilo je i osam pripadnika aktivnog i rezervnog sastava policije za ratni zločin u Suvoj Reci, ubistvo 48 članova porodice Beriša. Tokom 2007, za ratne zločine protiv civilnog stanovništva optuženi su i Sinan Morina (oružani napadi na Orahovac), Vladimir Kovačević Rambo (granatiranje Dubrovnika), Zdravko Pašić (ubistvo doktora Dragutina Krušića u bolnici u Slunju) i Ilija Jurišić (napad na kolonu JNA u Tuzli). Krajem novembra 2007. podignuta je i optužnica protiv četrnaest pripadnika teritorijalne odbrane i dobrotvoljaca

jedinice „Dušan Silni“ za ratne zločine počinjene u hrvatskom selu Lovas. U ovim postupcima je do početka 2008. procesuirano preko 100 osoba (TRZ 2009).

Otpor se, s druge strane, ogledao u dužini postupaka i pomanjkanju presuda. To se najbolje video u suđenju Saši Cvjetanu, koje je odlukom Vrhovnog suda Srbije ponovljeno tokom 2005, i na kojem je Cvjetan ponovo osuđen na 20 godina. Vrhovni sud je ovu presudu konačno i potvrdio krajem februara 2006, čime je dobila pravosnažnost. Međutim, u drugim slučajevima ova je procedura još uvek u toku, a ishod je često neizvestan. Vrhovni sud je septembra 2004. ukinuo i prvostepenu presudu Milanu Lukiću i četvorici optuženih za otmicu i ubistvo u Sjeverinu. Vrhovni sud je tokom 2007. potvrdio presudu Antonu Lekaju na trinaest godina robije, ali je Milanu Buliću, osuđenom na osam godina robije za ratni zločin na Ovčari, ovu presudu smanjio na dve godine. Drugu prvostepenu presudu za Ovčaru, kojom je od šesnaest optuženih dvoje oslobođeno, a ostali osuđeni na vremenske kazne u rasponu od dvadeset do pet godina, Vrhovni sud je ukinuo krajem 2007. i vratio na ponovno suđenje.

Iako je put do pravosnažnosti ostao dug, procesi su imali neosporan uticaj na programu društvene klime i otvaranje pitanja odgovornosti za ratne zločine. Kao jedan od najdramatičnijih primera ističe se slučaj „Škorpiona“. Juna 2005, tužilac Džefri Najs je na suđenju Miloševiću tokom unakrsnog ispitivanja policijskog generala Obrada Stevanovića pustio snimak na kojem su se videli pripadnici ove jedinice kako hladnokrvno ubijaju vezane muškarce i mladiće iz Srebrenice. Isti snimak, koji je bio i u posedu Fonda za humanitarno pravo, dostavljen je beogradskim televizijama, koje su ga do izmaka dana pustile u program. Usledila je reakcija, kako državnih funkcionera, tako i indignirane javnosti (Reuters 2005; RFE 2005). Organi gonjenja, koje je Nataša Kandić, predsednica Fonda za humanitarno pravo, odranije upoznala sa sadržajem kasete, bili su primorani da ubrzaju rad na ovom slučaju, pa se tako većina osumnjičenih našla u privoru iste noći (FHP 2007, 5–10). Srbija se, barem za neko vreme, distancirala makar od direktnih izvršilaca zločina, protiv kojih je u oktobru podignuta optužnica, da bi tokom 2007. četvorica pripadnika ove jedinice (Slobodan, Aleksandar i Branislav Medić, te Pera Petrašević) bila osuđena. Usledilo je otvaranje niza novih postupaka, pa tako danas postoji 12 pravosnažnih presuda i 8 prvostepenih presuda kojima je 29 lica osuđeno na ukupno 370 godina zatvora. Još 10 predmeta je u fazi glavnog pretresa (Zvornik 2, 3 i 5, Vukovar, Podujevo 2, Orahovačka i Gnjilanska grupa, Prijedor, Tenja i Lovas), a očekuje se da će istrage, koje su u toku, doneti podizanje novih optužnica (TRZ 2009). Specijalizovane pravosudne institucije za ovu problematiku su u ovih nekoliko godina stekle značajno iskustvo, a što je možda i važnije, uspostavljen je zavidan nivo saradnje, kako s Haškim tribunalom (Orentlicher 2008, 93–104), tako i s tužilaštvima u regionu koja se bave sličnom problematikom. Budući da Haški tribunal ulazi u završnu fazu svog postojanja, pitanje interiorizacije procesuiranja ratnih zločina postaje važnije no ikad.

S druge strane, neizvesnost je još uvek ključna karakteristika procesuiranja ratnih zločina u Srbiji. Premda je Radovan Karadžić uhapšen i izručen bez većeg bunda i političke štete za nosioce vlasti, do zaključenja ovog rukopisa ne može se sa sigurnošću reći da li će i kada njegovim putem krenuti dva preostala optuženika, Ratko Mladić i Goran Hadžić. Sporovi koje je Srbija vodila ili još uvek vodi pred Međunarodnim sudom pravde protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Kosova, značajno su otežali proces

istraživanja ratnih zločina, kako po širini, tako i po dubini, a nedavna natezanja u srpskoj skupštini povodom donošenja rezolucije o Srebrenici ukazuju na to da potencijal za političku manipulaciju opstaje (Subotić 2010, 57-100).

## IV

Iz proučavanja dinamike procesuiranja ratnih zločina ishode zaključci relevantni za razumevanje prirode petooktobarskih promena i ocenu dometa transformacije srpske države i društva u poslednjoj deceniji. Pre svega, premda neodlučno i s uzmacima, otvoren je proces koji bi pod Slobodanom Miloševićem bio jednostavno nezamisliv. U tom smislu, Peti oktobar ostaje dan kada je uklonjen opasan čovek koji je personifikovao zločinački režim. Međutim, Peti oktobar nije predstavljao „nultu tačku“. Miloševićev režim je diskreditovan i delegitimisan prevashodno zbog unutrašnje politike – represije nad sopstvenim stanovništvom i razrušene ekonomije, dok je njegova „spoljna politika“ ostala predmet spora unutar pobedničke koalicije. Ovaj spor je odražavao realnu raspolućenost unutar srpskog društva u kojem se veliki broj građana i političkih aktera nije distancirao od Miloševićeve ratne politike, ili se distancirao od sredstava, ali ne i od njenih osnovnih načela. Srpsko društvo nije uspevalo, a ne uspeva ni danas da se jednoznačno odredi prema pitanju ratnih zločina, pa su u ovom procepu i političari tražili svoj put – oni koji su bili za njihovo procesuiranje, oprezno su nastojali da ovo pitanje pokrenu a da ostanu na vlasti, a oni koji su bili protiv, trudili su se da ovaj proces zaustave.

Otud ni procesuiranje ratnih zločina, niti saradnja s Haškim tribunalom u prvom periodu nakon Miloševićevog pada nisu posedovali samostalnu dinamiku. Ona je delom ishodila iz trenutnog odnosa snaga na srpskoj političkoj sceni ili iz politike uslovljavanja SAD-a i EU, koji su pitanje odnosa prema ratnim zločinima usvojili kao jedan od kriterijuma transformacije zemlje. Prvi veliki test ovog ispita položen je sredinom 2001. izručenjem Miloševića, ali je takođe i nagovestio da će dalji pomaci u ovom pravcu predstavljati rovovsku borbu. S razbijanjem iluzije da će Srbija moći da se otarasi Miloševića, a da izbegne da plati teret političke, moralne i pravne odgovornosti njegove politike, postpetooktobarska Srbija se oštro podelila. Do tada razjedinjeni akteri – delovi bezbednosnog aparata, organizovani kriminal, nacionalistička inteligencija, ostaci Miloševiću bliskih partija i delovi DOS-a – pronalaze zajednički imenitelj u otporu prema Haškom tribunalu i sprečavanju otvaranja problematike procesuiranja ratnih zločina, a pre svega obračuna s organizovanim kriminalom. Otpor reformskom procesu nije prezao od oružane pobune, ni od ubistva premijera koji je te reforme personifikovao.

Tokom vanrednog stanja, zahvaljujući rezultatima operacije „Sablja“, javnost je prvi put suočena s dubinskom disekcijom Miloševićeve ostavštine. Klupko koje je počelo da se odmotava, jasno je pokazalo da je sprega bezbednosnog aparata i organizovanog kriminala, čije su žrtve bili Zoran Đindić, Ivan Stambolić i toliki drugi, napravljena u ratu, a da je patriotska retorika predstavljala paravan za zaštitu mafijaških interesa. Uprkos ovim saznanjima, preskupo plaćena mogućnost da se isprave propusti Petog oktobra je tek delimično iskorišćena, budući da je izborna promena dovela na vlast politiku temeljnog revidiranja onoga što je do tada učinjeno. Međutim, kolateralni pomak, koji se održao,

ležao je u osnivanju specijalizovanih institucija za procesuiranje organizovanog kriminala i ratnih zločina. One su zaživele veoma brzo, i postale su kakva-takva brana političkom uticaju u dve osetljive oblasti kojima su se bavile – suzbijanju organizovanog kriminala i procesuiranju ratnih zločina. Uprkos političkim pritiscima, pa i personalnim promenama, one su se održale. Time su delimično amortizovane posledice promene političke garniture na dinamiku procesuiranja ratnih zločina. Pravno suočavanje sa zločinima devedesetih je ovom institucionalizacijom prestalo biti isključivi proizvod odnosa političkih snaga i zadobilo je određenu autonomnost.

Odocnela izgradnja institucija se pokazala kao neophodna, ali nipošto dovoljna mera u širem procesu konstituisanju jasnog određenja prema ratnom zločinu. Ovaj se proces još uvek odvija parcijalno, uz ustupke i lutanja. Čak i po cenu trajnog zastoja evropskih integracija, društvo propušta priliku da se distancira od najkriminalnijih aspekata jedne propale politike, što svedoči o rasprostranjenosti podrške, koju je svojevremeno uživala, i neuspehu razgradnje njenih osnovnih prepostavki tokom poslednje decenije. Atmosfera iznudice, koja prati akcije izručenja optuženih, kao i simpatije koje ubiraju svojom odbranom pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, ukazuju na to da veliki broj građana i političkih aktera ne prepoznaće tu hidru kojoj su glave u Hagu a repovi u Srbiji. Komadići ovog mozaika ostaju rasturenii uprkos nizu pravosnažnih presuda različitih pravnih instanci, i podsećaju da je procesuiranje ratnih zločina samo jedan u nizu koraka ka dosezanju vrednosnog minimuma bez kojeg je teško zamisliva savremena politička zajednica. Deset godina nakon Petog oktobra, nemoguće je biti zadovoljan ovakvim rezultatima. Ipak, mora se priznati da bez Petog oktobra ne bi bilo čak ni njih.

## Sažetak

Prilog analizira dinamiku procesuiranja ratnih zločina počinjenih tokom devedesetih godina nakon petooktobarskih promena. Razvoj saradnje s Haškim tribunalom i ospobljavanje domaćeg pravosuđa za tretiranje ovih krivičnih dela posmatraju se u širem političkom kontekstu koji je obeležio prvu deceniju nakon pada Slobodana Miloševića.

Ključne reči: 5.oktobar, ratni zločini, Slobodan Milošević, Zoran Đindjić, Vojislav Koštunica, Haški tribunal, Tužilaštvo za ratne zločine.

# CITIRANA LITERATURA

- Bugarel, Ksavije (2004). *Bosna. Anatomija rata*. Beograd: Reč.
- Čurgus, Velimir Kazimir (2009). *Hajka*. Beograd : Ebart konsalting
- Đindić, Zoran (2004). *Srbija u Evropi*. Beograd: Tanjug.
- Gordy, Eric (2003. „Rating the Sloba Show: Will Justice be Served“, u: *Problems of Post-. Communism*, Vol.50, No.3, 53–63.
- Eagleburger, Lawrence (1992). *The need to respond to war crimes in the former Yugoslavia*. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1584/is\\_n52\\_v3/ai\\_13420863/?tag=content;coll1](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_n52_v3/ai_13420863/?tag=content;coll1) (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- ICTY (1999). *Kosovo initial indictment*. [http://www ICTY.org/x/cases/slobodan\\_milosevic/ind/en/mil-ii990524e.htm](http://www ICTY.org/x/cases/slobodan_milosevic/ind/en/mil-ii990524e.htm), (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Isakov, Miodrag (2005). *Parados*. Novi Sad: NS Media
- Javno mnenje u Srbiji i stavovi prema MKSJ. Beogradski centar za ljudska prava (2003-2009). [http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358%3Astavovi-prema-ratnim-zloinima-hakom-tribunalu-i-domaem-pravosuu-za-ratne-zloine-&catid=125&Itemid=88](http://www.bgcentar.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3Astavovi-prema-ratnim-zloinima-hakom-tribunalu-i-domaem-pravosuu-za-ratne-zloine-&catid=125&Itemid=88) (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Jovanović, Čedomir (2005). *Moj sukob s prošlošću*. Beograd : Dan Graf
- Kandić, Nataša (2007). *Škorpioni*. Beograd: Fond za humanitarno pravo
- Kerr, Rachel (2004). *The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, An Exercise in Law, Politics and Diplomacy*. Oxford : Oxford University Press.
- Lazić, Mladen (2000). *Račji hod. Srbija u transformacijskim procesima*. Beograd : Filip Višnjić
- Mazowiecki, Tadeus (1993). *Situation of Human Rights in the Territory of the former Yugoslavia*. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/c0a6cf5274508fd802567900036da9a?OpenDocument> (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Mihajlović, Dušan (2006). *Povlenske magle i vidici II. Zapisi i kazivanja o životu i politici posle 5. oktobra 2000*. Beograd: Nea.
- Nikolić, Kosta i Popović, Nebojša (2008). *Vojislav Koštunica. Jedna karijera*. Beograd: YUKOM.
- Orentlicher, Dajana (2008). *Smanjivanje prostora za poricanje. Uticaj MKSJ na Srbiju*. Beograd: Centar za tranzicione procese.
- Pešić, Vesna (2002). „Rat za nacionalne države“, u: Nebojša Popov (prir). *Srpska strana rata*. Beograd: Samizdat B92, knj.I, 36–88.
- Petrović, Vladimir (2007a). „Guerrilla Warfare and Ethnic Cleansing: Some Terminological and Conceptual Remarks“, u: *Guerilla in the Balkans*. Tokyo/Belgrade : Institute for Contemporary History 2007, str. 219–244.
- Petrović, Vladimir (2007b). „Modeli zaštite javnog sećanja u borbi protiv poricanja zločina“, u: *Forum za tranzicionu pravdu*, vol.1 (April 2007), str. 165–174.
- Politika (30.7.2008). *Tajne haških isporuka*. <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Tajne-hash-kih-isporuka.lt.html>, (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Reuters,(3.6.2005). *Srebrenica video sobers Serbia, prompts arrests*.  
<http://www.tiscali.co.uk/news/newswire.php/news/reuters/2005/06/03/world/srebrenicavideosobersserbiabringssarrests.html>, (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Radio Free Europe. *A Video Schocks Serbia*. <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/6/2DF1E167-F27F-46F3-A2B1-0548E86FCE88.html>, (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Stojanović, Lazar (2000). *Međunarodna konferencija o sudenjima za ratne zločine*. Beograd: FHP
- Subotić, Jelena (2010). *Otimanje pravde. Suočavanje s prošlošću na Balkanu*. Beograd: BCLJP
- Vasić, Miloš (2005). *Atentat na Zorana*. Beograd: Politika et alia.
- UN Commision of Experts (1994). *Final Report of the Commission of Experts*. <http://www.his.com/~twarrick/commxyu1.htm> (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Vreme (2004). *Ko se i kako našao pred Haškim tribunalom*, br.705. <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=384769> (Pristupljeno 15. septembra 2010.)
- Vekarić, Bruno i Šarčević-Janković, Jasna (2008). *Pet godina. Monografija povodom petogodišnjice od osnivanja Tužilaštva za ratne zločine Republike Srbije*. Beograd: TRZ
- Zakon o organizaciji nadležnosti državnih organa u postupku protiv učinilaca ratnih zločina. [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html\\_trz/PROPSI\\_ZAKONI/ZAKON\\_O\\_ORGANIZACIJI\\_I\\_NADLEZNOSTI\\_DRZAVNIH\\_ORGANA\\_U\\_POSTUPKU\\_ZA\\_RATNE\\_ZLOCINE\\_LAT.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPSI_ZAKONI/ZAKON_O_ORGANIZACIJI_I_NADLEZNOSTI_DRZAVNIH_ORGANA_U_POSTUPKU_ZA_RATNE_ZLOCINE_LAT.pdf) (Pristupljeno 15. septembra 2010.)

# Srbija deset godina posle 5. oktobra

VLADIMIR PAVIĆEVIĆ

Fakultet političkih nauka, Beograd

Ponesen bumerang efektom sopstvene propagande – prvidom građanske kohezije, koja je nastala tokom vojne intervencije NATO-a 1999. godine i koja mu je nagoveštavala izrazitu podršku naroda, Slobodan Milošević je za 24. septembar 2000. godine raspisao vanredne izbore za predsednika Savezne Republike Jugoslavije i Saveznu skupštinu. Ne uvidajući krhkost svog položaja nakon NATO intervencije Slobodan Milošević je smatrao da će prevremenim izborima obezbediti još jedan predsednički mandat. Suprotno njegovim očekivanjima, građanstvo u Srbiji je na izborima 2000. godine poverenje ukazalo kandidatu široke opozicione koalicije, predsedniku Demokratske stranke Srbije, Vojislavu Koštunici. Uvidevši da je podrška na izborima izostala, a nespreman da prihvati poraz, Slobodan Milošević je oslonac svoje moći uzalud tražio u vojsci i bezbednosnim službama.

Veliki građanski protest, koji je na trgrove Beograda izveo preko pola miliona ljudi, bio je dovoljan da zapečati izborni poraz do tada neprikosnovenog vođe. Demonstranti su ušli u zdanje Skupštine SRJ čime je označen kraj vladavine Slobodana Miloševića (Bujošević, Radovanović 2001; Spasić, Subotić 2001). Demokratska opozicija Srbije preuzeila je kontrolu nad državnim institucijama, u roku od dva meseca raspisala izbore za organe vlasti u Srbiji i početkom januara 2001. godine konstituisala novu demokratsku vlast. Novi srpski premijer postao je Zoran Đinđić, predsednik Demokratske stranke, koji je kao prioritete svoje Vlade definisao brzo menjanje Srbije i njeno pripremanje za skori prijem u članstvo Evropske unije.

Šta je bila Srbija koju je Demokratska opozicija Srbije nasledila od Miloševića? Autori su nadevali različita imena tipu vladavine Slobodana Miloševića i karakteru političkog poretka u Srbiji u istom periodu. Raznolikost u imenima nije, osim u retkim slučajevima, odražavala kvalitativnu disperziju mišljenja autora u pogledu tipa vladavine već su razlike nastajale samo u pogledu opisa vrste autoritarnog režima koji je stvorio Slobodan Milošević. Tako Nebojša Vladisavljević koristi kovanicu kompetitivni autoritarizam, Dušan Pavlović i Slobodan Antonić opisuju taj režim kao izborni autoritarizam, što je opis sasvim blizak opisu koji daje Vladisavljević (Pavlović, Antonić 2007) dok Milan Podunavac taj isti poredak naziva neporetkom koji stalno pokušava

da se predstavi kao stanje poretka, to je forma usurpacije koja omogućava nastanak sultanizma kao varijante patrimonijalne diktature (Podunavac 1999).

Različite ocene karaktera poretka utemeljenog u Srbiji za vreme Miloševićeve vlasti mahom se tiču drugaćijih poimanja uloge koju je u Miloševićevoj vladavini imao rat. Autori poput Vladislavljevića, Goatija ili Pavlovića svrstavaju ratnu politiku u specifični domen politika usmerenih ka spolja, što jeste uticalo, ali ne naročito, na unutrašnju strukturu njegove vladavine. Podunavac i Nenad Dimitrijević npr. vide rat upravo kao mehanizam internog legitimiziranja poretka, a ne samo kao deo politika vladajuće garniture. Na tom tragu izvode zaključke o vladaru usurpatoru i rušitelju institucija, koji samo jednim, zanemarljivim, delom zadržava demokratsku masku organizovanjem izbora i neometanjem stranačkog pluralizma. To viđenje Miloševićevog poretka smatramo najbolje argumentovanim opisom poretka u Srbiji do 5. oktobra 2000. godine.

Miloševićevom smenom s vlasti urušen je stari poredak koji se razvijao od početka raspada Jugoslavije do 5. oktobra 2000. godine. U zavisnosti od percepcije karaktera prethodnog poretka i događaja koji su vodili smeni Slobodana Miloševića, petooktobarska promena u Srbiji se u nekim nalazima naziva revolucijom, u drugim pučem, a nekada se ocenjuje i kao uobičajena promena vlasti. Činjenica da izborna pobeda opozicije nije bila dovoljna da obezbedi prostu smenu vlasti, već da je ona morala da bude potvrđena masovnim izlaskom građana na ulice Srbije, govori o načinu promene koji je atipičan za demokratska društva. Veliki građanski protest i zauzimanje zgrade Skupštine Srbije bili su potrebni upravo zbog toga što je Slobodan Milošević tokom devedesetih godina uspeo potpuno da uruši i zametke institucionalnih mehanizama političke borbe. Tek je petooktobarskom revolucionom omogućeno da se otvor rasprava o organizovanju slobodnih izbora, i obnavljanje porušenih institucija. Demokratska opozicija Srbije je srušila Miloševića i njegov poredak 2000. godine čime je stvorena šansa da se Srbija počne graditi kao moderna politička zajednica, koja se temelji na načelima vladavine prava, političkog pluralizma i demokratije.

Deset godina od promene Miloševića je dovoljan vremenski period da se preispita učinak napora ka demokratizaciji i demokratskoj konsolidaciji Srbije. Tri su ključne značajke na osnovu kojih u ovom prilogu merimo učinak političke elite u Srbiji nakon Miloševićeve ere. Jedan kriterijum predstavlja zaokruženost ili dovršenost države, drugi je razvijenost institucija u okvirima države, a treći se odnosi na socijalni temelj funkcionalanja demokratskog poretka, koji čini ekonomski stabilan srednji sloj. Ove tri značajke predstavljaju ujedno i osnovne pretpostavke za mogućnost da se u Srbiji učvrsti demokratski poredak.

Otud se u nastavku teksta najpre daje osvrt na stanje u Miloševićevoj Srbiji u pogledu tri navedene značajke, potom se opisuju događaji iz prethodne decenije koji su od značaja za analizu efekata petooktobarskih promena deset godina kasnije, i na kraju se daje poređenje Srbije iz 2000. godine i Srbije deset godina kasnije u svetlu tri navedene značajke. Ovde napominjemo da se radi o značajkama koje čine deo rasprave o mogućnosti da se u Srbiji konstituiše demokratija, i time za ovu priliku zanemarujemo elemente koji nam omogućavaju poređenje entiteta rata, što je Srbija bila devedesetih, i entiteta bez mogućnosti ratovanja, što je Srbija danas. Početna tačka u istraživanju je slika Srbije pre deset godina.

**Prvi** element za opis države u trenutku svrgavanja Slobodana Miloševića je nedefinisanost njene teritorije. Rezultat rata s NATO-om 1999. godine bio je povlačenje vojnih i policijskih snaga SRJ i Srbije, koje je uređeno Kumanovskim sporazumom, kao i definisanje statusa Kosova Rezolucijom 1244 Ujedinjenih nacija. Stotine hiljada Albanaca, koji su pre i tokom intervencije proterani iz svojih domova, vratilo se na Kosovo, a upravljački kapaciteti Srbije nad Kosovom preneti su na administraciju Ujedinjenih nacija (UNMIK). Time je pitanje južne granice Srbije postalo otvoreno. Teritorijalno previranje, u kojem se Srbija nalazi još od 1988. godine, podgrevano je i nastupima Miloševićevih glasnika, koji su povremeno otvarali pitanje promene graniče s Bosnom i Hercegovinom kroz mogućnost da se Republika Srpska kao entitet „nemoguće države“, kako se često označavala Bosna i Hercegovina, pripoji Srbiji. Istovremeno se održavala tenzija prema Crnoj Gori slanjem poruka da „izdajnički“ režim Mila Đukanovića udaljava Crnu Goru od Srbije. Naponsetku, članstvo SRJ u Ujedinjenim nacijama i najvećem broju međunarodnih organizacija bilo je suspendovano. Nedefinisanost državne teritorije u oktobru 2000. godine, uz primedbe o urušenom pravnom poretku i nemoći da suverena vlast bude vezana za instituciju koja bi prema Ustavu njome trebalo da raspolaže, otvarala je prostor za upitanost o tome je li Srbija 5. oktobra 2000. godine uopšte bila država (Dimitrijević 2003).

**Drugo**, to je bila nedovršena država bez razvijenih institucija, u kojoj je celokupna politička moć bila u rukama Slobodana Miloševića koji je stvorio netransparentni sistem privatizovane vladavine (Dimitrijević 2003). S pozicije predsednika Savezne Republike Jugoslavije, uspevao je u potpunosti da kontroliše veću federalnu jedinicu Srbiju, uprkos tome što je Srbija imala konstituisane ključne institucije – Vladu, Skupštinu, predsednika i sudsku granu vlasti. Kompletan pravni i politički poredak u Srbiji, utemeljen Ustavom iz 1990. godine, bio je urušen. Funkcija predsednika Srbije, koja je prema Ustavu iz 1990. definisana kao izrazito jaka, sa širokim opsegom nadležnosti prepuštena je apatiji Milana Milutinovića i bledim figurama ministara u srpskoj vradi, dok su zakonodavna i sudска vlast verno služile vodi. Moć u Miloševićevoj Srbiji nije se nalazila u telima u kojima je prema Ustavu trebalo da počiva, već na mestu na kojem se nalazio Slobodan Milošević ili njegova supruga Mirjana Marković (Đukić 1999).

**Treći** element za definisanje Srbije u 5. oktobru je potpuna ekonomski iscrpljenost i pauperizacija stanovništva. Za petnaest godina vladanja Slobodana Miloševića iscrpljeni su brojni resursi za održavanje minimuma materijalnih potreba. Ekonomija je bila nefunkcionalna, privreda gotovo uništena a građanstvo je osiromašeno do tog nivoa da je srednji, građanski sloj skoro nestao, čime je uništen potencijal onoga što nazivamo socijalnim temeljom demokratskog poretku kome se promenama težilo. Tranzicija *a la Milošević* obezbedio je enormno bogaćenje režimu bliskih ljudi (Lazić 2000) a paradoks ove tendencije je dosegao nadrealne razmere aktivnošću stranke njegove supruge, Jugoslovenske udružene levice, koja je pod sloganom izrazito leve orijentacije okupljala najbogatije i one koji su to želeli da postanu. Novac je išao iz zemlje, a ne u nju. Ovakvo ekonomsko stanje bilo je posledica dugogodišnje izolacije i straha od preuzimanja investicionih rizika u ekonomiji zbog arbitarnosti koja je bila jedina konstanta Miloševićeve Srbije.

Ovakvu razvalinu od države nasledila je Demokratska opozicija Srbije, i uprkos akcentu na „okretanju novog lista“, kojim je propraćena smena režima, nije moglo izbeći

suočavanje s nasleđenom situacijom. Uz postojane zahteve spolja, da je Srbiji potrebno pravno prevladavanje autoritarne prošlosti, dve su ključne teme koje su dočekale novu vlast u Srbiji posle 5. oktobra: odnosi Srbije i Crne Gore i rešavanje statusa Kosova. Ubrzo nakon demokratskih promena u Srbiji otpočeo je pregovarački proces između Srbije i Crne Gore o redefinisanju odnosa u postojećoj federaciji. Crnogorska vlada je još 1999. ponudila platformu za pregovore, a svoju usmerenost ka stvaranju nezavisne države iste godine je potvrdila uvođenjem nemačke marke kao zvanične valute u Crnoj Gori. Platforma iz 1999. dopunjena je novim elementima 2001. godine, koji su predviđali da Srbija i Crna Gora treba najpre da postanu nezavisne države, potom da pregovaraju o mogućem savezu.

Predsednik SRJ Vojislav Koštunica i srpska Vlada ponudili su svoju platformu koja je predviđala očuvanje federalnog okvira i davanje nadležnosti centralnim organima vlasti, koje su tipične za federalno uređenu državu. Pregовори dve strane nisu bili uspešni pa se krajem 2001. i početkom 2002. godine u pregovarački tok uključila Evropska unija. Visoki predstavnik Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost, Higner Solana, usmeravao je pregovore ka pokušaju otkrivanja formule koja bi očuvala integritet postojeće zajednice.

Uključivanje aktera iz Evropske unije bilo je i za Srbiju i za Crnu Goru važno i u kontekstu otpočinjanja procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Savezna Republika Jugoslavija je u periodu od 2001. do 2003. uspostavila odnose sa svim relevantnim evropskim institucijama i forumima. Promene su naročito bile evidentne u Srbiji: u ovom periodu je uhapšen Slobodan Milošević i ubrzo izručen Hagu na osnovu optužnice koja ga je teretila za genocid, zločine protiv čovečnosti i ratne zločine izvršene na Kosovu, u Bosni i Hercegovini i u Hrvatskoj; izvršene su neke personalne promene u policiji i državnom aparatu; otklonjene su najvažnije političke prepreke za početak formalnog procesa pridruživanja Evropskoj uniji (Jovanović 2005; Mihajlović 2005; Isakov 2005; Protić 2005).

Ipak, Srbija se suočavala s teškim pitanjem definisanja statusa Kosova. Ovo pitanje javilo se kao važno i u razgovorima o odnosima Srbije i Crne Gore. Rezolucija 1244 UN vezivala je Kosovo za Saveznu Republiku Jugoslaviju, a ne za Srbiju. Otud se, naročito u Srbiji, izvodio zaključak da bi nestanak Savezne Republike Jugoslavije mogao da otvoriti put ka nezavisnosti Kosova. Budući da je razvoj kosovskog pitanja u tom periodu bio definisan kroz formulu *standardi pre statusa*, ni Evropska unija niti drugi međunarodni akteri nisu bili spremni da u tom trenutku otvaraju pitanje rešavanja statusa Kosova. U 2002. godini opšteprihvaćena teza je glasila da potpuna dezintegracija Savezne Republike Jugoslavije nužno otvara kosovsko pitanje.

Nespremni za rešavanje tog pitanja, predstavnici Evropske unije ponudili su Beogradu i Podgorici privremeno rešenje koje se ogledalo u formirajući Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Ova zajednica bila je oročena na tri godine nakon čega je obema članicama omogućeno da ponovo razmotre da li žele da ostanu u zajednici. Sporazumom, koji je potpisana 14. marta 2002. godine, definisano je da će pravni naslednik SRJ u slučaju odvajanja Crne Gore nakon tri godine biti Srbija čime je omogućeno da se kosovsko pitanje, koje je Rezolucijom 1244 vezano za SRJ, nakon nestanka Državne zajednice Srbije i Crne Gore veže za Srbiju. Novonastala zajednica bila je labava tvořevina, nalik na konfederaciju.

Tek što je na određeno vreme rešeno pitanje odnosa Srbije i Crne Gore, Srbiju je zadesio najveći šok u prvoj deceniji 21. veka. Početkom marta 2003. godine ubijen je prvi demokratski izabran premijer Srbije, Zoran Đindjić. Zorana Đindjića ubio je pripadnik Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije i član zločinačkog udruženja koje je formirano tokom Miloševićeve vladavine i koje je i nakon demokratskih promena zadržalo značajna uporišta u državnim organima. U uslovima vanrednog stanja, srpska Vlada je bila usmerena na pokušaje otkrivanja i hapšenja učesnika u atentatu na Zorana Đindjića, kao i na razračunavanje s organizovanim kriminalom. Nakon ukidanja vanrednog stanja izvršena je reorganizacija Vlade Srbije, na čije čelo je došao Đindjićev saradnik Zoran Živković (Vasić 2005).

U drugoj polovini 2003. godine otvorena je i jasna perspektiva članstva država Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji. Na Samitu šefova država ili vlada zemalja članica Evropske unije i predsednika država ili vlada zemalja Zapadnog Balkana, koji je 21. juna 2003. godine održan u Solunu, usvojena je Deklaracija o Zapadnom Balkanu u kojoj je zapisano da države Zapadnog Balkana, nakon što ispune neophodne uslove, mogu da postanu članice EU. Zvaničnim stavom o evropskoj perspektivi ovih država, Evropska unija je želela da ohrabri građanstvo i političke elite zemalja, koje su deo regiona, da efikasnije rade na uspostavljanju stabilnosti među državama u regiji, na utemeljenju vladavine zakona i na stvaranju funkcionalne tržišne privrede u svakoj državi pojedinačno.

Skupština Srbije je, shodno definisanim uslovima za pridruživanje Evropskoj uniji, 13. oktobra 2004. godine usvojila Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji u kojoj, između ostalog, piše da „Narodna skupština Republike Srbije izražava punu spremnost da ispunи sve neophodne preduvlaste za ubrzanu integraciju Srbije u EU i odlučno podržava stav da se sva lica osumnjičena za zločine počinjene tokom oružanih sukoba od 1991. do 2000. godine na teritoriji bivše SFRJ privedu pravdi, u skladu sa pozitivno-pravnim propisima i međunarodnim obavezama“. Usledila je odluka o pozitivnoj oceni Studije izvodljivosti, koju je 25. aprila 2005. godine usvojio Savet ministara Evropske unije, potom i otpočinjanje pregovora između EU i Srbije o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

Naredna, 2006. godina postavila je pred Srbiju nove izazove: pitanje opstanka Državne zajednice Srbije i Crne Gore, početak pregovora delegacija Srbije i Kosova o statusu Kosova, usporavanje procesa integracije Srbije u EU zbog nedovoljne saradnje s Haškim tribunalom i usvajanje novog ustava Srbije (Masari 2005).

Vrlo brzo nakon isteka trogodišnjeg perioda, na koji je bila oročena Državna zajednica Srbije i Crne Gore, crnogorska vlast je odlučila da raspiše referendum za crnogorsku nezavisnost. Na referendumu, organizovanom 21. maja 2006. godine, većina, tj. 55,5% glasača podržala je stvaranje nezavisne države Crne Gore, a crnogorska Skupština je proglašila nezavisnost 3. juna 2006. godine. Nezavisnost novostvorene države priznala je Srbija, države članice Evropske unije i članice Ujedinjenih nacija. Godinu dana kasnije doneta je odluka o proglašenju Ustava Republike Crne Gore.

S rešavanjem kosovskog pitanja nije išlo tako lako. U februaru 2006. godine, u Beču je otpočeo pregovarački proces o definisanju statusa Kosova. Vlada Vojislava Koštunice (formirana marta 2004.) i članovi srpske delegacije smatrali su da Kosovo treba da ostane deo pravnog, političkog i ekonomskog sistema Srbije. Tri najvažnija argumenta srpskih pregovarača su:

*1. poštovanje odredbi međunarodnog prava*, prema čemu je Srbija međunarodno priznata država i članica Ujedinjenih nacija, te njene granice, shodno i članovima Završnog akta iz Helsinkija, ne bi trebalo da budu upitne. Dodatak ovom argumentu predstavlja i sadržina Rezolucije 1244 Ujedinjenih nacija, koja rešenje statusa Kosova vezuje za poštovanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta Savezne Republike Jugoslavije, čiji je Srbija naslednik;

*2. konstruktivno učešće u pregovaračkom procesu*, koje je Srbija pokazala tokom ovih pregovora. Srbija je, najpre preko plana suštinske autonomije, potom i kroz predlog da se model Hong Konga primeni na Kosovu, ponudila predstavnicima kosovskih Albanaca stepen autonomije koji zadovoljava postignute standarde u oblasti zaštite ljudskih prava i nivoa nadležnosti koje jedan entitet može da ima unutar granica suverene države, pa i više od toga;

*3. osećaj pravde i pravičnosti*, koji patnje albanskog stanovništva vezuje za delovanje Slobodana Miloševića, a ne srpske države. Osim što je vodio represivnu politiku na Kosovu, Milošević je, koncentrišući sve više moći u svojim rukama, onemogućavao normalno funkcionisanje političkih institucija i sprečavao razvoj građanskog društva u Srbiji. Time je sam postao najveća prepreka demokratskom preobražaju Srbije. Politička elita koja je na izborima 2000. godine osvojila vlast, usmerila je Srbiju ka Evropskoj uniji i saradnji s međunarodnom zajednicom, istovremeno gradeći stav da bi bilo nepravedno da nova Srbija plaća punu cenu Miloševićeve politike. Osećaj za pravdu je najboljije dirnut upravo stavom kosovske elite i najuticajnijeg dela međunarodne zajednice da Kosovo treba da bude nezavisno.

Članovi delegacije kosovskih Albanaca su smatrali da Kosovo treba da postane nezavisna država i za to su koristili tri jaka argumenta:

*1. brojnost pripadnika albanske populacije*, čime se sugeriše da preko 90% stanovništva Kosova čine Albanci koji su jedinstveni u stavu da je stvaranje nezavisne države za njih jedino rešenje. Pokušaj da se Kosovo, mimo želje albanske populacije, očuva kao deo Srbije imao bi, s druge strane, za rezultat stvaranje velike i homogene grupe stanovnika koji bi bili neloyalni Srbiji. Time bi se stvorili uslovi za trajnu nestabilnost političke zajednice i onemogućilo stvaranje prepostavki za demokratsku konsolidaciju Srbije;

*2. duga istorija sukoba na Kosovu* tokom kojih su albanskom stanovništvu *uskraćivana bazična prava*, čime se saopštava da je u Srbiji postojao dugotrajni diskriminatorski odnos prema albanskoj nacionalnoj manjini;

*3. zločini koji su izvršeni prema Albancima na Kosovu 1999.*, čime se ukazuje da je u akcijama, koje su prethodile NATO bombardovanju i tokom njega, ubijen veliki broj civila, a iz svojih domova прогнano više stotina hiljada ljudi. Nemogućnost opstanka Kosova u okviru Srbije najjače je temeljen na ovom argumentu.

Pregovori nisu obezbedili saglasnost pregovaračkih strana o rešenju kosovskog problema, pa su kosovski Albanci odlučili da proglose nezavisnu državu Kosovo. To su učinili 17. februara 2008. godine. I dok je ovaj događaj u Prištini obeležen vatrometom, u Beogradu je to izazvalo nasilje na ulicama i paljenje nekoliko stranih ambasada. Vlada Srbije je saopštila da nikada neće priznati jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, a državama, koje su najavile priznavanje kosovske nezavisnosti, najavila pogoršanje odnosa.

U isto vreme proces integracije u EU znatno je usporen. Uprkos deklarativnom za-laganju Vlade Srbije za punu saradnju s Haškim tribunalom, njena nesposobnost ili nevoljnost da locira i izruči Ratka Mladića i Radovana Karadžića dovela je do prekida pregovora u okviru Procesa o stabilizaciji i pridruživanju, i predstavljala je stalno opterećenje. Ovi pregovori su nastavljeni u letu 2007. godine, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisani je u maju 2008. godine.

Srbija je 2006. godine dobila novi ustav. Ustav Republike Srbije usvojila je Narodna skupština na posebnoj sednici 20. septembra 2006. godine. Usvojeni tekst je pripremljen veoma brzo, grupa partijskih vođa i eksperata za svega dve nedelje je pregovara-la i utvrdila kompromisni tekst, koji je bio prihvatljiv skoro za sve političke partije. Sadržina i način usvajanja Ustava Srbije upućuju na njegove značajne manjkavosti, od kojih je najveća ta da je privremen. Sadržina ovog ustava sadrži niz referenci na Kosovo, a usmerenost Srbije ka Evropi u nekim svojim članovima čini upitnom.

U proleće 2008. održani su i parlamentarni izbori na kojima je pobedila Demokratska stranka. Tanka prednost u odnosu na Srpsku radikalnu stranku, učvršćena je stvaranjem vladajuće koalicije, koju pored Demokratske stranke čine G17 Plus, Partija ujedinjenih penzionera Srbije i Socijalistička partija Srbije, čiji je je lider, Ivica Dačić, postao i zamenik premijera. Stvaranje koalicije između aktera, koji su se 5. oktobra 2000. godine posmatrali preko nišana, naknadno je legitimisano i potpisivanjem Deklaracije o političkom pomirenju DS-a i SPS-a, koju su potpisala dvojica predsednika, Boris Tadić i Ivica Dačić.

Događaji opisani u prethodnim pasusima čine deo determinanti za analizu efekata petooktobarskih promena 2000. godine na promene karaktera političkog poretku u Srbiji. Ovaj upit o dometima promena nas za slučaj naše analize interesuje u onom delu koji se tiče osnovnih prepostavki za demokratski razvoj i konsolidaciju demokratije u Srbiji, i koje su navedene u uvodnim razmatranjima teksta. Događaji koji su označili deceniju političkih procesa u Srbiji, uticali su i na mogućnost da se Srbija konačno konstituiše kao država, da razvije i ojača institucije i da postane država čiji je najjači demokratski čuvanjen srednji sloj, tj. građanstvo. Pasusi koji slede otkrivaju da je, u pogledu mogućnosti da se u Srbiji konstituiše demokratija, protekla decenija izgubljena.

Kao i pre deset godina, Srbija ni danas nije politička zajednica s jasno definisanom populacijom i unutrašnjim suverenitetom na jasno definisanoj teritoriji. Veliki broj stanovnika, koje smatra svojim državljanima, to nije. Veliki broj država je priznaje u granicama drugačijim no što ih ona vidi. Njeni građani se time ne mogu zadovoljiti i zaslužuju život u dovršenoj političkoj zajednici. Srbija je i danas kao i pre deset godina zarobljenik anahrone političke filozofije bazirane na pitanju: *Koliku državu želimo?* Njegovo neprestano otvaranje sprečava nas da se pozabavimo pitanjem: *Kakva to država treba da bude?* Da bi se ostvario ovaj pomak od opsednutosti teritorijom ka dobrobiti građana koji na njoj žive, mora se dati jasan odgovor na neka ključna pitanja od kojih zavisi karakter državnosti. Političke elite u Srbiji nisu bile u stanju da daju odgovore na ta pitanja ni pre ni posle 5. oktobra.

Kao i pre deset godina, Srbija je danas neuređena država s nerazvijenim institucijama. Vlada Srbije je Ustavom iz 2006. godine definisana kao izvršni organ koji je po svojim nadležnostima jači od predsednika Republike kao dela izvršne grane vlasti. Praksa nam

govori drugačije. Politička moć je koncentrisana u rukama predsednika Republike, koji je srozao autoritet Vlade a svoj postavio iznad nadležnosti koje su predviđene Ustavom. Tako se dešava da predsednik Republike, a ne premijer, opominje ministre zbog učinjenih propusta, a ministri u Vladi se u svojim nastupima najčešće skrivaju iza autoriteta predsednika. On kontroliše i vodi i spoljnu i unutrašnju politiku, učestvuje u razgovorima oko bezbednosnih, ekonomskih, privrednih, transportnih i drugih aktivnosti koje bi po prirodi stvari trebalo da pripadaju resornim ministrima. Figura Milana Milutinovića kao predsednika Srbije u doba Slobodana Miloševića nije bila ništa bleđa od figure Mirka Cvetkovića kao premijera u periodu Tadićeve vladavine Srbijom.

Konačno, građanstvo Srbije u 2010. nije mnogo razvijenije ni bogatije u odnosu na period pre deset godina. Beda građanstva se ogleda u sve većem broju nezaposlenih, gubljenju radnih mesta, a u poslednje dve godine i snižavanjem životnog standarda stanovništva. Pretpostavka petooktobarskih promena o šansi za razvitak srednjeg sloja kao socijalnog temelja demokratije je iščilela. Danas ne postoji građanstvo za koje je 2000. godine vezivana ideja konstitucionalne slobode, sprečeno je da se ono razvije.

• • •

Neupućenom posmatraču političkih procesa u Srbiji se na prvi pogled može učiniti da poređenje Srbije danas i Srbije pre deset godina nudi mogućnost da se uoče drastične razlike. Najpre se uočava da političko polje u Srbiji u periodu posle 2000. godine nije oblikovano matricom rata i legitimisanim sile i nasilja kao sredstava u političkim obračunima s onima koji misle drugačije. Ako, pak, izuzmemmo ambijent rata i nasilja u politici, otvara se široko polje vrednosti, procedura, aktera preko kojih se može ucrtati identitet jednog poretka. Malo dublja analiza postojećeg poretka pokazuje zaprepašćujuće sličnosti s prethodnim poretkom i ovde su te sličnosti opisane u pogledu tri značajke koje su postavljene kao pretpostavke za razvoj i konsolidaciju demokratije u Srbiji. Tu se sličnosti ne iscrpljuju. Možda najjača veza vremena u kojem živimo i onoga pre deset godina jeste saznanje da se politika u Srbiji i dalje vodi u etnonacionalističkom ključu. Njegovo napuštanje je još jedan preduslov konstituisanja Srbije kao savremene političke zajednice i ono bi trebalo da podrazumeva promenu u sledećim oblastima:

1. odnos prema susedima;
2. odnos prema manjinskim zajednicama;
3. odnos prema individualnim slobodama;
4. odnos između države i crkve;
5. odnos prema EU i NATO-u;
6. odnos prema nasleđu devedesetih godina.

Promena politika u odnosu na predložene oblasti omogućila bi da se Srbija konačno konstituiše kao država i da se usmeri ka pitanju konstituisanja savremenog političkog identiteta. Ona bi građanima Srbije konačno donela priliku da državu vrednuju kroz dobru upravu, a za region Zapadnog Balkana stvorila pretpostavke za uspostavljanje stabilnosti i jačanje međusobnog poverenja.

## Sažetak

Prilog se bavi analizom dometa promena u Srbiji nakon rušenja Miloševića. Centralni aspekti zatečenog stanja – institucionalna neizgrađenost, teritorijalna nedovršenost i ekonomska krhkost – tretiraju se kao ključni problemi s kojima nove vlasti nisu uspele da izađu na kraj deset godina nakon promena.

Ključne reči: Srbija, 5. oktobar, Kosovo, Crna Gora, institucije.

## CITIRANA LITERATURA

1. Bujošević, Dragan i Radovanović, Ivan (2001). *5.oktobar*. Beograd: Medija centar.
2. Dimitrijević, Nenad (2003). „Srbija kao nedovršena država“, u: *Reč* 69/15.
3. Dimitrijević, Nenad (2007). *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga.
4. Đukić, Slava (1999). *On, ona i mi*. Beograd: B92.
5. Isakov, Miodrag (2005). *Parados*. Novi Sad: NS Media.
6. Jovanović, Čedomir (2005). *Moj sukob sa prošlošću*. Beograd: Danas.
7. Lazić, Mladen (prir) (2000). *Račji hod. Srbija u transformacijskim procesima*. Beograd: Filip Višnjić.
8. Masari, Mauricio (2005). *Koji je put Srbije i Crne Gore ka Evropi?* Beograd: OEBS.
9. Mihajlović, Dušan (2005). *Povlenske magle i vidici*. Beograd: Nea.
10. Pavlović, Dušan i Antonić, Slobodan (2007). *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik.
11. Podunavac, Milan (1999). „Sila i (ne)poredak“, u: *Republika*, Broj 220 (1–15. septembar), str. 13–20.
12. Protić St, Milan (2005). *Izneverena revolucija*. Beograd: Cigoja štampa.
13. Spasić, Ivana i Subotić, Milan (ur) (2001). *(R)evolucija i poredak*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
14. Vasić, Miloš (2005). *Atentat na Zorana*. Beograd: Politika.



# Indeks

5. oktobar 13, 15, 17, 21, 23, 25-26, 28,  
30, 33-36, 38, 41, 47, 53, 138

6. oktobar 27, 28, 46

## A

Agencija za borbu protiv korupcije 71, 96,  
100, 103, 104, 112  
agregacija preferencija 66  
Albanija 14, 75, 88, 89, 116  
Albanska narodna armija (ANA) 27  
antievropska vlast 26  
Antonić, Slobodan 26, 30, 31, 45-49, 53, 141  
arbitrarna vlast 15-16, 20-21, 85, 143  
Arent, Hana 42, 85  
Arkan 132  
asimetrija moći 16  
autoritarna demokratija 54  
autoritarna vladavina 13  
autoritarna vlast 13, 16-17, 25, 30, 37, 126  
autoritarni režim 14, 22, 30, 53, 57, 141  
autoritarizam 9, 13-18, 21, 107, 141  
averzija prema refom 82  
Avramović, Dragoslav 19

## B

Banović, Nenad 134  
Banović, Predrag 134  
BDP 60, 77, 79-80  
Bejsinger, Mark 53, 61-62  
Belorusija 61-62  
Beogradski centar za ljudska prava 84, 87,  
91  
Beriša, Salji 14  
berza 77  
bezbednosne institucije 116  
BIA 91, 111-112, 125

Bosna i Hercegovina 19, 21-22, 75, 78,  
116, 136-137, 143-144

Bugarska 55, 88

Bulić, Milan 137

## C

*Cedar revolution* 53  
Centar za kulturnu dekontaminaciju 124  
Centar za liberalno-demokratske studije 92  
Centar za slobodno tržište (CST) 73  
Centralna Evropa 109-110  
ceremonijalni predsednik 65, 67, 72  
CeSID 55, 57, 125-126  
civilna kontrola 108-109, 111, 116  
civilno društvo 44, 54, 58, 108, 111, 119-129  
Crna Gora 17, 43, 75, 88, 109, 143-145  
Crvene beretke v. Jedinica za specijalne  
operacije  
Crveni krst 123  
Cvetković, Mirko 67, 69, 148  
Cvjetan, Saša 135, 137

## Č

Češka Republika 70  
četvrta grana vlasti 71  
četvrti talas promena režima 58-59

## D

Dačić, Ivica 147  
Dal, Robert 14  
decentralizovani autoritarni režimi 14  
decentralizovani posttotalitarni režimi 14  
deficit 75, 79-82  
Deklaracija o političkom pomirenju DS-a i  
SPS-a 147  
Del Ponte, Karla 134-136

delegitimacija 42-43, 48, 50  
Demirović, Dejan 135  
demokratija 13-14, 17, 26, 30-31, 39, 46-49, 54, 58-60, 62, 75-76, 78, 93, 103, 107, 117, 117, 120, 142, 147-148  
demokratizacija 13, 21, 25, 30-31, 44, 53, 58, 109, 116-117, 142  
demokratska legitimnost 48  
demokratska opozicija 13, 18-22, 131, 141, 143  
Demokratska opozicija Srbije (DOS) 20, 25-36, 38-39, 44-45, 55-57, 73, 76, 89, 133-134  
Demokratska partija socijalista (DPS) 57  
demokratska vladavina 43,  
demokratske procedure 14, 16, 18  
demokratske promene u Srbiji 30, 60, 104  
demokratske ustanove 14, 53, 66  
demokratski kredibilitet 108  
demokratsko upravljanje sektorom  
    bezbednosti 107-117  
demonstracije u Beogradu 5. oktobra 20, 56  
Diamandorus, Nikiforos 54  
Dimitrijević, Nenad 30, 35, 46, 49, 142  
direktna strana ulaganja (DSU) 77, 78, 81  
Disciplinski sud 92, 114  
donacije 36, 73, 76, 78-79, 82, 122-123, 127  
Dragićević, Dragutin 135  
društvene grupe 14, 144  
društveni interesi 108  
Društvo sudija 88, 90-91, 128  
država 17, 32, 34, 36-39, 43, 54, 74, 96, 113, 119, 133, 143  
državna bezbednost 31-32, 36, 109, 132-133, 135  
državna mafija 34-35, 37-39  
Državna revizorska institucija 71, 86-97, 102-104, 112, 116-117  
Državna zajednica SCG 34, 97, 111, 144-145  
državne službe 26, 36, 38-39, 46, 79  
Državno veće tužilaca 90  
dugovi 36-37, 82  
duh revolucije 42

**D**  
Đaković, Milan 29  
Đindić, Zoran 27, 29, 31, 33-38, 45-46, 56, 97, 133-139, 141-145  
Đorđević, Vlastimir 29  
Đukanović, Milo 57, 143  
  
**E**  
efikasnost pravosuđa 83, 85, 88-89  
ekonomska efikasnost 72  
ekonomski interes 14  
elite 14, 45, 48-49, 53-55, 76, 78, 80, 82-83, 98, 103, 110, 131, 142, 145-147  
empirijski institucionalizam 66-67, 72  
etnički interesi 14  
etničko čišćenje 132  
Evroatlantske integracije 79, 109  
Evropa 35, 41, 46  
Evropska komisija 110  
Evropska unija (EU) 33, 39, 58, 74, 79-80, 110, 113, 119, 138, 145, 147-148  
evropske integracije 34, 47, 103, 135, 139, 145  
Evropski sud za ljudska prava 85  
  
**F**  
feler institucionalnog dizajna 65-67, 70-72  
finansijsko tržište 76-77  
finansiranje izbornih kampanja 15  
finansiranje OCD 121-123, 129  
Fire, Fransoa 42, 48, 50  
Fond za humanitarno pravo 124, 137  
Francuska 41, 50, 86  
  
**G**  
G17 Plus 147  
Generalštab Ministarstva odbrane 32, 109-111, 133  
genetska legitimnost 17, 22  
Goati, Vladimir 142  
Gorbačov, Mihail 54  
Gordi, Erik 131  
Grad od šatora 56  
građanska prava 16, 93, 126

- građanske slobode 16  
 građansko društvo 15, 108, 116, 146  
 Grčka 80  
*greenfield* ulaganja 77  
 Gruzija 13-14, 53-63  
 gubitak ratova 43
- H**
- Hadžić, Goran 136-137  
 Hantington, Samuel 58  
 Haški tribunal 28, 33, 36-38, 132-139, 145, 147  
 Helsinški odbor za ljudska prava 124  
 hibridni sistem 31, 60  
 hladnjača puna leševa 34  
 Holbruk, Ričard 21  
 horizontalna odgovornost 108-109, 111-112, 117  
 Hrvatska
- I**
- Identitet 14, 19, 22, 46, 120, 148  
 ideologija 14-15, 33-34, 36  
 inflacija 75, 77, 79-82  
 Inicijativa mladih za ljudska prava 124  
 institucionalizam 66-67, 72  
 institucionalni dizajn 65-72  
 institucionalni mehanizmi saradnje 121, 123, 129  
 interes 13-16, 21-22, 30, 34-35, 39, 43, 47-48, 69, 78, 85-86, 93, 110-103, 108, 112, 127, 134, 138, 147  
 Istočna Evropa 16-17, 41, 58-59, 74, 87, 109-110  
 istočnoevropske revolucije 41, 54  
 istorijska svest 34  
 istraživanje zločina 132, 138  
 Italija 70  
 Ivanov, Igor 28  
 izbori 13-20, 26-31, 34, 43-49, 53-61, 66, 69-72, 89, 97, 102, 108-109, 131, 141, 146-147  
 izbori 2003. Godine 31, 56  
 izbori 24. septembra 2000. 26, 35, 55, 57, 70, 131, 133, 141-147
- izbori u decembru 1990. 13, 16  
 izborna revolucija 44  
 izborni autoritarizam 14-15, 26, 53, 57, 141  
 izbornost elita 49  
 izdajnik 33, 36, 49, 143  
 izgradnja novih institucija 71  
 izolacija 17-19, 21, 32, 34, 49, 76, 133, 143  
 Izrael 70  
 izvoz revolucija 60-61
- J**
- Janukovič, Viktor 56  
 javna dobra 66  
 javna politika 66-69, 119  
 javnost 15, 18, 31, 45, 48, 68, 83, 86-87, 89, 91, 95, 97-104, 108, 113-114, 120, 128, 135, 137-138  
 Jedinica Dušan Silni 137  
 Jedinica Škorpioni 135-137  
 Jedinica za specijalne operacije (JSO) 29, 33, 37-38, 111, 133, 135  
 Jedinica Žute ose 132, 136  
 Jeljcin, Boris 14  
 Jermenija 53, 50  
 Jovanović, Čedomir 134  
 Jović, Tomica 133  
 Jugoistočna Evropa 11, 54, 75  
 Jugoslavija, SFR 54-55, 58, 81, 96, 110, 121, 145  
 Jugoslavija, SR 32, 43, 96, 131, 133, 141, 143, 144,  
 Jugoslovenska udružena levica (JUL) 20, 27  
 Jurišić, Ilija 136  
 Juščenko, Viktor 56  
 Južna Evropa 59
- K**
- Kancelarija za saradnju s civilnim društvom 123  
 Kandić, Nataša 137  
 kapaciteti civilnog društva 129  
 Karadžić, Radovan 111, 132, 136, 137, 147  
 Karić, Bogoljub 71

kartel-država 36  
Kina 80  
Kirgistan 53, 61-62  
Kmara 56  
koalicija „Zajedno“ 19  
Komisija za istraživanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava 89  
Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM 104, 124  
Komunizam 9, 27, 54, 59, 75, 110  
konsolidacija 17, 59, 62, 87, 117, 142, 146-148  
kontrolna agencija 15  
kontrolno telo 15, 95-104  
korupcija 15-16, 21, 28, 30, 39, 59, 71, 75, 79-80, 87-93, 96-104, 122  
Kosovo 35, 38-39, 46, 75, 143-146  
Koštunica, Vojislav 20, 27-28, 31-39, 45-46, 55-57, 69, 109, 133-134, 136, 139, 141, 144-145  
Kovačević, Vladimir – Rambo 136  
krada glasova 15, 18, 22, 43, 56, 59  
Krastev, Ivan 59  
Kravčuk, Leonid 14  
Krga, Branko 29  
kriminalizacija društva 43  
kriminalizovane državne službe 37, 45  
kriza režima 14, 15, 18  
Krsmanović, Oliver 135  
kršenje ljudskih prava 15-16, 89, 132  
Kučma, Leonid 13-14, 55-56  
Kumanovski sporazum 133, 143  
kvislinški liberalizam 46

## L

Larabi, Stefen 54  
Latinska Amerika 59, 61  
legalizam 34  
legalnost 33  
Legija 39, 31, 110, 112, 133  
legitimisanje vlasti 15  
legitimistički pristup 49  
legitimni monopol 28  
Lejn, Dejvid 60

Lekaj, Anton 136-137  
Letonija 80  
Liban 53  
liberalna demokratija 14, 31, 93  
liberalna revolucija 26, 41  
lična vlast 16, 20, 128  
liderstvo 69-70  
likvidacija kroz stečaj 77  
lokalna samouprava 11, 19, 87  
lokalna vlast 15, 19, 21, 62, 69  
Lukić, Milan 135-137  
lustracija 28, 34, 78, 84, 89

## M

Mađarska 70  
Makedonija 75 88  
Malezija 14  
Mančić, Zlatan 135  
Marković, Ante 77  
Marković, Mirjana 143  
Marković, Radomir 32, 109-110, 133  
Maršićanin, Dragan 71  
masovni protesti 13, 16, 18, 55, 57, 107, 142  
Medić, Aleksandar 137  
Medić, Branislav 137  
Medić, Slobodan 136, 137  
mediji 13, 17-18, 21, 40, 45, 53, 55, 57, 66-67, 74, 87, 99-100, 104, 108, 120  
međunarodna izolacija 17-19, 34, 76  
međunarodna zajednica 20, 32, 36, 60, 132, 146

Međunarodni krivični tribunal za bivšu

Jugoslaviju v. Haški tribunal  
međunarodno pravo 146  
Meksiko 14  
mešoviti režim 13-14, 20, 22  
Milošević, Slobodan 13-22, 25, 39, 42-50, 55-56, 65, 76, 79, 86, 89, 107, 110-111, 113, 126, 131-139, 141-148  
Milutinović, Milan 1333-135, 143, 148  
Ministarstvo odbrane (MO) 111-112, 115-116  
Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) 112-115, 136, 145  
MJAFT 62

Mladić, Ratko 39, 132, 136-137, 147  
mobilizacija 13-18, 22, 26-27, 30, 42-44,  
57, 61  
Molnar, Aleksandar 31-49  
Morina, Sinan 136  
Mrkšić, Mile 135

## N

nacionalna politika 34, 37, 39  
Nacionalni savet za infrastrukturu 67-68  
Najš, Džefri 137  
Nano, Fatos 14  
Narandžasta revolucija 53, 56, 62  
Narodna skupština Republike Srbije v.  
    Skupština  
nasilna revolucionarna mobilizacija 16  
*Nations in Transit* 88  
NATO 19, 21, 110, 141, 143, 148  
NATO bombardovanje 19-22, 25, 55, 133,  
146  
nedemokratska vladavina 43  
nedemokratski režim 14, 48, 58  
nedovršena revolucija 41-43, 45, 47, 49-50  
nefer izbori 16  
nekonsolidovana demokratija 15  
Nemačka 70-92  
nenasilni protesti 14, 16, 56, 58  
neodrživ standard 78, 82  
neopatrimonijalna tendencija 13  
neopatrimonijalna transformacija režima 19  
neopatrimonijalni oblik takmičarskog  
    autoritarizma 15  
nepolički faktori 45  
neposredni izbori 20-21, 66, 70-72  
neregularni izbori 16  
nestabilna demokratija 14  
nesvrstane zemlje 79  
nezavisni mediji 15-16, 18, 20-22, 40, 57-58,  
108  
nezavisnost sudske vlasti 83-93  
Nikolić, Ivan 132, 135  
Normalizacija 42-43, 46, 50  
novi institucionalizam 66-67  
novi oblik autoritarnog režima 14

## O

Odbor za rešavanje sukoba interesa 96  
Ojdanić, Dragoljub 135  
Ombudsman v. Zaštitnik građana  
Opozicija 13-22, 25, 29, 32, 35, 38-39,  
54-62, 73, 120, 131, 133, 141, 143  
Opšti izbor sudija 84, 90-93  
organizacija civilnog društva (OCD)  
    120-129  
oružani ustanak 19  
osiromašenje građanstva 43  
Osnovni zakon Nemačke 92  
Otpor 44, 55, 137-138  
otvoreniji autoritarni režimi 14  
otvoreniji posttotalitarni režimi 14

## P

pad Berlinskog zida 54  
pad komunizma 13, 55, 59, 75  
Partija ujedinjenih penzionera Srbije  
    (PUPS) 147  
Pastor, Ištvan 69  
patriota 36, 49  
Pavković, Nebojša 28-29, 32, 109-110,  
133, 136  
Pavlović, Dušan 26, 30-31, 47, 53, 141-142  
Pavlović, Vukašin 125  
Peti oktobar v. 5. oktobar  
Petković, Boban 133  
petooktobarske promene 25-26, 32, 42,  
44-50, 53, 60, 89, 96-97, 103, 119  
Petravić, Pera 137  
Petrović, Dragiša 133  
Petrovo Selo 34, 136  
pluralizam 14, 30, 120, 142  
pluralizam u raspolaganju silom 30  
podsaharska Afrika 14  
Podunavac, Milan 26, 141-142  
policija 13, 19-22, 26, 29, 33, 36, 43, 45,  
47, 56, 62, 79, 85, 92, 108, 111-118,  
132, 137, 143-144  
politička obećanja 71  
politička volja 42, 44, 48, 50, 112  
politički feleri 65-72  
politički režim 13, 14, 47

- političko polje 36, 148  
 političko ubistvo 34  
 politika odnosa prema prošlosti 35, 37  
 politika protesta 13, 22  
 polauautoritarna demokratija 54  
 polupredsednički sistem v.  
     semiprezidencijalizam  
 Ponoš, Zdravko 111  
 Popović, Srđa 29, 35  
 Popović, Sreten 136  
 Pora 56-57  
 pošteni izbori 18, 26, 30-31, 34, 43, 49  
 postkomunistička demokratska revolucija  
     13, 59  
 postkomunistički ustav 65  
 postkomunističko društvo 53, 58-59  
 postkomunizam 63  
 posttotalitarni režim 14  
 Poverenik za informacije od javnog  
     značaja 71, 96, 98-104, 112-116  
 pravosuđe 15, 40, 83, 93, 135, 139  
 pravosudni sistem 83-93, 108, 135  
 predsednik Republike 44, 65-72, 97, 99,  
     109, 111, 114, 131, 133, 141  
 princip alternacije 65  
 privatizacija 19, 55, 59, 76-79, 82  
 privredne reforme u Srbiji 70, 74-82  
 privredni rast 74, 78  
 procesuiranje ratnih zločina 131-139  
 proevropska vlast 26, 39  
 promena režima 13-22, 30-32, 48, 53, 58-59,  
     75-76, 89  
 prošlost 35-38, 69, 75, 87, 110, 131, 144  
 protesti 13-22, 48, 55-58, 61-62, 80, 107,  
     126-127, 141-142  
 Protić, Milan St. 27, 37  
 Puč 25, 29-32, 37-38, 97, 142
- R**
- Radić, Miroslav 136  
 Radojević, Rade 135  
 Rakić-Vodinelić, Vesna 28, 91  
 Rat 21, 33-34, 38, 46, 57, 74, 120, 142  
 Rat na Kosovu 21, 29
- Rat u Bosni 19, 21, 22  
 ratni zločin 35-36, 43, 45, 84, 110, 124,  
     131-139, 144  
 Ražnatović, Željko v. Akran  
 reforma bankarskog sistema 76  
 reforma sektora bezbednosti 107-117  
 reforme 34, 36, 43, 45, 47, 70, 73-82, 83-  
     93, 96, 103, 107-117, 138  
 represija 16-21, 39, 49, 138  
 reprezentativnost 108, 114-115  
 Republika Srpska 34, 37, 143  
 revolucija 13, 25-38, 41-50, 53-63, 142  
 revolucije iz 1989. 30, 41-42, 44  
 revolucionarna dinamika 41-50  
 revolucionarna politika 42-50  
 revolucionarni pokreti 14  
 Rezolucija 1244 43, 143-144, 146  
 Rumunija 29, 55, 71, 75, 80  
 Rusija 14, 28, 34, 79  
 Russo, Žan Žak 41, 49  
 Ružić, Branko 47
- S**
- sabornost oko elita 49  
 Sakašvili, Mihail 56  
 Samardžić, Slobodan 48  
 Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija (SB  
     UN) 43, 132  
 Savet Evrope 32, 91  
 Savet za nacionalnu bezbednost 67  
 Savet za saradnju s Haškim tribunalom 135  
 Savez komunista (SK) 17  
 Savez socijalističkog radnog naroda  
     (SSRN) 17  
 Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika  
     (SSSR) 54, 87  
 Savez vojvođanskih Mađara (SVM) 69  
 sektor bezbednosti 107-117  
 semiprezidencijalizam 65, 67, 72  
 Sergei, Mišel 135  
 Simatović, Franko 136  
 Simić, Đorđe 133  
 Sjedinjene Američke Države (SAD) 39,  
     69, 72, 60, 67

- Skupština 15, 19, 27, 31, 44-45, 49, 65-72, 89-90, 92, 95, 97-102, 112, 121, 124, 134, 138, 141, 143, 145, 147  
 sloboda štampe 39  
 Slovačka 44, 54, 61, 70, 122  
 Slovenija 88  
 smena vlasti 25-26, 31, 38, 126, 142-143  
 Socijaldemokratska partija Crne Gore (SDP) 70  
 Socijalistička narodna stranka (SNS) 44  
 Socijalistička partija Srbije (SPS) 16-20, 26-27, 44, 47, 70, 111, 131, 147,  
 Socijalno raslojavanje 43  
 Solana, Havijer 144  
 Specijalna antiteroristička jedinica (SAJ) 29  
 specijalne jedinice 29  
 Srbija i Crna Gora v. Državna zajednica SCG  
 Srbokomunisti 27  
 Srpska Radikalna Stranka (SRS) 26-27, 47, 147  
 srpski model rušenja autoritarne vlasti 30  
 Srpski nacionalizam 34-35  
 Srpski pokret obnove (SPO) 26, 57  
 Stambolić, Ivan 138  
 Stamenković, Nenad 133  
 Stanišić, Jovica 136  
 Stepens, Ninian M. 87  
 Stevanović, Obrad 137  
 Stojanović, Dubravka 39  
 Stojanović, Miloš 136  
 Stojiljković, Vlajko 133, 135  
*Strategic Marketing* 84, 87  
 suboptimalni politički ishod 65, 72  
 sultanistički režim 14-16, 21  
 superpredsednik 65  
 sveobuhvatna reforma propisa 70
- Š**  
 Šainović, Nikola 133, 135  
 šarena revolucija 53, 63  
 Ševnadze, Eduard 13-14, 55-56  
 Šešelj, Vojislav 135  
 Šević, Đorđe 135  
 Šljivančanin, Veselin 136  
 Španija 80  
 Šutanovac, Dragan 111
- T**  
 Tadić, Boris 31, 35, 65, 67-69, 71, 147-148  
 tajna služba 29, 31, 33, 39, 47, 67, 74  
 Taker, Džošua 58  
 takmičarski autoritarizam 13-16, 18, 21-22  
 talasi demokratizacije 58-59, 63  
 Tešić, Danilo 135  
 Timošenko, Julija 56  
 titoistički establišment 17  
 totalitarni režim 14  
 transparentnost 30, 84, 95, 104, 109, 115-117, 121, 123, 128  
 Transparentnost Srbija 87  
 tranzicija 31, 36, 46, 64-63, 73-82, 89, 103, 107, 110-111, 117, 121, 124, 133, 143  
 Trocki, Lav 46  
 tržišna privreda 75-76, 145  
 Tuđman, Franjo 14  
*Tulip revolution* 53  
 Tužilaštvo 85, 90, 96-97, 112, 136-137, 139  
 Tužilaštvo za ratne zločine 136, 139
- U**  
 Ugovor s narodom 43  
 Ujedinjene nacije 143, 145-146  
 Ukrajina 13-14, 53-63  
 Uleme, Miodrag v. Legija  
 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima 85-86  
 UNMIK 143  
 Uprava za javne nabavke 112  
 Upravljanje 107-117, 119, 127-128  
 Uredba Savezne vlade SRJ o saradnji s Haškim tribunalom 134  
 Ustav Argentine iz 1853 93  
 Ustav Republike Srbije iz 2006. godine 31, 39, 67, 84, 88, 97, 99, 102, 111, 113, 115, 145, 147  
 Ustav Srbije iz 1990. godine 65, 67, 84, 96, 143  
 ustavna demokratija 31

Ustavni sud Srbije 28, 86, 89-92, 96-99,  
101, 134

## V

Vajt, Stefen 58, 61  
vaninstitucionalno preuzimanje vlasti 44  
Vasiljević, Aleksandar 29  
Velika Britanija 70, 80  
Veliko personalno veće 89  
Venecijanska komisija Saveta Evrope 91  
verske zajednice 123  
vertikalna odgovornost 108-109, 113-117  
višestramački izbori 14, 16-17, 19  
višestramački sistem 65  
Visoki savet sudstva 90-93, 96  
vizna liberalizacija 110  
Vlada Republike Srbije 37, 67, 71, 121,  
135, 145-147  
vladajuća stranka 15-21, 39, 69  
vladavina prava 15, 39, 75-76, 83, 85, 90,  
93, 108, 113, 117, 142  
Vladislavljević, Nebojša 141-142  
Vojna akademija 115  
Vojni sindikat 114  
Vojni sud 112, 114, 133, 135  
vojni udar 16  
vojska 19.22, 29, 31, 33, 36-37, 45, 56, 67,  
108, 113-115, 132-134  
Vrhovni kasacioni sud 90-99  
Vrhovni sud 44, 89, 135, 137  
Vučković, Dušan 132  
Vučković, Vojin 132  
Vujović, Miroljub 136

## W

*Westminster Foundation for Democracy* 87

## Z

zaduživanje 79-82  
Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije  
101  
Zakon o državnom veću tužilaca 90  
Zakon o javnom tužilaštvu 90  
Zakon o organizaciji nadležnosti državnih  
organa u postupku protiv učinilaca  
ratnih zločina 136  
Zakon o saradnji s Haškim tribunalom  
134-136  
Zakon o sedištima i područjima sudova i  
javnih tužilaštava 90  
Zakon o sudijama 90  
Zakon o uređenju sudova 90  
Zakon o Visokom savetu pravosuđa 89-90  
Zakon o Visokom savetu sudstva 90  
Zakon o volontiranju 121  
Zakon o zadužbinama, fondacijama i  
fondovima Republike Srbije iz 1989.  
godine 121  
Zapad 34, 62, 72, 79  
Zaštitnik građana 95-96, 104, 112, 124, 71,  
97-98, 100-103, 114  
zatvoreni nedemokratski režimi 14  
Završni akt iz Helsinkija 146  
zloupotreba vlasti 15-19, 30

## Ž

Žene u crnom 124  
Živković, Miloš 84, 88-89, 91  
Živković, Zoran 27, 136, 145

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

---

321.7(497.11)"2000"(082)  
316.334.3(497.11)"2000/2010"(082)

RAZVOJ demokratskih ustanova u Srbiji :  
deset godina posle / priredio Dušan Pavlović.  
- Beograd : #Fondacija Heinrich Böll,  
#Regionalna koncelarija za Jugoistočnu Evropu  
u Beogradu, 2010 (Novi Sad : Art print). -  
157 str. ; 21 cm

“Студија ‘Развој демократских установа у  
Србији - Десет година после’ настала је из  
научног скупа који се под истим именом одржao  
на Факултету политичких наука у Београду 4. и  
5. октобра 2010. године.” --> Предговор. -  
Тiraž 300. - Str. 7: Предговор / Dušan  
Pavlović. - Автори: str. 9-12. - Напомене и  
библиографске reference уз текст. -  
Библиографија уз сваки рад. - Регистар.

ISBN 978-86-86793-08-9

а) Демократија - Србија - 2000-2010 - Зборници  
б) Политичке институције - Србија  
- 2000-2010

---

COBISS.SR-ID 180624140



**Fondacija Hajnrih Bel** se smatra delom zelenе političke struje, koja se razvila i van Savezne Republike Nemačke kroz sučeljavanje tradicionalnih političkih pravaca socijalizma, liberalizma i konzervativizma. Naše zajedničke osnovne vrednosti su ekologija, i održivi razvoj, demokratija, ljudska prava, samoodređenje i pravda. Posebno nam je bilo do rođe demokratije, dakle društvene emancipacije i ravnopravnosti žena i muškaraca. Arigažujemo se za ravnopravnost kulturnih i etničkih manjina i za socijalnu kao i političku participaciju imigranata. Zalažemo se za nenasilje i aktivnu mirovnu politiku. Za naš angažman tražimo strateške partnerne koji dele naše vrednosti. Delujemo nezavisno i na vlastitu odgovornost. Dolazimo iz Savezne Republike Nemačke, ali smo istovremeno i idejno i praktično međunarodni akteri.

Pisac i dobitnik Nobelove nagrade Hajnrich Bel, po kome smo dobili ime, predstavlja pojam onoga što smo i mi sebi zadali: izabrana sloboda, građanska hrabrost, tolerancija i vrednovanje umetnosti i kulture kao autonomnih sfera mišljenja i delovanja. Ohrabrujuće reči Hajnricha Bela:

„Umetati se, to je jedini način da se ostane realističan“<sup>1</sup>, moto su delovanja Fondacije.

Sedište Regionalne kancelarije za Jugistočnu Evropu je u Beogradu. Poje delovanja Regionalne kancelarije obuhvata Srbiјu, Kosovo i Crnu Goru. U Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj postoje zasebne kancelarije.