

Jovan Komšić

Demokratsko upravljanje  
kulturološkim različitostima



Jovan Komšić

**DEMOKRATSKO  
UPRAVLJANJE  
KULTUROLOŠKIM  
RAZLIČITOSTIMA**

Vojvodina u svetlu  
evropskih iskustava



*Sa sećanjem na Prof. dr **Najdana Pašića**,  
mog profesora, dekana Fakulteta političkih nauka  
u Beogradu i dragog prijatelja, vrsnog znalca  
fenomena nacije i kritičara etnocentrizma.*

Jovan Komšić  
Demokratsko upravljanje  
kulturološkim različitostima  
2015.

Centar za regionalizam, Novi Sad  
Dan Graf, Beograd  
2015.

Copyright © za Srbiju, Crnu Goru,  
Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu:  
Centar za regionalizam; Dan Graf d.o.o.

*Urednici*

Aleksandar Popov  
Zdravko Huber

*Za izdavača*

Aleksandar Popov  
Dušan Mitrović

*Recenzenti*

Prof. dr Čedomir Čupić  
Prof. dr Boško Kovačević

*Pre-press*

Đorđe Miličić

*Tiraž*

500

*Štampa*

Topalović, Valjevo

ISBN 978-86-86145-28-4

---

*Štampanje ove knjige pomogao je Pokrajinski sekretarijat  
za kulturu i javno informisanje, Novi Sad*

# SADRŽAJ

RECENZIJE .....	9
DEMOKRATIJA I KULTUROLOŠKE RAZLIČITOSTI .....	19
1. Etnocentristička osporavanja institucionalnih garancija vojvođanskog kulturnog pluralizma u okvirima regionalne autonomije političkog tipa. ....	27
2. Demokratsko upravljanje razlikama i kontroverze multikulturalizma .....	31
2.1. Pitanje narodnosti i (ne)uspeh političke nacije u srednjoj Evropi (Mil; Miletić) .....	31
2.2. Kakva demokratija za pluralna društva? .....	33
2.2.1. Jednačina politike i institucionalni inženjering... ..	35
2.2.2. Demokratizacija – konfuzije i dostignuća liberalne demokratije. ....	41
2.2.3. Pojam i pretpostavke regionalne demokratije ....	43
2.2.4. Kontroverze: Kakav tip (model) demokratije za pluralna društva? .....	45
2.2.5. Tranzicioni institucionalni inženjering: izgradnja nacije i države .....	56
2.3. Srbija: kakvo društvo – homogeno ili pluralno? .....	61

3. Novi evropski regionalizam i dobro upravljanje na više nivoa . . . . .	66
3. 1. Novi evropski regionalizam . . . . .	66
3. 2. Šta znači evropski model i praksa upravljanja na više nivoa? . . . . .	69
3.3. Evropski odgovor na krizu – centralizacija ili regionalistička „obnova odozdo na gore“? . . . . .	72
4. Dileme i perspektive institucionalnih politika u Srbiji . . . . .	81
4. 1. Nacionalni parlament i upravljanje na više nivoa. . . . .	81
4. 2. Nedoumice o kapacitetima AP Vojvodine u upravljanju kulturnim razlikama u bližoj perspektivi . . . . .	86
Literatura . . . . .	89
Abstract . . . . .	99

## **DODATAK**

USTAV 2006: SIMULIRANJE KONSTITUCIONALIZMA U SRBIJI I DESTRUKCIJA PRETPOSTAVKI MULTIKULTURALNOG GRAĐANSTVA U VOJVODINI. . . .	103
Ustavni „zaborav“ regionalizacije i simulacija ograničenja državne vlasti pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu . . . . .	105
Kakvo teorijsko nasleđe je prećutano i zamagljeno u zvaničnoj interpretaciji pravne prirode (unitarne) države i javnih politika u Srbiji? . . . . .	109
Interakcija decentralizacije (federalnog procesa) i konstitucionalne demokratije . . . . .	114
Etnocentrističko osporavanje multikulturalnog građanstva u Vojvodini . . . . .	116
Literatura . . . . .	121
Abstract . . . . .	123



# RECENZIJE



Prof dr **Čedomir Čupić**  
Redovni profesor Sociologije,  
Fakultet političkih nauka, Beograd

## DEMOKRATIJA I RAZLIČITOSTI

„Demokratija je kao politička vladavina, ali i kao pristup i način života u savremenim društvima i državama, pred velikim izazovima kada su u pitanju razlike i različitosti – etničke, religijske, kulturne i druge. Prvi je kako se odnositi prema razlikama i rešavati ih a da one ne dovedu u pitanje jedan od bitnih uslova demokratije – ravnopravnost svih pred zakonom. Drugi, kako zadovoljiti jedan od principa demokratije – da svi podjednako budu predstavljeni na svim nivoima vlasti i u svim javnim institucijama. Treći je povezan s problemom centralizacije i decentralizacije, odnosno osmišljavanjem autonomije u demokratskom poretku. Te izazove i iskušenja demokratije, na primeru Srbije i njene pokrajine Vojvodine, problematizuje, razmatra i analizira Jovan Komšić u studiji *Demokratsko upravljanje kulturološkim različitostima*.

U uvodnom delu studije autor najavljuje da će u radu prikazati teorijske debate o odnosu demokratije i pluralnih društava, odnosno o mogućnostima demokratije u pluralnim društvima. Prikaz tih debata bitan je za razmatranje strategija u postkomunističkim društvima o odnosu nacije i države. Sve to autor konkretizuje na primeru Srbije. On se pita

kako će se pozicionirati društvo, država i autonomija u posttranzicionim demokratskim okolnostima i kako to sve uklopiti u ustavna i zakonska rešenja iz kojih bi proizašao funkcionalan tip političkih ustanova koje odgovaraju pluralnom društvu.

U određenju pluralnog društva autor polazi od Lajpharta prema kojem je ono mešavina naroda koji se između sebe ne stapaju. Drugim rečima, ti narodi žive na istom prostoru u kojem čuvaju svoje etnonacionalne identitete, kao i identitetske granice. Demokratski poredak trebalo bi da garantuje i individualne i kolektivne specifičnosti, odnosno da pronade meru između individualnog i kolektivnog identiteta u kojem se oni međusobno ne ugrožavaju.

Prema autoru, u pluralnim demokratski usmerenim društvima treba voditi računa o interaktivnim odnosima između kulture i strukture, ali i poliarhijskog stalnog takmičenja političkih aktera za osvajanje vlasti, kao i pronalaženja mehanizama koji će maksimalno kontrolisati društvene resurse.

Komšić u analizi polazi od dve činjenice. Prve, da je Srbija, i kao društvo i kao država, u velikim problemima povezanim sa siromaštvom, posleratnom kulturnom oskudicom i institucionalno slabom državom. Druge, prema kojoj je nesporno Vojvodina u prošlosti predstavljala plemenit i uspešan „višedecenijski eksperiment institucionalno obezbeđenog kulturnog pluralizma“. Ono što je, prema Komšiću, opšte dobro Vojvodine, a proizilazi iz njene prošlosti, jeste interkulturalnost, pluralizacija identiteta i kulturološke karakteristike multikulturnog građanstva. On smatra da je Vojvodina iz ugla evropskih iskustava zanimljiva i za društvenu teoriju, ali i za evropsku kulturu. Ona je interesantan politički projekt koji pokazuje da može da funkcioniše multikulturalnost u okviru koncepta regionalne autonomije „u uslovima postkomunističke izgradnje srpske nacionalne države“.

U prvom poglavlju studije Komšić analizira etnocentričko osporavanje institucionalnih garancija vojvođanskog kulturnog pluralizma u okvirima regionalne autonomije. Osporavanje polazi od stava da je Srbija država srpskog naroda i svih drugih građana koji žive u njoj i da joj zato unutar nje nisu potrebne nikakve regionalne autonomije. Prema ovom osporavanju tvrdi se da autonomaši zastupaju tezu da država u Srbiji treba da bude država svih građana, odnosno naroda i narodnosti i na taj način gubi državnost srpskog naroda kao većinskog i konstitutivnog. Drugi razlog za osporavanje je stav da pristalice vojvođanske autonomije hoće da

od nje naprave državu u državi. Kao argument za taj stav ističe se zahtev autonomaša za uvođenjem zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u okviru vojvođanske autonomije. Komšić dovodi u pitanje to osporavanje i ističe činjenicu da najviši pravni akt u Vojvodini nije *Osnovni zakon* nego *Statut* usvojen 2009. godine u Skupštini Srbije. Čak je pokrenuta inicijativa za osporavanje rešenja u *Statutu* koja uvode konsocijalni tip „vladavine naroda“. Osporava se ono što je Lajphart nazvao „blagonaklonijom i plemenitijom“ demokratijom, ili, kako to Kiting naziva, „novim regionalizmom“. Prema Komšiću, u ime centalističke nacionalne države osporava se multikulturalna politička zajednica. On smatra da ovaj primer pokazuje da u Srbiji postoje oni koji s prezirom gledaju na savremena demokratska dostignuća s kojima je u skladu već osvojeni civilizacijski standard vojvođanskog konsocijanizma. Iako u *Statutu* Vojvodine nema nešto što bi se još bolje uklapalo u savremena demokratska rešenja pluralnih društava, a to je postojanje dvodomne strukture u pokrajinskoj skupštini, u njemu je ipak afirmisano opredeljenje u kojem su pokazane vrednosti etno-kulturne pravde, multikulturnog građanstva i konsocijacije. Na taj način afirmiše se ono što je krasilo vojvođansku zajednicu i u prošlosti, a to je tradicionalno negovanje višekulturalnosti, višekonfesionalnosti i drugih različitosti. To se praktično pokazuje u odredbama prema kojima se štite stečena prava, srazmerna zastupljenost i službeni jezici i pisma. Takođe, potvrđuje se i formiranjem posebnog tela *Saveta nacionalnih zajednica* koje prema *Statutu* daje mišljenje „kada se odlučuje o pitanjima iz sfere očuvanja i unapređenja identiteta manjinskih zajednica (naročito u oblasti kulture, obrazovanja, javnog informisanja, službene upotrebe jezika i pisma)“ predstavničkom telu, odnosno Skupštini Vojvodine.

U delu studije koja se odnosi na demokratsko upravljanje razlikama, kao i na kontroverze multikulturalnosti, Komšić najpre ističe dva značajna stava iz prošlosti koja su bitna za savremenu političku teoriju i održivost demokratske multikulturalnosti.

Ta dva stava izrečena su u razmaku od sedam godina u različitim delovima Evrope. Prvi je izrekao Džon Stjuart Mil, a drugi Svetozar Miletić. Mil je u „Razmatranjima o predstavničkoj vladi“ (1861) istakao da u Evropi postoje delovi u kojima su isprepletene nacije tako da je mnogo bolje, ali i praktičnije, da se organizuju u okviru iste vlasti nego s mnogo različitih vlasti. Prema Milu, na taj način se podstiče da nužnost postane vrlina. Svetozar Miletić, sedam godina kasnije, preporučuje tadašnjoj Austro-Ugarskoj da pruži „svakoj narodnosti život, a državna sveza neka

je pretežno u vašim rukama“. On se zalaže da u Austro-Ugarskoj svim narodnostima bude politički osigurana njihova narodnost. Iz ta dva stava, izrečena u 19. veku, Komšić izvodi zaključak da su oni dobra polazna osnova i izvor za doprinos razvoju demokratije u multikulturalnim društvima i državama.

U ovom delu studije Komšić razmatra i šta su najugledniji savremeni svetski autori pisali o strategijama demokratizacije, posebno o demokratiji za pluralna društva, o konfuzijama i dostignućima povezanim s liberalnom demokratijom i pretpostavkama razvoja regionalne demokratije. Izdvojio je probrana teorijska mišljenja, stavove i zaključke niza autora poput Dala, Hantingtona, Ofea, Habermasa, Lajpharta, Fukojame, Linca, Stepana, Gidensa, Dajamonda, Volcera, Kimlike, Flajnera, Hobsbauma, Giberno, Helerove, Tamirove, Kerca, Sartorija, a od naših Goatija.

Politika koja ima nameru da bude i delotvorna i dugoročna treba da se institucionalizuje preporučuje Karl Proper. To posebno važi za demokratsku politiku. Iz tog razloga važan je i značajan institucionalni inženjering koji bi trebalo da razviju savremene demokratije. Opravdanje za to Komšić nalazi u četiri činjenice: prvo, da se institucije bave opštim interesom bez kojeg nema dobre politike; drugo, one treba da uspostavljaju dobre odnose između subjekata; treće, da povezuju društvene interakcije; i, četvrto, formalizuju delovanje i ponašanje u društvu i državi. Drugim rečima, ako dobro funkcionišu institucije održavaju demokratski poredak. Komšić ispravno upozorava da je „racionalan, efikasan i društveno koristan demokratski institucionalni inženjering moguće praktikovati samo metodom pokušaja i pogrešaka, ‘korak po korak’ i sa naglaskom na političku upotrebu razuma, umesto strasti i nasilja“.

Svi njegovi stavovi potkrepljeni su dobrom argumentacijom autora kao što su Semprini, Poper, Tili, Peters, Pusić, Hiks, Hiršman, Darendorf, Veber, Lipset i Kiting. Na kraju, Komšić zaključuje da politička kultura utiče na funkcionisanje institucija, ali i institucije utiču na kvalitet političke kulture, bez koje nema dobrog demokratskog poretka.

Zalažući se za koncept regionalne demokratije, Komšić analizira novi evropski regionalizam koji nastaje posle talasa demokratizacije u Evropi posle Drugog svetskog rata koji se odvijao u nekoliko faza (posttotalitarna demokratizacija, centralizacija, postautoritarna demokratska tranzicija, kriza tradicionalne države). Prema njemu, dobre strane regionalizma su to što pospešuje razvoj, što je kao model prihvatljiv i za one koji ga ne prihvataju i što obezbeđuje visok stepen socijalne zaštite. Negativne strane su što

slabi centralni nivo vlasti koji potom može da završi u raspadu. Novi regionalizam omogućava praksu upravljanja na više nivoa. On podstiče otvorenost, inovativnost, konkurenciju, dobru upravu, partnerstvo i demokratiju odozdo. Praksa regionalizacije u Evropi pokazala je ekonomski napredak i razvoj demokratije u većini evropskih država. Komšić to potkrepljuje činjenicama povezanim s povećanjem investicija u okviru regiona, kao i procesa interaktivnog umrežavanja između regionalnih vlasti, privrednih subjekata, akademske zajednice i sociokulturološkog okruženja.

Na osnovu iskustava i prakse procesa regionalizacije u Evropi, Komšić ističe da nažalost u Srbiji postoje velika nerazumevanja. To se posebno pokazuje u relativno nesrazmernom predstavljenju interesa lokalnih i regionalnih zajednica u nacionalnom parlamentu. Prema njemu, ideje o reprezentativnom predstavljenju interesa regiona u nacionalnom parlamentu potpuno su potisnute.

Ustavna rešenja povezana s autonomijom Vojvodine Komšić naziva *fasadnom autonomijom*. Ta autonomija nastala je kao rezultat međupartijskih kompromisa u kojima su više došli do izražaja sebični interesi političke klase i etnocentrističke ideologije i politike koja stalno podstiče i potpiruje strahove od regionalizacije Srbije, regionalne demokratije, a u ovom slučaju i od istinske autonomije koju bi Vojvodina trebalo da poseduje. Komšić tvrdi da regionalizacija u Srbiji nije moguća u sadašnjim odnosima političkih snaga. Suprotno, i dalje jačaju centralističke aspiracije. Prema njemu, tek ubrzanjem evropskih integracija, stabilizacijom ekonomskih tokova, izlaskom iz krize i unapređivanjem standarda u ekonomiji, politici i kulturi, moguće je ostvariti decentralizaciju, odnosno podstaći regionalizaciju i regionalnu demokratiju. Politička klasa u Srbiji ne shvata prednosti koje omogućava decentralizacija, afirmacija autonomije u Vojvodini koja unapređuje politiku multikulturalnosti, integraciju manjina i stvaranje pretpostavki za razvoj „ustavnog patriotizma“ koji proizilazi iz konsensualne demokratije, konstatuje Komšić.

U poslednje dve decenije u Srbiji je prevladavala logika, u ime centralizma, da sve treba izjednačiti, u ovom slučaju, i nerazvijene i razvijene. Tom logikom, posebno na ekonomskom nivou, razoreni su pokretači privrednog razvoja u Srbiji. Vojvodina je još u Jugoslaviji predstavljala jedan od najrazvijenijih regiona koji je omogućavao i podsticao razvoj drugih. Logika života je da se ne sme najrazvijeniji uništavati jer se tog momenta uništava pokretač razvoja. Onaj ko je razvijen razvija i svoju okolinu i na taj način, simbolički rečeno, u koncentričnim krugovima razvija sve oko sebe, pa i one koji su

manje ili ni malo razvijeni. Ako se uništi pokretač razvoja onda celokupno društvo postaje talac nerazvijenosti. Taj proces je Vojvodinu, posebno pri kraju 20. veka, nekadašnji najrazvijeniji region, pretvorio u nerazvijeni.

Iz Komšićeve studije proističe da decentralizacija, regionalizacija i autonomije ne dezintegrišu društvo već suprotno, integrišu ga na najbolji način jer pospešuju takmičarski i konkuretski duh. Najbolje su integrisane političke zajednice u kojima se interesi usaglašavaju i u kojima se niko ne oseća podređenim ili čije se mišljenje, projekti i iskustva uvažavaju. Zdrava integracija počiva na visokoj saglasnosti različitih i drugačijih. U okolnostima gde se susreću razlike omogućava se proširenje sadržaja života, ali i produbljenje u ljudskim odnosima. Sve to vodi ka bogatstvu jednog društva i države.

Komšićeva studija prilog je demokratskoj teoriji i debatama o savremenim demokratijama i njihovom učinku, kao i normativnim i institucionalnim rešenjima u okviru demokratizacije društva i države. Ova studija je i prilog modernizaciji društva i države u Srbiji. Modernizacija i demokratizacija izuzetno su značajne za utemeljenje normalnosti, sigurnosti i stabilnosti društva. Studija je i prilog utemeljenju demokratske političke i pravne kulture, što je dublja pretpostavka uspostavljanja stabilnog demokratskog poretka“.



Prof. dr **Boško Kovačević**  
*Redovni profesor Sociologije, Univerzitet Singidunum, Beograd*

„**J**ovan Komšić na seriozan način, sa uzornom argumentacijom govori o smanjenim kapacitetima etnocentričke vlasti, odnosno „suženim vidicima“ nacionalne države. Na primeru Vojvodine, sva ta „fasadna autonomija“ u ovom postsocijalističkom košmaru ne može izaći iz sopstvenih ograničenja, čak i kada bi postojala pozitivna politička volja aktera vlasti. Bez obzira koliko se takav institucionalni inženjering pakuje sa ovim ili onim zakonima, on ima unutrašnja ograničenja.

Propitivanje kulturnih različitosti, kao jedna od poluga promena datog, svakako je vredno hvale. Uostalom, sve više autora danas u svetu navodi da osnove razvoja i iskoraka društva upravo valja tražiti i nalaziti u kulturi, u vrednosnom i moralnom kompendijumu društva. Autor, na tom tragu, ispitujući domete i odnose postojećih političkih okvira Vojvodine nudi iskorake, koje valja ozbiljno propitivati i promišljati. A šta treba više očekivati od jednog rada“.



# **DEMOKRATIJA I KULTUROLOŠKE RAZLIČITOSTI**

Vojvodina u svetlu evropskih iskustava



\* \* \*

**O**ktobra meseca 2013. godine mogla se pročitati u dnevnoj štampi sledeća vest sa vrlo onespokojavajućim sadržajem: „Dečak star 16 godina napadnut je u prigradskom autobusu na putu između Novog Sada i Temerina, a on i njegova majka tvrde da je napad bio etnički motivisan. Dečak je ispričao da ga je u autobusu jedan čovek izvredao zato što je Mađar, uz grube uvrede na račun svih Mađara, posle čega ga je udario u lice šest-sedam puta. Građani iz autobusa obavestili su policiju, ali je napadač pobjegao“.<sup>1</sup>

Istog dana, u drugom dnevnom listu, mogli smo zapaziti, ispod naslova: „Jobik želi da u Strazburu ukaže na probleme Mađara u Vojvodini“, tekst sa naslovom: „Pastor: Akcija daleko od realnosti“. U tom nevelikom novinskom tekstu, saznali smo da je Ištvan Pastor, predsednik Saveza vojvođanskih Mađara (SVM), „... u izjavi za za budimpeštanski Radio Košut osudio akciju nekoliko mađarskih i vojvođanskih stranaka u Strazburu, kojom su želeli da ukažu na probleme sa kojim se susreću Mađari u Vojvodini“.<sup>2</sup>

---

1 „Napao dečaka jer je Mađar?!“, *Informer*, Beograd, 09. oktobar 2013, str. 10.

2 V. Laloš, „Pastor: Akcija daleko od realnosti“, *Danas*, Beograd, 09. oktobar, 2013. str. 18.

Logično je bilo da nas zaintrigira na čemu je počivala akcija pred poslanicima Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i kako se od te inicijative ogradio lider najuticajnije stranke vojvođanskih Mađara. Valjda je isto tako logično pretpostaviti da će se čitaocu ovog oglada nametnuti pitanje: zašto je sve to relevantno za uvodnu formulaciju problema koji ću analizirati u tekstu sa dugačkim naslovom i složenim opštim okvirom analize? Podsećam, reč je o dilemi staroj koliko i sama demokratija: da li je moguće demokratsko upravljanje različitostima, odnosno, da li je moguća harmonizacija različitih identiteta (verskih, etničkih, nacionalnih) u okviru jedne političke celine i u žestokoj utakmici političkih aktera za maksimalno moguću kontrolu društvenih resursa.

Pa da krenemo redom. Prvo sa informacijom o subjektima i njihovim „razlozima“ protesta pred parlamentarcima u Strazuburu, a potom sa kratkim obrazloženjem teme ovog propitivanja ishoda institucionalnih reformi u Srbiji, nakon 2000-te, sa posebnim naglaskom na kapacitete AP Vojvodine u očuvanju i unapređenju različitih identiteta i multikulturalnog građanstva u polju odlučivanja o javnom dobru i upravljanju resursima Pokrajine. Drugim rečima, budući da su posredi oni aspekti kulture(a), koji su simbiotički povezani sa fenomenom moći i svim strategijama njenog ideološkog opravdanja i institucionalne (vladavinske) realizacije (maksimizacije, optimizacije, harmonizacije...), istraživanje ne može a da ne obrati posebnu pažnju na kontroverze o principima i modusima autonomnog ustrojstva Vojvodine. Te naglašene razlike nisu samo stranačko-političke naravi, već su posredi i duboki trajni vrednosni rascepi unutar populacija Vojvodine i Srbije, kao i rascepi unutar političke klase i naučne zajednice, koliko god problematičnim delovao atribut „naučnosti“ u većini polemičkih debata o različitim aspektima autonomije Vojvodine.

Dakle, jedna politička stranka, član vladajuće koalicije u susednoj državi – Mađarskoj, prepoznatljiva po artikulaciji „nacionalnog interesa“ na način krajnje desnice, zajedno sa tri organizacije iz Srbije (dve etničke partije, sa manjinskom podrškom u redovima mađarskog etnikuma i jedna civilna organizacija), procenjuju da je u momentu ubrzanijeg hoda Srbije ka statusu člana EU politički isplativo „zaoštriti poziciju“ insistiranjem na „... svim nerešenim problemima Vojvođanskih Mađara – zaustavljanje serije napada na njih, ukidanje diskriminativnih pravnih propisa, proporcionalno zapošljavanje i učešće u javnim poslovima, kao i zaustavljanje drastičnog smanjivanja broja Mađara u

Vojvodini...“.<sup>3</sup> Ne sporeći legitimnost i razložnost razmatranja ovih realno prisutnih problema, skrećem pažnju na sledeće, naročito indikativno stanovište pomenutih aktera. Reč je o upozorenju da će Jobik-ov partner u koaliciji na vlasti u Mađarskoj (Fides) „izvršiti sličnu izdaju kao u slučaju Mađara u Erdelju, Rumunija“, odnosno da neće tokom procesa pristupanja Srbije EU insistirati na tome da korpus vojvođanskih Mađara, kao „otcepljeni deo nacije... treba da izbori teritorijalnu autonomiju“.<sup>4</sup>

Od ovog istupa ogradila se pomenuta najjača stranka u vladajućoj koaliciji susedne države, mađarski Fides, kao i predsednik SVM, Ištvan Pastor. Pastor je rekao de su tom akcijom njegovi sunarodnici „... naneli vojvođanskim Mađarima više štete nego koristi“.<sup>5</sup> S druge strane, kad je reč o incidentu u novosadskom autobusu i napadu na dečaka „jer je Mađar?!“, koliko-toliko ohrabrujuće deluje informacija da su „građani iz autobusa obavestili policiju“, kao i da su neke političke stranke osudile nasilje i javno zatražile od policije da „... hitno nađe osobu koja je jednog 16-godišnjaka napala u autobusu zato što je govorio na mađarskom jeziku“.<sup>6</sup>

Kako bilo, držim da su samo ove tri vesti na marginama dnevnih novina u Srbiji, sa istim datumom, koji obeležava trinaest godina i koji dan više od početka temeljnije demokratske tranzicije u Srbiji (nakon demokratskog prevrata 2000-te), dovoljne da se verodostojno ilustruje ekstremna složenost upravljanja etničkim razlikama na ovim prostorima „Centralno-Istočne Evrope“, „Zapadnog Balkana“, „Evrope otomana“ i slično.

Polovinom prošlog veka o tim istim problemima pisao je Ištvan Bibo (*Bibo Istvan*) u svojoj nevelikoj, ali i dan danas vrlo aktuelnoj studiji nazvanoj *Beda malih istočno-evropskih država* (Bibo 1996). Moglo bi se kazati da su se manifestacije i parametri navedene bede promenili samo u meri promene šireg konteksta koji određuju procesi EU integracija i njima primerena merila demokratije i ljudskih prava. Međutim, vidi se da su i dalje, kao i pre osam-devet decenija, u vrlo frekventnoj političkoj upotrebi sledeći pojmovi: „nacionalni interes“; „etnički motivisan napad“; „jezik“; „teritorijalna autonomija“; „otcepljeni deo nacije“; „diskriminativni pravni

3 Isto

4 Isto

5 Isto

6 „LSV: Naći napadača na šesnaestogodišnjaka“, *Danas*, Beograd, 09. 10. 2013, str. 5.

propisi“; „proporcionalnost“; „učješće u javnim poslovima“; „smanjivanje broja pripadnika nacionalne zajednice“; „Evropa“; „izdaja“ i slično.

Sve to i mnogo toga drugog nameće potrebu racionalnog objašnjenja kulturoloških (semiotičkih, identitetskih) i političkih konfrontacija oko sadržaja javnog dobra, modusa ko-egzistencije i interakcije, struktura „zajednice zajednica“, kao i procedura utvrđivanja opštevažućih pravila igre u pokrajini Vojvodini. Elementi za takvo objašnjenje mogu se steći počev od određenja konteksta i to ću učiniti kratkim uvidom u prirodu velikih teorijskih debata o mogućnostima demokratije u pluralnim društvima. Ima potrebe, zatim, obratiti pažnju na učinke tranzicionih (postkomunističkih) strategija izgradnje nacije i države, da bi se set od sledeća tri pitanja: Srbija: a) kakvo društvo; b) kakva država i c) kakva autonomija, sagledao u svetlu aktuelnih ustavno-zakonskih rešenja, polemika i teorijskih rasprava o funkcionalnom tipu političkih ustanova pluralnog društva, kakvo je na prostorima Srbije i Vojvodine.

Napominjem da termin „pluralno društvo“ („pluralitetsko“; „pluralističko“) koristim u smislu koji mu daje Arend Lijphart (*Arend Lijphart*) oslanjajući se na Ekstejnovu (*Harry Ekstein*) definiciju *rascjepa na osnovi segmentiranja*. „Ovo se javlja tamo gdje ih u stopu prate političke podjele, a najbolje su vidljive kroz linije objektivnog podvajanja društva, i to posebno značajnim u svakom društvu“ (Prema: Lijphart 1992: 11). Takođe, s obzirom da su u pitanju rascjepi religijske, ideologijske, jezičke, regijske, kulturalne, rasne ili etničke naravi, bitno je imati na umu da se u pluralnom društvu „... političke partije, interesne grupe, sredstva komunikacija, škole te dobrovoljna udruženja obično organiziraju u skladu s ovim rascjepima. Dijelovi populacije nastali takvim rascjepima nazivaju se *segmentima* pluralnog društva“ (Lijphart 1992: 12; Vidi i: Lajphart 2003: 96). Sledstveno tome, instruktivna je i Farnivalova (*J. S. Furnivall*) napomena o različitim delovima zajednice koji žive zajedno, no odvojeno, unutar iste političke celine, kao i definicija: „Pluralno društvo je, u najstrožemu smislu, smjesa (naroda) budući da se miješaju, ali ne i stapaju“ (Prema: Lijphart 1992: 24).

Tu, u procesu suživota, prožimanja i istovremenog očuvanja etnonacionalne identitetske granice segmenata pluralnog društvenog bića Vojvodine, sa političkim rascjepima koji se poklapaju sa linijama kulturoloških podela (Lijphart 1992: 11-12, 24; Lajphart 2003: 96), leži ustvari najdelikatnije mesto autorske, kako individualne, tako i kolektivne, ekspozicije specifičnih varijacija jednog velikog pitanja moderne demo-



kratije (Komšić 2012a: 69-90). Reč je o krajnje složenim, interaktivnim posredovanjima kulture i strukture (Lajphart 2003: 287), u poliarhijskoj areni permanentnog takmičenja političkih aktera za vlast i maksimizaciju kontrole nad društvenim resursima (Dal 1997).

Ishodi projekta su još neizvesniji ako se želi objektivna procena upravljačkih kapaciteta svih nivoa vlasti (centralnog, pokrajinskog i lokalnog), uz razgovetno i argumentovano razmatranje najfunkcionalnijeg institucionalnog dizajna sa svrhom ozbiljenja pravednih i delotvornih procedura i načina upravljanja konfliktima, istovremenog garantovanja i obezbeđenja svih generacija individualnih građanskih sloboda i prava (civilnih, političkih, socijalnih, ekoloških), očuvanja nasleđa multikulturalnosti, unapređenja etnokulturnih identiteta vojvođanskih zajednica, obezbeđenja prostora slobode u novoj interkulturalnoj dinamici, pluralizaciji identiteta i mogućnosti građanskog individualnog izbora, udruživanja, uzajamnosti i građanske solidarnosti i sve to u poželjnom ambijentu ekonomske stabilnosti i standarda socijalne države.

Primitiću da u jednom od najsiromašnijih društava Evrope i „kulturi oskudice“ postratnog, tranzicionog konstrukta „slabe države“ (Fukujama 2007: 114), kakav je naš, srbijanski „monopol legitimne fizičke prinude“ (Veber 1988: 56) iliti „javna služba“ (Digi 1997: 45-49), sa iznimno malim kapacitetima upravljivosti i konkurentnosti u globalnoj, vrlo surovnoj i neizvesnoj ekonomsko-političkoj utakmici velikih i malih država tzv. Prvog, Drugog i Trećeg sveta, navedena svrha teorijskog i političkog projekta deluje kao teško dostižna kota ne samo domaće teorije i politike već i evropske političke post-modernosti.

Ipak, od teme ne vredi bežati, jer je i inspirativna i izazovna. Naravno, zbog toga što je, ako držimo do činjenica, najmanje sporno kazati da Vojvodina predstavlja jedan plemenit i, u osnovi, uspešan višedecenijski eksperiment institucionalno obezbeđenog kulturnog pluralizma. Štaviše, ako uzmemo u obzir nasleđe konsensualne političke kulture (Lajphart 2003: 286) i „za život sposobnog usklađivanja etničkih identiteta“ (Varadi 1999: 72), stabilizovano počev od '60-tih, sve do kraja '80-tih godina prošlog veka, u uslovima konsocijacijske oligarhije (Lijphart 1992: 226) ili jednopartijske „mešavine kulture i partijske discipline“ (Varadi 1999: 73), odnosno, ako ne zanemarimo i ne potcenimo civilizacijski pozitivne zalihe poverenja (Dal 1997: 161-73), naznake interkulturalnosti, pluralizacije identiteta i specifičnih, regionalnih kulturoloških osobenosti multikulturalnog građanstva, koje jeste neka vrsta opšteg dobra Vojvodine (Komšić

1997: 39-40), što se još od početka '90-tih godina prošlog veka snažno opire intenzivnim atacama nacionalista, etnocentrista i neprijatelja autonomije, moguće je zapaziti da i sam termin „eksperiment“ možda deluje previše oprezno i skeptično.

Dakle, zbog njene istorije – a Vojvodina je kao što znamo evropski projekt, kao i zbog razlike u odnosu na većinu drugih evropskih regija u državama tzv. stare (Zapadne) Evrope, koje institucionalnom autonomijom štite pre svega identitet i interese većinske, monokulturne istorijske (starosedelačke) zajednice (Katalonija, Baskija, Škotska, Vels, Flandrija, Valonija....) (Keating 1998: 85-95), itekako je za društvenu teoriju i za evropsku kulturu i politiku zanimljiv projekt očuvanja i demokratskog unapređenja vojvođanske multikulturalne zajednice i regionalne autonomije u uslovima postkomunističke izgradnje srpske nacionalne države.

Naročito je takva orijentacija delikatna ako je, kao u našem slučaju, sučeljena sa vrlo jakim, etnocentrističkim determinacijama, počev od uverenja „elita društva“, preko svesti širokih masa Srbije, do karaktera političkih institucija. Počinjem, stoga, prvi segment analize upravo ilustracijom konzervativnih uverenja političkih i kulturnih elita (Dal 1997: 137-98) i tome sledstvenim ambicijama „silovitog kulturnog inženjeringa“ (Gelner 1997: 144).

Potom, shodno poimanju demokratije, kao ploda svojevrsne „ideokratije“, u smislu vladavine dobrih ideja, razuma i (samo)refleksije (Sartori 2001: 128, 263; Gidens 1996: 54-55), slede podsećanja na neke potisnute, po današnje nacionaliste vrlo „subverzivne“, ideje iz korpusa srednjeevropske srpske liberalne misli 19. veka, da bi se aktuelne kontroverze situirale u širi kontekst velikih teorijskih debata i inicijativa. Dakako, budući da vojvođansku scenu bitno određuju trendovi i parametri državnog okvira Srbije, biće neophodno ponuditi jedan sintetički osvrt na ključne odlike društvenog bića tranzicione Srbije. Zatim ću pažnju usmeriti na širi, evropski institucionalno-politički kontekst novog regionalizma i dobrog upravljanja na više nivoa, kako bih, na kraju ogleđa, poentirao ključnu dilemu institucionalnih politika u bližoj i srednjoročnoj perspektivi Pokrajine Vojvodine i Republike Srbije.

## 1. Etnocentristička osporavanja institucionalnih garancija vojvođanskog kulturnog pluralizma u okvirima regionalne autonomije političkog tipa<sup>7</sup>

Budući da Sidni Verba (*Sidney Verba*) političku kulturu definiše kao „sistem empirijskih uverenja, izražajnih simbola i vrednosti koji definišu situaciju u kojoj se događa politička akcija“, dodajući tome da „ona određuje subjektivnu orijentaciju u politici“ (*Sidney Verba*) (Prema: Dal 1997: 177), navešću nekoliko primera koji pokazuju kako etnocentristički pristup svrhama i karakteru države, nacije i politike identiteta utiče na tumačenje pravnih normi i socijalno-političkih svrha autonomije Vojvodine. Takav obrazac uverenja kulturnih elita i političkih aktivista, kao „ključnog stadijuma u složenom procesu“, posredstvom kojeg „istorijski redosledi, ili potkulturni rascepi prelaze u podršku jednoj ili drugoj vrsti režima“ (Dal 1997: 137), za ovu priliku, nalazim u intelektualnoj „radio-nici“ Koste Čavoškog, člana SANU, univerzitetskog nastavnika, uticajnog promotera unitarne nacionalne države i aktiviste niza stranaka i pokreta za političko objedinjavanje vaskolikog srpstva.

U jednom autorskom tekstu, iz juna 2002. godine, u kome kritikuje predloge iz „Radne verzije prednacrta osnovnog zakona Autonomne pokrajine Vojvodine“, profesor Čavoški žestoko se protivi promenama ustavnog statusa Vojvodine, definisanog tzv. Miloševićevim ustavom, iz 1990. godine. Njegova ocena je da „autonomaši“ žele „... da radikalno promene ustavni status Vojvodine i naprave od nje državu u državi, a da ih pri tom nimalo nije briga šta će biti s Kosmetom...“ (Čavoški 2005: 210). Za uporište navedenoj tezi o vojvođanskim zahtevima za „sveobuhvatnom, suverenom vlasti“ Čavoški uzima odredbu pomenutog nacrta, kojom se predviđa „samostalno uređivanje zakonodavne i izvršne vlasti, kao i sudske vlasti iz svoje nadležnosti“ (član 3).

Profesor, međutim, ne pominje manje obaveštenom čitaocu, a takvi preovlađuju ne samo u ukupnoj populaciji Srbije, već, nažalost, i u redovima tzv. kulturnih elita, da komparativna ustavnost itekako poznaje

---

<sup>7</sup> Vidi objašnjenje različitih tipova regionalizma i regionalne autonomije u: Jovan Komšić ur., *Principi evropskog regionalizma*, PHILIA, Novi Sad, 2007., str. 130-140.

princip i praksu supsidijarnosti, kao i ustrojstvo vertikalne podele moći u jednom broju višenacionalnih evropskih država, sa regijama (autonomnim zajednicama) u kojima je „sa stanovišta materijalnih nadležnosti zakonodavna i upravna autonomija organa zajednica (je) potpuna“ (Lovo 1999: 510-11). Pritom, kao što je slučaj sa Španijom, državnoj hijerarhiji pravnih normi uopšte ne protivreči postojanje „... visokog suda za sporove u kojima se primenjuje isključivo pravo te zajednice“ (Lovo 1999: 511; Komšić 2006a: 438-57).

Možda nam o strukturi konzervativnih uverenja koja, ako imaju moćnu podršku ideoloških i vladavinskih aparata, uticajno oblikuju „... naše pretpostavke o realnosti, o karakteristikama prošlosti i sadašnjosti, naša očekivanja od budućnosti, naše razumevanje načina i razloga delovanja; ukratko, naše ‘znanje’“ (Dal 1997: 138), najbolje govori sledeći stav Čavoškog: „Do sada su se na ovom tlu sučeljavale *dve zamisli države*: nacionalna država srpskog naroda i takozvana država svih građana, odnosno naroda i narodnosti koji u njoj žive. Ukoliko se uspostavi ovim nacrtom osnovnog zakona, Vojvodina će zaista biti jedinstvena u svetu. To će prvi put u istoriji biti država nacionalnih manjina... koliko je to nama poznato – nije bilo nijedne države u kojoj je više nacionalnih manjina vladalo jednom etničkom većinom. Upravo takva biće vojvođanska država ukoliko se – ne daj Bože! – usvoji pomenuti nacrt osnovnog zakona“ (Čavoški 2005: 212; Kurziv J. K.).

Činjenica je da pomenuti nacrt (u verziji formulisanog u radnom telu prvog post-miloševićevskog mandata Skupštine AP Vojvodine) nije usvojen, a evidentno je i da se najviši pravni akt Pokrajine ne zove „Osnovni zakon“, već Statut AP Vojvodine, potvrđen krajem 2009. godine u Skupštini Srbije. Niz peripetija i blokada, i to ne od strane političkih istomišljenika Koste Čavoškog (Srpske radikalne stranke i Demokratske stranke Srbije), već od strane rukovodstva Demokratske stranke (DS), stožera tadašnje vladajuće koalicije u Parlamentu Srbije, uticali su da Zakon o utvrđivanju nadležnosti i Statut APV budu usvojeni sa dve godine zakašnjenja u odnosu na obavezu iz Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije (2006).

Takođe, relevantan podatak za ovu studiju je da, nakon usvajanja najvišeg akta pokrajinske autonomije, opoziciona Demokratska stranka Srbije (DSS) podnosi inicijativu Ustavnom sudu Republike Srbije, kojom se pre svega osporavaju ona statutarna rešenja koja su primerena konsocijalnom tipu „vladavine naroda“. Podsećam, za razliku od ideologa DSS,

Lijphart ovaj tip vlasti naziva „blagonaklonijom i plemenitijom“ demokracijom (Lajphart 2003: 265-82), a Kiting (*Michael Keating*) „novim regionalizmom“ (Keating 2007: 18-19, 38).

Biće korisno na ovom mestu uputiti na još neke respektabilne autorske ideje, da bi se preciznije nagovestila priroda neslaganja naših „demokratskih nacionalista“ sa idejama i institucijama liberalno-demokratskog multikulturalizma. Tako, u kontekstu rasprava o pravednosti u ko-nacionalnoj državi, Janoš Kiš (*Kis Janos*) se opredeljuje „naspram političke nacije za multikulturalnu političku zajednicu... naspram sistema suverenih država... za Evropsku uniju“ (Kiš 1997/98: 907; Vidi i: Kiš 2002: 199-216), a Vil Kimlika (*Will Kymlicka*) kaže za takve političke sisteme da „... nisu federacije u tehničkom smislu, ali sve one otelovljuju model države u kojoj su nacionalne manjine udružene u državu kroz neki oblik teritorijalne autonomije, i u kojoj su unutrašnje granice povučene, a moć raspodeljena na takav način da se osigura da svaka nacionalna zajednica može da se očuva kao različita socijalna kultura sa sopstvenom samoupravom“ (Kimlika 2002a: 44).

Dakle, istovremeno sa iskustvima zapadnih demokratija, koje su od osamdesetih godina prošlog veka, do danas, uspele da ukrote violentne energije nacionalizma (većinskog i manjinskih) i očuvaju stabilnost višenedacionalnih država posredstvom navedenih institucionalnih aranžmana, mi se danas u Srbiji suočavamo sa eksplicitnim ili implicitnim prezirom prema civilizacijski dragocenom vojvođanskom konsociacionizmu. Sve je to artikulirano posredstvom nekakvih varijacija devetnaestovekovnog poimanja („opravdanja“) unitarne nacije-države, „slepih“ i „gluvih“, kako za realnost multikulturalnosti, tako i za velike debate i superiorne argumente u prilog konsocijalne demokratije.

Da bih izložio još neke elemente takve „bajate“ argumentacije protiv multikulturalnog principa vojvođanske autonomije,<sup>8</sup> opet ću uputiti na akademika SANU. „Ključni pojam koji otkriva prirodu zamišljene vojvođanske države jeste pojam nacionalne zajednice... nema nikakve sumnje da je, po ovom nacrtu, srpski narod samo jedna od većeg broja nacionalnih zajednica“, piše Čavoški 2002. godine, da bi primetio i sledeće: „... velika novina po kojoj će sastavljači ovog nacрта ostati zabeleženi u istoriji svetske ustavnosti jeste personalna autonomija nacionalnih (etničkih) zajednica i njihovo pravo na svojevrsni javni subjektivitet“ (Čavoški

---

8 Dakako, razlozi za autonomiju ne leže samo u činjenici multikulturalnosti populacije Pokrajine. Oni su kompleksnije naravi, istorijske, ekonomske, ekološke...

2005: 212-13). Najzad, isti autor izdvaja navodno „institucionalno svođenje srpske etničke većine na status nacionalne manjine“, kao „najveću novinu po kojoj će ovaj nacrt osnovnog zakona za svagda ostati zapamćen. Taj hokus-pokus-preparandus izveden je uvođenjem drugog doma u Skupštinu Vojvodine u kojem će kao takve biti predstavljene nacionalne zajednice“ (Čavoški 2005: 213).

Znamo da Statut AP Vojvodine nije akceptirao ideju o dvodomnoj strukturi pokrajinske skupštine, što bi se moglo okarakterisati kako dozom institucionalne racionalnosti, tako i nekom vrstom ustupka radikalnim kritičarima ideja „naših mondijalista i drugih belosvetskih internacionalista“ (Čavoški 2005: 213) o uključenju nacionalnih zajednica u procese odlučivanja o opšteobavezujućim pravilima igre u Pokrajini. Ali, činjenica je i to da su se Skupština Republike Srbije, usvajajući zakon o nadležnostima (30. 11. 2009), kao i Skupština AP Vojvodine, usvajajući Statut pokrajine (14. 12. 2009),<sup>9</sup> afirmativno opredelile za korekciju većinskog modela demokratije inkorporiranjem nekih ključnih vrednosti etnokulturne pravde (Kimlika, Opalski 2002), multikulturalnog građanstva (Kimlika 2002b) i konsocijacije (Lijphart 1992: 59-107) u institucionalni aranžman regionalne autonomije.

Principijelni oslonac takvog projekta čini stav da je „Vojvodina regija u kojoj se tradicionalno neguju višekulturalnost, višekonfesionalnost i drugi evropski principi i vrednosti“.<sup>10</sup> Na tom tragu, ne samo da se iz ranije pomenutog nacrtu (iz 2002. godine) zadržava termin „nacionalna zajednica“, nego se prava tih grupa podrobnije regulišu odredbama o zaštiti stečenih prava, srazmernoj zastupljenosti, autonomiji nacionalnih zajednica, službenim jezicima i pismima (članovi 22-26. Statuta APV).

Naročito je karakteristično rešenje kojim se, u skladu sa odredbom člana 40. Statuta AP Vojvodine, u okviru sastava pokrajinske skupštine formira posebno telo – *Savet nacionalnih zajednica*.<sup>11</sup> Odredbom istog člana Statuta

9 <http://www.dnv.co.rs/03NavigacijaV/Dokumenti/Zakon/STATUT%20AUTONOMNE%20POKRAJINE%20VOJVODINE.pdf>, pristupio 30. 10. 2013.

10 Član 1. Statuta AP Vojvodine; stav 2.

11 Njega sačinjava 30 članova iz poslaničkog sastava Skupštine APV. Polovina članova ovog tela „...bira se iz reda poslanika koji se izjašnjavaju kao pripadnici nacionalne zajednice koja čini brojčanu većinu u ukupnom stanovništvu Vojvodine“. Druga „polovina članova saveta bira se iz reda poslanika koji se izjašnjavaju kao pripadnici nacionalnih zajednica koje čine brojčanu manjinu u ukupnom stanovništvu AP Vojvodine“; <http://www.dnv.co.rs/03NavigacijaV/Dokumenti/Zakon/STATUT%20AUTONOMNE%20POKRAJINE%20VOJVODINE.pdf>, pristupio 30. 10. 2013.

predviđeno je da predstavničko telo građanki i građana Vojvodine obavezno pribavlja mišljenje Saveta kada se odlučuje o pitanjima iz sfere očuvanja i unapređenja identiteta manjinskih zajednica (naročito u oblasti kulture, obrazovanja, javnog informisanja, službene upotrebe jezika i pisama).

Ovo i niz drugih rešenja zaštite i unapređenja vojvođanske multikulturalnosti, ocenjeno je na završnoj, majskoj raspravi 2013. godine, u Ustavnom sudu Republike Srbije, od strane Koste Čavoškog, u svojstvu predstavnika podnosioca predloga za ocenu ustavnosti (Demokratske stranke Srbije), kao „pokušaj da se protivno Ustavu uredi čitav niz stvari koje imaju status ustavne materije“.<sup>12</sup> Čavoški je, u tom smislu, podvukao da: „srpski narod nikako ne može biti određen kao nacionalna zajednica, kako je to određeno Statutom Vojvodine, jer Ustav Srbije poznaje isključivo srpski narod i nacionalne manjine“.<sup>13</sup>

S obzirom da su ključna stanovišta „legalista“, protagonist nacionalne države, dovoljno ilustrovana za obim teksta, kao što je ovaj, red je da sada pokažem šta naši zagovornici tzv. demokratije istosti (*democracy of sameness*) (Komšić 2012a: 76-77) brišu iz liberalnog nasleđa srpske nacije na ovim, srednjeevropskim prostorima, da bih, potom, naznačio šta pišu najuglednija „pera“ savremene svetske teorije o strategijama demokratizacije i institucionalnom inženjeringu u postkomunističkim državama.

## 2. Demokratsko upravljanje razlikama i kontroverze multikulturalizma

### 2. 1. Pitanje narodnosti i (ne)uspeh političke nacije u srednjoj Evropi (Mil; Miletić)

Paralelno sa čuvenom principijelnom rezervom u pogledu mogućnosti demokratije u kulturno-pluralnim društvima, upravo na primeru zajednice, koju u mnogo čemu preslikava društvena struktura današnje Vojvodine, britanski klasik slobode, Džon Stjuart Mil (*John Stuart Mill*), u *Razmatranjima o predstavničkoj vladi* (1861), formuliše zaključak koji predstavlja ishodište savremene teorije o održivoj demokratskoj multikulturalnosti, u

12 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=21&nav\\_category=11&nav\\_id=715622](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=21&nav_category=11&nav_id=715622), pristupio 10. 09. 2013.

13 Isto



okviru „jednakih prava i zakona“. To mesto glasi ovako: „Postoje čak i delovi Evrope u kojima su različite nacije toliko međusobno isprepletene da im nije praktično da budu pod različitim vlastima... i za njih ne postoji drugi način nego da *nužnost učine vrlinom*...“ (Mill 2009: 144; kurziv J. K.).<sup>14</sup>

Samo sedam godina nakon objavljivanja Milovih razmatranja, na Ugarskom saboru o pitanju narodnosti, 1868. godine, Svetozar Miletić, zemaljski zastupnik u Saboru, upućuje na značaj Etvšovog (*Eotvos Jozsef*)<sup>15</sup> upozorenja kako „... od srećnog rešenja ovog pitanja (narodnosti – prim. J. K.) budućnost naša zavisi“ (Miletić 2001: 208). Velikan srpske nacije 19. veka, u tom kontekstu, upozorava: „Teorija o jednoj političnoj narodnosti, i o jednom političnom narodu u državi pogrešna je“ (Miletić 2001: 213). Zatim, na pitanje: „Šta je zadatak Ugarske u tom položaju („Gordijevog čvora Evrope, koji Dunav na pole preseca“ – prim. J. K.)“, Miletić odgovara: „Biti štit manji naroda protivu veliki naroda. Čim se to postići može? Istinitim izmirenjem sviju naroda i narodnosti u Ugarskoj, a to se samo tako postići može, ako jedan narod, jedna narodnost ne bude išla na to, da druge narode i narodnosti proguta, u sebe prelije, nego kad svima narodima, svima narodnostima bude narodnost na političkom polju osigurana. U to ime mi kažemo: dajte svakoj narodnosti život, a državna sveza neka je pretežno u vašim rukama. Šta vi odgovarate? Vi odgovarate: mi ne znamo za više naroda, za više narodnosti kao takovi u Ugarskoj, mi poznajemo samo jedan politični narod, jednu političnu narodnost, i to mađarsku;...“ (Miletić 2001: 230).

Bez detaljnijeg komentara, primetiću da savremeni protagonisti srpske političke nacije „zatiru pod tepih“ ovaj i dan-danas izuzetno značajan Miletićev pledoaje za institucionalno priznanje „zajedničnosti u koje se veruje“ (Veber 1976: 323-37, Tom 1) i političku konsocijaciju naroda i narodnosti (izmirenje; toleranciju; međusobno priznanje; ravnopravnost; uključenje u sistem vlasti; pregovaranje; konsenzus...).

Ako Miletićeve ideje i inicijative možemo podvesti i pod tzv. *istočni* način poimanja nacije, koji insistira na askriptivnim, „organskim“ zajedni-

14 „Stanovništvo Mađarske čine Slovaci, Hrvati, Srbi, Rumuni, a u pojedinim oblastima i Nemci, koji su toliko izmešani kako ne bi mogli da se lokalno odvajaju; i za njih ne postoji drugi način nego da nužnost učine vrlinom i pomire se sa zajedničkim životom u skladu sa jednakim pravima i zakonima“; *Representative government by John Stuart Mill*, web edition published by eBooks@Adelaide 2009., str.144. (nezvanični prevod); [http://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john\\_stuart/m645r/](http://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john_stuart/m645r/), preuzeto 18. 01. 2012.

15 *Eotvos Jozsef*, član ugarske vlade, 1865.



cama, čiji žig pojedinci zauvek nose (Smit 1998: 23-29; Gelner 1997: 142-44; Šnaper 1997: 224-30) i koje nam može pomoći da objasnimo „neuspeh nacije u srednjoj Evropi“ (Šnaper 1996: 219-46; Komšić 2006a: 259-68), onda ga valja imati na umu i kad su posredi aktuelne dileme izgradnje nacije.

Koliko god se činilo da su to dva lica istog procesa, postkomunistička „histerija identiteta“ (Konrad 1995) na prostorima bivše SFRJ, belodano i vrlo brutalno potvrdila je da izgradnja države (*State building*) i formiranje nacije (*Nation building*), ustvari, predstavljaju dva različita procesa i u koncepcijskom i istorijskom smislu. Kako se sve to odvija na srpskoj i vojvođanskoj inter-etničkoj sceni, moguće je sagledati kroz vrlo instruktivnu četvoročlanu tipološku perspektivu, koju nam nude Huan Linc i Alfred Stepan (*Juan J. Linz and Alfred Stepan*), tragajući za odgovorom na pitanje: „... kada su logike nacionalne države i demokratije komplementarne a kada suprotstavljene, kao i šta se može učiniti da bi se izgradila demokratija ukoliko su te dve logike u sukobu“ (Linc i Stepan 1998: 32)?

Ali, da pre toga, u kontekstu pitanja: kakva demokratija za pluralna društva, teorijski artikulišemo i preciziramo značenjsko polje najčešće korišćenih termina, kao što su: „demokratija“; „politika“; „institucije“.

## 2. 2. Kakva demokratija za pluralna društva?

Kao što je moguće govoriti o tri dosadašnja talasa demokratizacije,<sup>16</sup> tako je neophodno imati u vidu da se, nakon jednog ili dva koraka napred, ne retko događao korak (dva, tri...) nazad. Ovi, reverzivni, antidemokratski talasi dešavali su se pod uticajem ekonomskih kriza u 20. veku i to najčešće u slučajevima novih demokratija i mladih država i nacija (Huntington 2004: 20-28). Zato, danas, naročito za sisteme vlasti u postkomunističkim državama, itekako plodnim deluje teorijsko upozorenje o velikom teretu dokazivanja novih demokratija u uslovima kriznih ekonomskih prilika i masovnog osiromašenja. To je posebno delikatan problem zbog činjenice da većina bogatih država ima demokratsko uređenje, pa su u tranzicionim društvima vrlo rasprostranjena očekivanja građana da demokratske institucije i procedure, po sebi i u kratkom roku, obezbede vidljivo poboljšanje kvaliteta svakodnevnice za većinu populacije (O tome: Ofe 1999: 363-73).

16 „Na svom najjednostavnijem nivou, demokratizacija obuhvata (1) kraj autoritarnog režima; (2) uspostavljanje demokratskog sistema i (3) konsolidaciju demokratskog sistema“, Samjuel Huntington, Treći talas, Politička kultura, Zagreb, CID, Podgorica, 2004., str. 36.

Ako su ovo bile neophodne uvodne generalizacije, koje situiraju najširi kontekst za problematizovanje vrlo specifičnog aspekta demokratije, a u ovoj analizi je upravo reč o takvom fenomenu – o regionalnoj demokratiji, onda, iz tog ugla, poentiram ključno pitanje aktuelnog kriznog ekonomskog i socijalnog momenta u životu većine evropskih država. Reč je o dilemi: kom tipu politike dati prednost u državnim antikriznim strategijama – a) maksimizaciji moći i kontrole oskudnih društvenih resursa od strane političkog centra nacije-države, ili, pak, b) decentralizaciji, takmičenju i saradnji, uz obavezno umeće harmonizacije konfliktnih principa i interesa u institucionalno-proceduralnom ambijentu vertikalne podele vlasti i upravljanju posredstvom više nivoa (*Multilevel sistem*)? Šta je realnost, a šta utopija? Koja strategija može biti delotvornija sa stanovišta očuvanja i unapređenja sloboda, sigurnosti i ukupnog javnog dobra?

Kako bilo, složiću se sa tezom Hantingtona (*Samuel P. Huntington*) da „moderna demokratija nije prosto demokratija sela, plemena ili grada države; to je demokratija nacionalne države“.<sup>17</sup> Dodaću tome i Dalovu (*Robert A. Dahl*) ocenu da poliarhiju, kao realističku demokratiju, u biti, određuju faktori takmičenja i participacije (Dal 1997: 14-19), kao i mogućnosti uspostavljanja održivog sistema uzajamnih garancija i saradnje glavnih aktera političke scene. Tako, zapravo, dobijamo tri ključne komponente političkog upravljanja: 1) takmičenje; 2) međusobnu kontrolu i 3) saradnju (Dal 1994: 51, 64; Dal 1997: 57).

Sve u svemu, za našu raspravu o demokratiji u tranzicionim državama, koje još nisu nacije, i nacijama koje još nisu države (Gerc 1998: 6, Tom 2), nudim hipotezu o kvalitativno novim zadatostima moderne države. Upravo sada, u ranoj, formativnoj fazi, da bi bila prihvaćena od svih relevantnih činilaca društva i, tako, postigla dovoljne kapacitete legitimnosti i upravljačke efikasnosti javnog servisa, država i njeni ideološki aparati moraju rekonceptualizovati pojam suvereniteta i odbaciti klasičan, hijerarhizovani model sveobuhvatnog monopola fizičke prinude.

U prilog rečenom, podsećam: još pre skoro sto godina, Luis Mumford (*Lewis Mumford*) je upozoravao na mitologiju nacionalne države „...a svojim egoističnim shemama osvajanja, dominacije i izazivanja ratova“ i na neophodnost „preispitivanja *države moći*“, kako bi se u potpunosti upotrebio „... podjednako širok suverenitet *države usluga*...“. U tom smislu, misleći na „humaniji vid organizacije“, „stvaranje jednog uređe-

---

17 Isto, str. 19.

nijeg sveta, osetljivijeg na razum i adekvatnije zasnovanog na realnosti“, Mamford naglašava: „upotreba regija i svih njenih različitih potencijala, kao otvorene scene za kolektivno delovanje, *zadatak je demokratske politike*“ (Mamford 2010: 401-22; Kurziv J. K.)

Ako su Mamfordova razmišljanja proistekla iz konteksta sve agresivnijeg nastupa fašističkih i nacional-socijalističkih ideja i državnih politika, zanimljivo će biti da vidimo kako se doima država u momentu postmoderne na Zapadu, tranzicije na (Jugo)Istoku i globalnog trijumfa neoliberalnih ideja tržišne demokratije. Klaus Ofe (*Claus Ofe*) bi, recimo, na tragu Habermasovih (*Jurgen Habermas*) analiza, zaključio da „pitanja koja bi trebalo regulisati mogu se rešavati samo ako država *sarađuje* sa onim kojima su naređenja države namenjena“, pa to zahteva, kako jaku državu, tako i „sređeno povlačenje države“ ili „afirmisanje svoje integrativne uloge napuštanjem i delegiranjem velikog broja svojih odgovornosti“ (Ofe 1999: 97-107).

U svakom slučaju, jednačina politike i efektivnost upravljanja usložnjavaju se proporcionalno rastu gustine društvene supstance i komunikativne prakse. Naročito je taj problem, kao što sam već naznačio, izražen u kulturno pluralitetskim društvima, koja još nisu stabilizovala pretpostavke demokratije i koja su osuđena na permanentno institucionalno eksperimentisanje (Komšić 2006a: 87-108).

## 2. 2. 1. Jednačina politike i institucionalni inženjering

Kad je reč o izuzetno složenoj relaciji: ideje ⇔ ideologije ⇔ politike ⇔ institucije ⇔ kultura ⇔ ekonomija ⇔ svakodnevica i, u tom kontekstu, o nameri da se smanji stepen entropičnosti okruženja i nepreciznosti pojmova, mislim da će najmanje sporan stav biti da su posredi vrlo česte konfuzije u realnim procesima, kao i u predstavama o njima. U toj većito dinamičnoj relaciji znakova i označenog, pojmovne ambivalencije predstavljaju faktor ometanja jasne spoznaje, egzaktnog opisa i objašnjenja konkretnih društvenih fenomena. Dakako, pojmovi su takvi kakvi su i zbog toga što označavaju hibridnu praksu i teško dokučive komponente politike, čiji akteri najčešće skrivaju stvarne namere. Dodaćemo tome još jednu, vrlo značajnu okolnost koja utiče na našu „muku sa rečima“.

Sa neviđenim tempom inovacija medijske sfere, jačanjem gustine sfere i ukupne komunikativne prakse, društveni konflikti oko kontrole

prirodnih resursa, bogatstava i sredstava za proizvodnju dobijaju novu dimenziju i forme posredovanja. Uz ova tradicionalna „poprišta“, igru moći i kontramoci danas sve više određuje nova arena društvenih i političkih konflikata. Reč je o osvajanju prava na interpretaciju i identitetski dizajn, o kapacitetima „diskurzivne moći“ ili „semiotičkim bitkama“ usredsređenim na „... kontrolu proizvodnje, distribucije značenja i društvenih simbola“ (Semprini 2004: 105, 111).<sup>18</sup> Takav komunifikativni ambijent širi mogućnosti novih buđenja nacija, mobilizacije emocija i nadoknađivanja deficita ometenih i prekinutih etnoistorija, što sve daje za pravo onim autorima koji pesimistički konstatuju kako su „... mali (su) izgledi da se kulturni ratovi etnija i nacija okončaju a nacionalizam istisne“ (Smit 1998: 254)

Takođe, iz ugla upravljivosti procesima, nužno je zapaziti da motivi i racionalni ciljevi u politici, i kad su transparentni, u interesu opšteg dobra i konsensualno podržani u kulturno homogenim društvima, ne mogu lako da proizvedu željene efekte. To pokazuje ne samo institucionalna teorija u političkoj nauci, već i nalazi drugih disciplina društvenih nauka.

Samo manjina društvenih institucija je rezultat plana. Većina institucija rodila se i stabilizovala kao neplanirana prinova, kao nehotični nusprodukt drugih aktivnosti u sferi moći, države, ekonomije i politike, poručuju nam kompetentni znalci ovog problema (Poper 1993: 51, Tom 1). U tom smislu, sintetički iskazujući iskustva evropske državnosti, Čarls Tili (*Charles Tilly*) kaže:

„Ljudi koji su širili vlast nacionalnih država svakako su nastojali, u celini gledano, da ostvare interese svojih porodica, stranaka i klasa kojima su pripadali. Vizija koju su oni imali povremeno je pokazivala usticaj neke doktrine ili istorijskog uzora, ali je najčešće odražavala položaj suparnika – poenta je bila u tome da se stvori organizacija dovoljno efikasna da obuzda ili čak pobedi tog rivala. Ipak su formirane državne strukture uglavnom nastajale kao nehotični nusprodukti drugih aktivnosti“ (Tili 1997: 158).

I Fukujama (*Francis Fukuyama*) je u ovom kontekstu zanimljiv kada primećuje da je danas „opšteprihvaćena mudrost reći da su institucije ključne varijable u razvoju“ (Fukujama 2007: 33). Još relevantnija je skepsa u odnosu na mogućnosti uspešnog presađivanja institucija iz jednog istorijsko-kulturološkog konteksta u drugi, kao i njegov sledeći zaključak:

18 „Dakle, u društvu u kojem informacija, virtuelna bogatstva i konflikti identiteta postepeno zamenjuju industrijska dobra, materijalna bogatstva i klasnu borbu, ulog u konfliktima manje je u kontroli teritorije i novca, a više u kontroli semiosfere i vrednosti“; Andrea Semprini, *Multikulturalizam*, CLIO, Beograd, 2004, str. 111-112.

„uspešno građenje države i reformisanje institucija u većini slučajeva je obavljeno tek kada je društvo stvorilo jaku domaću potražnju za institucijama i onda ih od temelja izgradilo, uvezlo iz drugih zemalja, ili prilagodilo strane modele lokalnim uslovima“ (Fukujama 2007: 47).

Kako bilo, tragom pitanja: „Mogu li se institucije svrhovito dizajnirati, ili su one organski izdanak ljudskih procesa koji izmiče dizajnu“, jedan autor (Peters 2007: 26) pokazuje da mogu, ali u sticaju najmanje tri vrlo kompleksne pretpostavke. Budući da je pre svega reč o održivim i funkcionalnim „pravilnostima ponašanja u interakciji“ (Pusić 1999: 170), Gaj Peters (*B. Guy Peters*) kaže da su uporišne tačke novih institucija: a) stvaranje strukturnih odnosa među organizacijama; b) mreže aktera, kao i c) uspostavljanje dvosmernog procesa – „od vrha prema dnu“ i „od dna prema vrhu“ (Peters 2007: 102).

Tako smo došli do interaktivnosti, kao repera modernih političkih sistema i tročlane relacije u fundamentalnoj jednačini politike: *Preferencije + Institucije = Ishodi* (Hiks 2007: 33).

Preferencije su, zapravo drugo ime za već pominjanu varijablu kulture u interakcijama sa strukturom. Reč je o racionalnim i vrednosnim aspektima politike, odnosno o ličnim potrebama i željama aktera političkog života. Strukturu, dakako, čine institucije kao „formalna i neformalna pravila koja određuju kako se donose kolektivne odluke“, kaže Sajmon Hiks (*Simon Hix*), da bi ishode u liku javnih politika i institucionalnih formi smatrao „rezultatom strateške interakcije između konkurentnih učesnika“ (Hiks 2007: 32-33). Pritom, promene preferencija utiču na promenu javnih politika, čak i ako institucije ostanu neizmenjene. A, u slučaju da su preferencije nepromenjene, jednačina pokazuje da se ishodi mogu menjati promenom institucija.

U okviru politike, kao trajnog dinamičnog procesa „autoritativne alokacije vrednosti“ (D. Easton) postoje, dakle, akteri sa njihovim vrednosnim i racionalnim interesima u poliarhijskom polju međusobnog takmičenja, kontrole i saradnje, regulisani odgovarajućim sistemom uzajamnih garancija i institucionalnih ograničenja u okviru relativno stabilizovanih struktura strateških interesa (Dal 1997).<sup>19</sup>

Na taj način, umesto hirovitih strasti i nestabilizovanih stanja moći, na scenu moderne politike stupaju interesi (Hiršman 1999: 91-100) i

---

19 O tome: Jovan Komšić, *Teorije o političkim sistemima*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2000, str. 156-163; 294-295.

„pravila igre u gradu“. Uz pomoć institucija uvodi se red u entropijsku okolinu protivrečnih i konfliktnih interesa. Racionalizuje se političko polje, postiže relativna izvesnost i proračunljivost koristi (*benefit*) i troškova (*costs*) određenih strategija i postupaka individualnih i kolektivnih aktera javnog života. Robert Dal to zove „isplativošću igre upravljanja“ (Dal 1994: 60-64).

Da institucije doprinose stvaranju „strukturno proizvedenog ekvilibrijuma“, svedoči i teorijsko-empirijski nalaz da je politika „... često ‘zavisna od putanje, pri čemu određeno institucionalno rešenje ili izgled neke javne politike ima dugoročne posledice, koje učesnici u početnoj situaciji pogađanja prvobitno nisu razmatrali“ (Hiks 2007: 33-34).

Institucije su, u „specifičnom smislu nametnuti poreci“, kaže Veber (*Max Weber*).<sup>20</sup> Isto to objašnjava Darendorf (*Ralph Dahrendorf*) kada govori o društvu kao *senci koja je izmakla čoveku da bi mu se vratila kao gospodar*. Naime, raspravljajući o očekivanjima skopčanim s ulogama, položajima, normama, sankcijama i ustanovama, ovaj autor vezuje institucionalizaciju za obavezujuće načine ponašanja pojedinaca u društvu „koji važe nezavisno od njegovog sopstvenog ili bilo čijeg mišljenja“ (Darendorf 1989: 120-26).

Sažeto rečeno, svaka *politika, koja želi da bude dugoročna, mora biti institucionalna* (Poper 1993: 172, Tom 1), što znači da mora imati podršku koju joj daje posebno osmišljena i organizovana sila normativno predviđenih sankcija. Ali, nije u pitanju samo *imperativno-normativni aspekt* pravila ponašanja i zakonima regulisanog unošenja reda u haos velikog broja različitih i konfrontiranih interesa. Još dva gradivna elementa oblikuju ove specifične društvene strukture i obezbeđuju njihovu delotvornost. Jedan je *emotivno-harizmatska* forma temeljne ideje o svrsi zajednice, a drugi je *racionalno-interesni* plan akcije u realizaciji ljudskih potreba.

Sve u svemu, institucije mogu biti shvaćene i prihvaćene u četiri osnovna smisla: 1/ kao organizacija čija je delatnost od nekog opšteg interesa; 2/ kao pravno utemeljen oblik odnosa među subjektima; 3/ kao sinonim za formalnu organizaciju i 4/ kao specifičan način odvijanja i povezivanja društvenih interakcija koji se ustalio i postao temeljan faktor nekog sklopa društvenih odnosa (Pusić 1999: 43, 69, 165, 170).

20 „Ustanovom treba nazivati grupu čiji se uspostavljeni poreci (relativno) uspešno nameću, u granicama određene sfere uticaja, svakom delanju koje se može odrediti prema određenim svojstvima...“; Maks Veber, *Privreda i društvo*, Tom 1, Prosveta, Beograd, 1976., str. 36-37.

Iako su rezultat najrazličitijih okolnosti, slučajnosti, odnosa snaga, superiornosti i kompromisa, institucije su i izraz većitog nastojanja čoveka da poboljša uslove svoje egzistencije. Zato su u državnim poretcima uvek bile aktuelne reforme političkih institucija u skladu sa preovlađujućim konceptima „dobrog društva“ i uspešnim uzorima koji su već potvrdili svoju sposobnost da obezbeđuju željene efekte.

Na temelju Platonove (*Plato*) ideje o vladavini zakona a ne ljudi (Platon 1978: 54),<sup>21</sup> kao i engleske izreke iz XVIII veka: *Ljubav prema vlasti je prirodna; ona je nezasitna; ko je poseduje neprestano za njom gladije i nikad je se ne može nasititi* (Hiršman 1999: 97), Monteskje (*Charles Montesquieu*) je uočio „...da je svaki čovek koji ima vlast sklon da je zloupotrebi i zloupotrebljava je sve dok ne naiđe na granice“. Upravo iz tih razloga, a na osnovi engleskih iskustava konstitucionalnog ograničenja monarhove vlasti, rodio se najčuveniji, do danas neprevaziđeni princip demokratskog republikanizma – princip podele i ravnoteže moći: *Kako se vlast ne bi mogla zloupotrebiti, potrebno je da, rasporedom samih stvari, jedna vlast obuzdava drugu* (Monteskje 1989: 175, Tom 1; Kurziv J. K.).

Od Monteskjea pa nadalje, rasla je vera u delotvornost mudre politike i institucionalnog „rasporeda stvari“ kojim se harmonizuju ljudske strasti i interesi. U tom smislu, dvovekovne tekovine demokratske politike i civilizacijskog „dresiranja životinje u čoveku“ (Vajl 1982: 122) doista pružaju osnova da se Monteskjeovim rečima zaključi: „A kakve li tek sreće za ljude da se nađu u položaju da, kada ih strasti navedu na pomisao da budu zli, oni ipak nađu koristi u dobrom postupanju“ (Monteskje 1989: 62, Tom 2)<sup>22</sup>.

Iz dugoročne perspektive gledano, bez obzira što su, kako navodi Bendiks (*Reinhard Bendix*), problemi sa kojima se suočavala svaka zemlja, koja se modernizuje, bili uglavnom neponovljivi, komparativna istorija nastanka i razvoja političkih sistema puna je primera tzv. *demonstracionog efekta* ili nastojanja naroda jedne države da stvori političko uređenje koje je video u drugoj, naprednijoj državi (Tili 1997: 106). Ipak, brojni slučajevi neuspešnog uvoza i nekreativnog instaliranja političkih institucija razvijenih zemalja tržišne privrede i stabilne pluralističke

21 „Neka Sicilija i nijedna druga država, ne bude potčinjena neograničenoj vlasti ljudi, nego zakonima, to je bar moje mišljenje“; Platon, *Pisma*, Rad, Beograd, 1978., str. 54.

22 Vidi o tome vrlo zanimljivu studiju Alberta O. Hiršmana (A. Hirschman): *Strasti i interesi*, Filip Višnjić, Beograd, 1999., str. 91-100; O tome i: Čarls Tili, *Suočavanje s društvenom promenom*, Filip Višnjić, Beograd, 1997., str. 102.



demokratije u nerazvijene zemlje, sa posve drugačijim ekonomsko-socijalnim nasleđem i političkom kulturom, otvorili su mnoga pitanja o mogućnostima modernizacije „zakasnelih nacija“ (Plessner 1997), te o karakteru i perspektivama imitativnih demokratija.

Polazeći od „otkrića da današnje siromašne zemlje nisu ponovile praksu ekonomskog razvoja Britanije, Francuske ili Sjedinjenih država“, Čarls Tili ukazuje na ovaj problem konstatacijom da „jedan od najvećih doprinosa koje naučnici u društvenim naukama mogu da daju jeste da ustanove ono što je osobeno u pojedinačnom istorijskom iskustvu, uključujući tu i našu savremenu praksu“ (Tili 1997: 102). Na tom fonu, pomenuti autor citira i sledeći Bendiksov stav:

„Danas, nove države koje traže analogije ili uzore u drugim zemljama imaju mogućnost izbora između više modela nego ikada ranije, ali njihova istorija i raniji razvoj drugih zemalja gotovo da ih nisu pripremili za zadatke u izgradnji države“ (Tili 1997: 106-07).

Takvu „nepripremljenost“ i težinu tranzicione situacije u Srbiji iskazuje naglašeno skeptična upitnost jednog našeg sociologa: „Može li se, i kako, komandnim sredstvima razgraditi komandno društvo“ (Lazić 1994: 8)? S druge strane, slučaj uspešno dovršenih demokratskih tranzicija u jednom broju postkomunističkih država, uverljivo potvrđuje Lipsetove (S. M. Lipset) procene mogućih pozitivnih efekata preranog uvođenja demokratskih institucija i procedura:

„Kada je jednom uspostavljen, demokratski politički sistem ‘dobija ubrzanje’ i stvara društvenu potporu (institucije) kojom obezbeđuje svoje produženo postojanje. Tako ‘prerana demokratija’ koja opstaje uspeva u tome (između ostalog) omogućavajući razvoj drugih uslova koji vode demokratiji, kao što su opšta pismenost ili autonomne privatne organizacije“ (Lipset 1969: 65).

Dodaću rečenom da je racionalan, efikasan i društveno koristan demokratski institucionalni inženjering moguće praktikovati samo metodom *pokušaja i pogrešaka*, „korak po korak“ i sa naglaskom na političku upotrebu razuma, umesto strasti i nasilja. Pored dovoljnog stepena refleksivnosti društva, učenja na greškama i adaptivnosti sistema upravljanja, u najvažnije uslove za uspeh reformi spadaju razumni kompromisi. „*Institucije* su neizbežno rezultat kompromisa sa okolnostima, interesima itd., iako se kao *ličnosti* moramo odupreti uticajima te vrste“, tvrdi u tom smislu Karl Poper (*Karl R. Popper*) (Popper 1993: 211, Tom 1; Kurziv J. K.).



Bilo kako bilo, u svetlu izložene, krajnje kompleksne varijabilnosti u tročlanoj kombinaciji raspoloženja, političkih umeća i institucija, opredeljujem se za jedno oprezno, ali ipak umereno optimističko stanovište Majkla Kitinga (*Michael Keating*) o mogućnostima i domašajima političkih reformi: „Suočene sa snažnim istorijskim, kulturološkim i ekonomskim silama, političke institucije mogu da imaju ograničenu, ali ipak, značajnu ulogu. Politička kultura i praksa nisu nezavisne od institucija, već ih ove oblikuju“ (Keating 2007: 40).

### 2. 2. 2. Demokratizacija – konfuzije i dostignuća liberalne demokratije

Konfuzije, nesporazumi, podložnosti ideologizacijama, političkim instrumentalizacijama i zloupotrebama velikih ideja i vrednosti, kao što su sloboda, jednakost i demokratija, ishode iz nerazmrsive isprepletanosti teorijskih pojmova sa realnostima ljudskih (korporativnih i pojedinačnih) interesa, kao i sa magnetizmom moći i vlasti. Marljivi analitičari su, recimo, evidentirali više od 500 definicija pojma „demokratija“, a ugledni autori suočili su se sa navedenim „gužvama“ na pojmovnom terenu ocenama da je „demokratija pojam koji gotovo da se opire definiciji“ (Lijphart 1992: 12), kao i zapažanjem da je „čitav proces demokratizacije po sebi prilično zbrkan“ (Fukujama 2005: 17).

Sledstveno prethodnim postavkama o institucijama, kazaću da je posve logično što nema respektabilnijeg autora u globalnoj naučnoj zajednici koji ne upućuje na vrlo kompleksne, teško dostižne pretpostavke demokratizacije konkretnih država i društava. Nesumnjivo je, pritom, da u ključne faktore treba uvrstiti: a) nivo razvoja (ekonomsko-socijalnog); b) tradiciju, prevladavajuće kulturne obrasce i preferencije; c) susedstvo (geopolitičko okruženje) i d) ideje i refleksije o legitimnosti (Fukujama 2005: 2-3; Lipset i Lejkin 2006: 177-286). Produktivno je i ono teorijsko stanovište koje objašnjava zašto demokratija funkcioniše samo u sinergetskom sticaju pet interaktivnih arena: 1) političkog društva; 2) vladavine prava; 3) kompetentne državne uprave; 4) civilnog društva i 5) regulisane tržišne ekonomije (Linc i Stepan 1998: 20-30).

Iz korpusa brojnih određenja i rasprava o demokratiji (Komšić 2000: 338-47), za ovu priliku, izdvajam četiri akcenta. Dva su na tragu Milovih (*John St. Mill*) i Dirkemovih (*Emil Durkheim*) razmatranja demokratije,

kao građanske slobode, participacije i parlamentarne vladavine razuma (Kaningam 2003: 56-66). Pre svega mislim na Nojmanovo (*Franz Neumann*) stanovište o udruživanju pravnog, spoznajnog i voljnog činioca u okviru „... demokracije kao onog političkog sistema koji dopušta maksimiranje političke slobode“ (Neumann 1974: 113). A, kad je reč o savremenim baštinicima ovog pristupa, opredeljujem se za sledeći Gidensov (*Anthony Giddens*) komentar Dirkemovih socioloških rasprava: „Demokratsko društvo je ono u kojem je država nezavisna i dovoljno snažna da te zadatke obavi, ali je ipak u prisnoj komunikaciji s idejama mase stanovništva. Demokratija je ‘politički sistem kroz koji društvo može da postigne najčistiji vid svesti o sebi samome’“ (Gidens 1996: 54-55).

Druge dve definicije ishode iz Veberovog izvora tzv. realističke teorije politike. Veber insistira na činjenici da je politička delatnost „na nužan način: *interesna delatnost*“, te da se o demokratiji, kao i drugim oblicima vlasti može govoriti na egzaktan, naučni način ukoliko izostavimo ciljeve, sadržaje i sferu vrednovanja. Treba, dakle, ostaviti „... po strani sva pitanja koja se tiču toga *kakvu* politiku, a to znači sa kojim sadržajem, neko od nas *treba* da praktikuje“ (Veber 1988: 55, 72). Uz pomoć varijable *sredstva* i *političkog metoda* i Šumpeter (*Joseph Schumpeter*) specifikuje demokratski oblik vlasti tako što govori o „... ustavnom načinu da se dođe do političkih odluka pomoću kojeg pojedinci dobijaju ovlašćenje da donose odluke putem konkurentne borbe za sticanje glasova u narodu“ (Šumpeter 1960: 345, 380-81).

Na tragu ovog minimalno proceduralističkog određenja, kao opšteg mesta nauke o modernoj demokratiji, danas egzistira jedan vrlo relevantan Dajamondov (*Larry Diamond*) katalog dostignuća liberalne demokratije:

- *Ustavni raspored stvarne moći* (Stvarna moć u rukama izabраниh zvaničnika);
- *Ograničenje egzekutive* (Izvršna vlast ustavno ograničena);
- *Izvesne procedure sa neizvesnim ishodima* (Neizvesni ishodi izbora i mogućnost da svaka grupa učestvuje u takmičenju za vlast – u skladu sa ustavnim principima);
- *Ravnopravnost kulturoloških zajednica* (Kulturne, etničke, verske i druge manjinske grupe nisu onemogućene da u političkom procesu izraze svoje interese, ili da upražnjavaju svoj jezik i kulturu);
- *Političko i civilno društvo* (Građani, pored partija i izbora, imaju višestruke kanale predstavljanja i ostvarivanja interesa, uključujući i poredak autonomnih udruženja);

- *Pluralizam i medijske slobode* (Sloboda udruživanja, pluralizam, alternativni izvori informisanja, politički slobodan pristup građana nezavisnim medijima);
- *Suštinske individualne slobode* (Slobode verovanja, mišljenja, diskusije, govora, publikovanja, okupljanja, demonstriranja i podnošenja peticija);
- *Vladavina prava* (Politička ravnopravnost građana pred zakonom; nezavisno i nepristrasno sudstvo; sprovođenje i poštovanje sudskih odluka od ostalih centara moći);
- *Zaštita građana* (Zaštita od nepravednog zatvaranja, azila, terora, torture i neprikladnog mešanja u njihove privatne živote, ne samo od strane države, već i od organizovanih protiv državnih snaga) (Diamond 1996: 23-24, Diamond 1997: 10-25).

Kao što vidimo, političko obezbeđenje ravnopravnosti kulturoloških zajednica Dajamond uzima za vrlo bitno dostignuće liberalne demokratije. Uočljivo je, s druge strane, da u ovaj katalog realno najviših liberalno-demokratskih dostignuća nije uvršten aspekt decentralizacije, regionalizacije i teritorijalne autonomije. Budući da su se ovim aspektom podele moći i demokratizacije temeljno pozabavili brojni drugi ugledni autori (Mamford, Dal, Lijphart, Volcer, Kimlika, Flajner...), te da ovaj tekst njima posvećuje naglašenu pažnju, sledi nekoliko napomena o pojmu i pretpostavkama regionalne demokratije, a potom nešto detaljniji uvid u kontroverzne odgovore na pitanje: kakva je demokratija potrebna pluralnim (multikulturnim) društvima.

### 2. 2. 3. Pojam i pretpostavke regionalne demokratije

Jedno od najupečatljivijih određenja demokratske nacije i njenih političkih ustanova, nesporno je Linkolnova (*Abraham Lincoln*) maksima iz 1863. godine: *Vladavina naroda, od naroda i za narod!*. Navodim je, ovom prilikom, zbog jezgrovite formulacije naroda (*demosa*), kao izvora i utoke svake vlasti, kojoj su temeljne vrednosti sloboda i jednakost ljudi.<sup>23</sup>

---

23 „Government of the people, by the people, for the people“; *The Gettysburg Address*, <http://showcase.netins.net/web/creative/lincoln/speeches/gettysburg.htm>, pristupljeno 31. 01. 2012.

Dakako, budući da je „povest ideje o demokratiji (je) neobična; povest demokratija je zbunjujuća“ (Held 1990: 17), skrećem pažnju da sam svestan činjenice da „... nastaju ozbiljni problemi kada se demokratija definiše ili terminima *izvora autoriteta* ili *svrhama*“ (Huntington 2004: 13; Kurziv J. K.), te da su zbog toga analitički preciznije i upotrebljivije definicije koje uzimaju treći kriterijum za utvrđivanje *differentie specificae* oblika vladavine. Reč je o već pomenutom šumpeterovskom izdvajanju *proceduralnih* mogućnosti izbornog nadmetanja političkih elita za vlast (Huntington 2004: 13-14, Komšić 2000: 153-56), koje uključuje ponentu da su *pravila igre poznata a ishodi neizvesni* (Ofe 1999: 365-67).

Međutim, da bismo razumeli njenu specifičnu prirodu, držim da je na tragu Linkolnove definicije metodološki funkcionalno za regionalnu demokratiju kazati kako predstavlja *vladavinu naroda, posredstvom regiona, za narod*. Na taj način se u značenjsko polje termina uključuju i izvor autoriteta i svrhe, kao i mehanizam (procedura i metod) ostvarenja posredstvom difuzije moći, po horizontali i po vertikali institucionalno-političke organizacije društva.

Zašto mislim da ovaj posredujući činilac, a to je *region*, kao ustavom garantovani srednji nivo vlasti, može da obezbedi takve demokratske ishode koji komandno-hijerarhijsku komponentu vlasti svode na funkcionalniji modus operandi systemske integracije?

Pored ostalog i zbog toga što sa uključivanjem regionalističkih institucija u igru vlasti i upravljanja umnožavamo kanale uključivanja građana u polje politike i omogućavamo da kontrola političkog dnevnog reda bude dostupnija članovima demosa. Pritom, naročito je značajna šira institucionalna mogućnost participacije manjinskih kulturoloških zajednica u procesima odlučivanja o javnom dobru. Teorijski gledano, Dalova analiza pluralističke demokratije nudi, u tom smislu, vrlo relevantne argumente, pa se ova i niz srodnih rasprava okreću ka unapređenju „demokratije malog opsega“, što znači „... mogućnostima jačanja manjih jedinica ili demokratskih procesa u manjim jedinicama“ (Dal 1994: 32-34, 41-42, 79).

Iz ugla takve ponude institucija i procena njihovih efekata, nalazim da je vrlo zanimljiv još jedan akcent iz već pominjane Fukujamine studije o građenju države:

„Pošto se u većini društava ekonomski ciljevi nadmeću sa ostalim ciljevima kao što su nepristrasna distribucija ili etnički balans, ne može postojati optimalni komplet institucija, već samo institucije koje teže da favorizuju jedan skup dobara u odnosu na druge.

Štaviše, ista institucija može promovisati ili usporavati ekonomski rast u zavisnosti od toga da li postoje komplementarne institucije koje promovišu njenu funkcionalnost. Naprimer, federalizam i decentralizacija su široko priznati načini kojima možemo poboljšati brzinu političkog odgovora države i načiniti je povoljnijom za ekonomski rast...“ (Fukuja-ma 2007: 36).

Sve u svemu, „prepoznavanjem regije kao osnovne konfiguracije ljudskog života“ (Mamford 2010: 347, 416), kao i poentiranjem stanovišta da regionalistička varijanta poliarhije stvara realne šanse efektivnog unapređenja četiri, od pet Dalovih kriterijuma idealnog demokratskog procesa (participacije, spoznaje, kontrole i obuhvatnosti),<sup>24</sup> ova analiza se zapućuje ka novim dilemama; kao i novom razumevanju države sa argumentima u prilog teze o dobitima od uzlazne vlasti, konsocijacije i slično (Komšić 2006a: 438-57).

#### 2. 2. 4. Kontroverze: kakav tip (model) demokratije za pluralna društva?

Argumente u prilog novog razumevanja države posve je logično proveriti u kontekstu poznate tranzicione dileme heterogenih društava: *Da li prvo menjati društvo*, u smeru ekonomske modernizacije i nacionalne homogenizacije, pa tek onda ići ka uvođenju demokratskih institucija (Lijphart 1992: 30-31), ili je *moguće demokratskim promenama sinhrono menjati i ekonomiju i društvo*?

Kritikujući savremene demokratske pesimiste, Arend Lijphart razložno upućuje na nekoliko ključnih zabluda. Jedna se odnosi na pogrešnu ocenu („preterivanje“) o homogenosti zapadnih društava i tu uočavam punu saglasnost sa Hobsbaumovom (*Eric J. Hobsbawm*) ocenom o „iznenađujućem stepenu intelektualne nejasnoće“ u liberalnom diskursu 19. i 20. veka (Hobsbaum 1996: 32). Sledeća zabluda izvire iz teze o nemogućnosti prilagođavanja demokratskih institucija pluralnoj društvenoj osnovi i imperativu homogenizacije u stilu: „prvo promena društva – potom promena oblika vlasti“.

24 Prema Dalu, idealni demokratski proces zadovoljava pet kriterijuma: 1. Jednakost u glasanju; 2. Efektivno sudelovanje; 3. Pravo razumevanje; 4. Krajnja kontrola nad dnevnim redom i 5. Obuhvatnost; Robert Dal, *Dileme pluralističke demokratije*, BIGZ, Beograd, 1994, str. 33.

Sledstveno tome, najopasnije su posledice koncepta *političkog razvoja* koji nastoji da forsirano iskoreni primarnu odanost u kratkom roku. To „... ne samo da najvjerovatnije neće uspjeti zbog njezine žilavosti, već može imati suprotan učinak i stimulirati segmente na unutrašnju koheziju i međusobne sukobe, a ne na nacionalnu koheziju“, zaključuje Lijphart (Lijphart 1992: 28-31). Na nizu konkretnih primera, ovu tezu potkrepljuje Hobsbaum, upozoravajući na politički rizik „poistovećivanja države sa jednom nacijom“, jer po pravilu proizvodi kontra-nacionalizam (Hobsbaum 1996: 105).

Polovinom devedesetih godina prošlog veka, sumirajući posledice etnonacionalnog koncepta suvereniteta i „većinske demokratije“ u novim državama na prostorima bivše SFRJ, Vladimir Goati takođe uočava opasnosti takve instrumentalizaciji države od strane elita većinske nacije, pri čemu su „pripadnici drugih nacija ‘ostatak’ ili građani drugog reda“ (Goati 1996: 170-171). Rečju, „rezultat sprovođenja ‘državno nacionalne politike’, u republikama SFRJ je diskriminacija nacionalnih manjina koja je poprimila različite oblike“ (Goati 1996: 175).

Tragom izloženih stavova, dodatno ću ilustrovati težinu razvojnih procesa da bih, potom, ponudio dve teze. Kad je reč o teškoćama, Fukujama kaže da je „nedovoljna domaća potražnja za institucijama ili reformama institucija najkrupnija prepreka razvoju institucija u siromašnim zemljama“ (Fukujama 2007: 47). Zadatak modernizacije ovih zajednica je ekstremno složen jer:

„... zemlje kojima je potrebno građenje nacije većinom su propale države ili neki drugi tip post-konfliktnog društva koji ima veće probleme u upravljanju nego prosečni korisnik uslovnog zajma.

Ako pod građenjem nacija podrazumevamo stvaranje državnog kapaciteta koji je u stanju sam sebe da održava i da preživi kada se povuku strani savetnici i podrška, onda broj istorijskih slučajeva kada je građenje država uspešno opada na obeshrabrujuću šačicu zemalja“ (Fukujama 2007: 49-50).

Ipak, uz sve teškoće i neizvesnosti građenja države u nerazvijenim društvima zakasnelih nacija, uključujući brojne primere slabih država, poludržava, propalih država i slično (Fukujama 2007: 112-18, 134), držim da tranziciona društva Jugoistočne Evrope nemaju ni vremena ni potrebe da prolaze isti, viševjekovni put sazrevanja moderne kapitalističke ekonomije i liberalne demokratije, kao što je to bio slučaj sa zemljama Zapadne hemisfere.

Upravo argumenti komparativne prakse i saznanja da postoje načini da se demokratija očuva i stabilizuje u državama u razvoju, sa izraženim strukturnim pluralizmom (rasno, verski, etnički i tradicionalno) mogu biti uzeti za potporu prethodnoj tezi. Iskustva relativno uspešnog adaptiranja političkih sistema prirodi i zahtevima pluralitetskog okruženja potvrđuju, u tom smislu, da je „demokratija cilj vredan truda“. Akcijom kompetentnih, autoritativnih elita vlasti moguće je, dakle, pripitomiti nepreljive identitete i maksimirati individualne slobode u ambijentu mirnog takmičenja interesa (Lijphart 1992: 10-11, 25-31, 224-36).

S obzirom da obim ove studije ne daje šanse za detaljniji osvrt na pomenuta pojedinačna iskustva nacionalnih država,<sup>25</sup> na ovom mestu ima smisla izdvojiti nekoliko novih relevantnih teorijskih pozicija, po mom sudu, takođe instruktivnih za svestranije i dublje razumevanje vođanskog multikulturalnog i interkulturalnog konteksta. Potom ću markirati kontekst i ključne odlike funkcionalnih demokratskih aranžmana. Dakako, ni ovaj postupak analize ne može da zaobiđe ključna polemička mesta i nedoumice.

Počecu od dva karakteristična pristupa fenomenu kulture i identitetskog inženjeringa. Prvo je stanovište Monsera Giberno (*Monserrat Guibernau*) da

„... snaga kulture leži u njenoj sposobnosti da stvori identitet, nešto bez čega pojedinac ne može da živi i nešto što ne može lako da se promeni. Opšta kultura pretpostavlja neku vrstu saučesništva koje mogu da shvate samo pojedinci koji su socijalizovani unutar te kulture“ (Giberno 1996/7: 57).

Drugo mišljenje, pak, skreće pažnju na opasnosti koje krije u sebi politizacija kulturoloških sadržaja, sa pretenzijama totalnog arbitriranja elitnih ideoloških aparata države i nacije u pogledu smisla i načina individualne egzistencije:

„Identitet je mamac pred ulazom u noćni lokal, u kojem će te oćerupati... Političari, sveštenici, novinari, duhovni karijeristi teraju nas u zamišljena stada, torove... što si više progutao mamac identiteta, utoliko si više u rukama političara“ (Konrad 1995: 9).

Ova dva stanovišta, na upečatljiv način, nagoveštavaju svu kompleksnost kulturnih realnosti koje se nazivaju jednim terminom – iden-

25 Već sam pomenuo u tom pogledu vrlo temeljne komparativne analize R. Dala, A. Lijpharta, S. Hantingtona, F. Fukujame, H. Linca, A. Stepana, S. M. Lipseta, Dž. M. Lejkina i drugih.



titet. U tu složenost, dakako, spadaju i brojne dileme koje identitetsku supstancu smeštaju u polje između: kulture i institucionalno-političke strukture; emancipatorskog i represivnog ambijenta lične slobode; nepromenljive i monolitne „autentičnosti“ („čistote“) identiteta, s jedne strane, te otvorenosti, preklapajućih članstava, podeljenih lojalnosti i pluralnosti identiteta, s druge strane; integracije „istosti“ i integracije u različitostima; tradicionalizma (tribalizma) i modernosti (građanstva); saradnje i sukoba; mogućnosti i nemogućnosti „pomirenja“ identiteta sa demokratijom; pozitivnih vrednosti multikulturalnosti, s jedne strane, i tiranije ekstremnog kulturnog pluralizma („Isterivanja Đavola uz pomoć Satane“) (Ritštig 1997: 355), s druge strane; netrpeljivih liberalizama i tolerantnih liberalizama; violentne (isključujuće) etnodemokratije, s jedne strane, i stabilizovane liberalne demokratije, sa odgovarajućim korpusom institucionalnih garancija etnokulturne pravde, s druge strane (Komšić 2006b: 44-45).

Inače, kad je posredi etnodemokratski ćorskokak frustriranih, isključivih identiteta (Komšić 1996), slobodno možemo kazati kako je kulturno-politička klima u regionu Jugoistočne Evrope (Zapadnog Balkana) toliko okupirana „nesrećnom“ istorijskom svešču i tradicionalističko-romantičarskim opsesijama „autentičnim identitetima“, da maltene svaki model i konkretni pokušaj implementacije liberalno-demokratskih institucija i kreacije politike *integrativnog identiteta* nailazi na snažne otpore netrpeljivih liberalizama i brojne pokliče o sudbonosno opasnoj ugroženosti, kako manjina tako i većinskih naroda.

Stoga, racionalizacija političkog polja i ukupne komunikativne prakse postkomunističkih država mora potražiti relevantna eksplanatorna uporišta kako bi se demokratija iskazala komponentom vladavine razuma, a ne lavinama populističkih strasti i vladavine brojki. U tom smislu, značajno mogu pomoći ideje nekoliko uglednih autora.

Počću sa jednom važnom napomenom Agneš Heler (*Heller Agnes*) sa samih početaka postkomunističke tranzicije. Autorka, naime, upozorava da „u demokratijama koje se upravo rađaju... još ne postoje građani, ili ih ima u tek neznatnom broju“, ali i veruje u realne šanse da se „tradicionalni nacionalizam (se) još uvek može pokušati, rečju i delom podjednako, preoblikovati u ustavni nacionalizam“ (Heler 1991: 555-57).

U traganju za dobrim politikama identiteta u društvu, kakvo je u Srbiji, značajno može pomoći i Volcerova (*Michael Walzer*) teza o neminovnosti *neutralne države*, „teritorijalne a ne kulturne“. Naročito mislim



na stav da *demokratija*, u modernom značenju te reči, *ne može biti plemenska* (etnonacionalna):

„Demokratija naravno ne poznaje prirodne celine... Savremena plemena, čvrsto ubeđena u svoj jedinstveni identitet i kulturu... u stvari predstavljaju mešavine. Politička celina mora da bude teritorijalna, a ne kulturna: sva plemena i delovi plemena koji *tu žive* – ‘naterani da se skrasi jedni pored drugih’ – moraju da potpadaju pod vlast neutralne države i da se utope u bezlično građanstvo. Međutim, *dominacija jednog plemena ili odustajanje od plemenske svesti svih, ne može da bude jedina mogućnost*“ (Volcer 1995: 173; kurziv J. K.).

To znači, drugim rečima, da „radikalna parohijalnost“ ili čista „priпадnost svom plemenu i ništa više“ može biti shvaćena kao reakcija na ugroženost grupne egzistencije etnosa, njegove istorije, kulture i identiteta, a da svaki projekt društva demokratskih sloboda i prava mora računati sa pluralizacijom identiteta.

„U bezbednim uslovima čovek stiče mnogo složeniji identitet od onoga koji predlaže tribalistička ideja. Poistovetiće se sa više plemena: biće Amerikanac, Jevrejin, istočnjak, intelektualac, profesor... Umnožavanje identiteta deli strasti.

Morali bismo da razmislimo o *političkim strukturama* koje najbolje odgovaraju takvom umnožavanju i deljenju. One *ne bi smele da budu unitarne, a ni identične*“ (Volcer 1995: 179-80; Kurziv J. K.).

Svođeci prethodno naznačene probleme na pitanje: „Može li država razviti potpuno neutralne političke strukture, podjednako nepovezane sa kulturom bilo kog svog građanina“, Jael Tamir (*Yael Tamir*) odgovara rečenicom: „Možda, ali po cenu rizikovanja otuđenja i nerelevantnosti“ (Tamir 2002: 238). Zato, budući da multinacionalna društva odlikuje „nezaobilazno međuprožimanje između liberalnih i nacionalnih vrednosti“, ključ za njihovo miroljubivo postojanje treba tražiti u *odvajanju područja građanskog i nacionalnog obrazovanja* (Tamir 2002: 30-31, 45-46). Navedena autorka drugim rečima podvlači da „... rastući značaj nacionalnih i etničkih osećanja *uvećava* pre nego što smanjuje značaj liberalnodemokratskog građanskog vaspitanja, sa njegovim naglašavanjem onih crta koje su zajedničke svim članovima, u odnosu na one crte koje su jedinstvene za svakog od njih“ (Tamir 2002: 30).

Tragajući za alternativom već viđenom „balkanizovanom završetku“ prošlog veka, a u kontekstu pitanja: „Kako istovremeno zadržati različitosti i jedinstvo“, Tamir veruje u realne mogućnosti saradnje među nacijama po-

sredstvom „razumnih i komplikovanih kompromisa“ (Tamir 2002: 28). Važnu pretpostavku takve politike identiteta nalazi u individualnim uvidima da je moguće i korisno „deliti preference sa pripadnicima različitih grupa“.

„Svest o tome da smo uvučeni u seriju kompleksnih mreža članstva zamagluje liniju između pripadnika i nepripadnika, i promovise višestruku (cross-group) pripadnost... *Preklapajuće članstvo stimuliše umerenosti i saradnju...* Štaviše, lideri organizacija sa heterogenim članstvom biće u ovoj situaciji podložni političkom pritisku sa više strana i takođe će težiti prihvatanju umerenih, izbalansiranih pozicija. Takva umerenost je suštinska za političku stabilnost“ (Tamir 2002: 29-30, 238-48; Kurziv J. K.).

Nažalost, nasuprot uspešnim primerima izgradnje multikulturalnog građanstva, kojom se relativno uspešno uspostavlja otvorena komunikacija oficijelne hijerarhije vrednosti, kako sa partikularnom, etnonacionalnom prirodom kulturološkog okruženja, tako i sa zajedničkom, nadnacionalnom supstancom građanskog i univerzalnog, ljudskog interesa, ne mali korpus savremenih društava suočava se, danas, sa jednom novom, vrlo opasnom tendencijom, koja se može nazvati „monokulturalizmom u množini“ (Eriksen i Stjernfelt 2013: 353-55), pa čak i „kulturnom tiranijom“ (Kerc).

Pol Kerc (*Paul Kurtz*) u tom smislu govori o multikulturalizmu, plemenitom i vrednom zaštite, ali i o njegovoj drugoj, negativnoj strani koja pretili tzv. *kulturnom tiranijom* i „deljenjem naroda na osnovu kulturnog zaleđa“, kao novom formom aparthejda. „Ovaj oblik ‘kulturalizma’ može da bude podjednako opasan kao ‘rasizam’ ili ‘nacionalizam’, a oba su odgovorna za ugnjetačke i genocidne ratove“, upozorava autor i zagovara metod „razumnog“ nošenja s problemima (Kerc 2005: 176-77). Mogli bismo, dakle, „... živeti u boljem svetu kad bi *istraživanje* zamenilo veru; *premišljanje* strasnu odanost; i *obrazovanje* i *ubeđivanje* silu i rat“ (Kerc 2005: 205).

Iako sam u ranijim tekstovima, posvećenim problemu tranzicionih identiteta, često pominjao mesto koje sledi, držim da ga ni u ovoj raspravi o upravljanju različitostima, *političkim identitetima* i traganjima za pretpostavkama konsolidovane demokratije ne treba izostaviti.

Naime, u poznatoj komparativnoj studiji o tranziciji, Linc i Stepan podvlače sledeće:

„U mnogim studijama o nacionalizmu centralno mesto dato je ‘primarnom’ identitetu i potrebi ljudi da odaberu jedan identitet koji uvek isključuje drugi. Međutim, naše istraživanje u ovoj materiji ukazuje na dve

stvari. Prvo, *politički identiteti nisu nešto fiksirano i primarno*. Tu je reč o nečem veoma promenljivom i društveno konstruisanom. Drugo, ako nacionalistički političari, kroz atmosferu koju stvaraju (ili teoretičari u oblasti društvenih nauka i statističari sa svojim sirovim dihotomnim kategorijama) ne bi forsirali polarizaciju, mnogi ljudi bi se pre odlučili za *višestruki i komplementarni identitet*. U samoj stvari, pored ranije pomenutog zajedničkog političkog 'krova' zvanično (od države) zaštićenih individualnih prava u pogledu sveobuhvatnog državljanstva i građanskog statusa pod jednakim uslovima, *ljudska sposobnost za višestruki i komplementarni identitet baš je jedan od onih ključnih činilaca koji omogućavaju demokratiju u multinacionalnim državama*" (Linc i Stepan 1998: 55; Kurziv J. K.).

Sledstveno rečenom, uz pomoć Kimlikinih (*Will Kymlicka*) merila *etnokulturne pravde* rezimirajući, faktički, skoro sve prethodne napomene o uslovima da jedna strategija formiranja nacije manje ili više uspešno prevlada svoje neliberalne potencijale.

Najpre upućujem na ocenu da su „svi nacionalizmi u stvarnom svetu složena smeša liberalnih i neliberalnih elemenata, iako su oblici i dubina neliberalizma različiti“ (Kimlika 1999: 45-46). Pritom, uz sve teškoće preciznijeg klasifikovanja različitih tipova, najmanje sporan zaključak je da *liberalni principi isključuju bilo kakav pokušaj etničkog čišćenja, ili lišavanja ljudi državljanstva, ili kršenja ljudskih prava* (Kimlika 1999: 30). A, na pitanje: Kakav pristup preovlađuje u novim demokratijama ICE (Istočne i Centralne Evrope), Kimlika odgovara da je očevidno da one „... slede model države koja gradi naciju“ i praktikuju difuzionističku politiku koja nije etnokulturno neutralna (Kimlika 1999: 45-46).

Zato, u kontekstu traganja za uslovima „etnokulturne pravde“, autor misli da oblike i dubinu (ne)liberalizma „nacionalizujuće politike“ treba posmatrati posredstvom devet indikatora:

- 1) *stepena prinude* u promociji zajedničkog nacionalnog identiteta; 2) *uskosti „javnog prostora“* za izražavanje dominantnog nacionalnog identiteta i širine „privatne sfere“ u kojoj se razlike tolerišu; 3) *mogućnosti izražavanja* i političke *mobilizacije* na platformama koje predstavljaju izazov privilegovanju nacionalnog identiteta; 4) otvorenije ili zatvorenije *definicije nacionalne zajednice*; 5) slabije ili jače *konceptije nacionalnog identiteta*; 6) instrumentalnog (kontekstualnog) *pristupa naciji* ili, pak, sakralizacije nacije i njenog pretvaranja u svetinju; 7) kosmopolitizma, otvorenosti i *pluralnosti socijetalne kulture*, nasuprot „čistoti“ i „autentičnosti“ neliberalnog kulturnog nacionalizma; 8) manje ili veće *ekskluzivnosti* nacionalnog iden-

titeta i 9) stepena *javnog priznanja* legitimiteta demokratskih formi manjinskih nacionalizama (O tome: Kimlika 1999: 45-50).

Kad je reč o relaciji: *većina-manjine*, instruktivna je i napomena Tomasa Flajnera (*Thomas Fleiner*) o neophodnosti da

„... manjina na isti način kao i većina predstavlja temelj multikulture države, a prilikom stvaranja države se garantuje njeno učešće tako da ona ne može biti preglasana većinskim principom, drugim rečima, ako se temelji države zasnivaju na konsenzusu većine i manjine, pripadnici manjine se mogu identifikovati s državom na isti način kao i pripadnici većine. Ali, to znači da tradicionalni demokratski princip većine ne važi pri rešavanju manjinskog pitanja“ (Flajner 1996: 161).

Pošto su potrebni „novi metodi i ustanove“ (Flajner), njih u mnogo razrađenijoj verziji nalazimo u značenjskom polju specifičnog tipa demokratije, koji Arend Lijphart, nasuprot većinskoj (vestminsterskoj; britanskoj) demokratiji, zove *konsocijalnom demokratijom*.<sup>26</sup>

Ključni činioci (principi, metodi, sadržaji) ove tolerantne, uključujuće strategije su: a) mir, tolerancija, „uzajamni detant“; b) poštovanje ljudskih i manjinskih prava; c) inkluzivna politika i mreže formalnog i neformalnog sporazumevanja sa političkim akterima kulturoloških grupa; d) konsocijalna demokratija. Na ovaj tip politike Lijphart skreće pažnju u kontekstu ekstremnih posledica iskorenjivanja primarnih lojalnosti i podvlači da „konsocijacija kao alternativa isključuje tu opasnost i nudi metodu koja uspješnije vodi postizanju i demokracije i značajnog stupnja političkog jedinstva“ (Lijphart 1992: 31).

U najsazetijem smislu, navedeni autor poentira četiri osnovne karakteristike ovog tipa demokratije:

„Prvi i najvažniji element jest činjenica da je na vlasti velika koalicija političkih vođa svih značajnih segmenata određenog pluralnog društva... Preostala tri osnovna elementa... su: (1) međusobni veto ili načelo ‘većine istomišljenika’ koje služi kao dodatna zaštita vitalnih manjinskih interesa, (2) proporcionalnost kao osnovno merilo pri određivanju političke zastupljenosti kod imenovanja državnih činovnika i raspodjeli javnih fondova, te (3) visok stupanj samostalnosti svakog segmenta u odlučivanju o unutaršnjim pitanjima“ (Lijphart 1992: 32-50).

26 Ostali atributi istog tipa demokratije su: konsocijacijska, konsociaciona, konsocijetalna, konsenzualna, konkordacijska, pregovaračka.

U kontekstu analiza dobrih i loših strana konsocijacijskog i većinskog modela demokratije, Lijphart upućuje na nekoliko ključnih vesti koje, naoko, ne idu u prilog institucionalnom inženjeringu konsocijacijskog tipa, ali i na „dobre vesti“ koje daju osnova za optimizam.

Kad je reč o ovim prvim, evidentno je da „institucionalne i kulturne tradicije mogu dovesti do snažnog otpora konsensualnoj demokratiji“. No, s druge strane, odnos kulture i strukture ne treba simplifikovano tretirati u jednosmernoj relaciji uzroka i posledice, već u kontekstu „jednog složenog sistema uzročnosti koji dejstvuje u raznim pravcima“, kaže Lijphart pokazujući na nizu političkih primera kako konsensualne institucije „... imaju i potencijal da jednu u početku suprotstavljenu kulturu učine manje takvom i više konsensualnom“ (O tome: Lajphart 2003: 286-87).

U zamišljenom koordinatnom sistemu međuzavisnosti uspeha i različitih stupnjeva pluralizma, stanje izgleda ovako: za neekstremnija pluralna društva ni jedan model – ni britanski ni konsocijacijski – ne pruža bilo kakvu nadu, dok se posle jedne tačke, gde oba modela imaju podjednake šanse za uspeh, sa rastom stupnja pluralizma smanjuju šanse i za britanski i za konsocijacijski. Ipak, evidentno je da na pomenutoj osi pluralizma postoji jedan značajan prostor u kome konsocijacijski model, bez obzira na smanjene izgleda, jedini nudi šansu za demokratiju.

Zato vrlo logično deluje Lijphartov zaključak da je duboko podeļjenim društvima potreban *demokratski režim koji ističe konsenzus a ne protivljenje, koji uključuje a ne isključuje, i koji pokušava da maksimizuje veličinu vladajuće većine umesto da se zadovoljava tesnom većinom* (Lajphart 2003: 96; Kurziv J. K.). Štaviše, „za mnoga pluralna društva nezapadnog svijeta stvarni izbor ne leži između britanskog modela demokratije i konsocijacijskog modela, već između konsocijacijske i nikakve demokratije“ (Lijphart 1992: 236).<sup>27</sup>

U jednoj obimnijoj komparativnoj studiji, Lijphart razvija navedene postavke i identifikuje deset elemenata *modela konsenzualne demokratije*. Navodeći da su oni u oštroj suprotnosti sa svakom od deset karakteristika

---

27 Isto to, samo na drugi način, Kliford Gerc (*Cliford Geertz*) nam poručuje kad kaže da su primordijalna čuvstva ukorenjena u „neracionalnim temeljima ličnosti“, pa, „otuda, nove države – ili njihove vođe – ne smeju da potencijaju primordijalne veze ili čak da negiraju njihovo postojanje, kao što su to često pokušavale, već moraju uspeti da ih pripitome“. Čitavom tom šarenilu izazvanom „upornošću primordijalnih pitanja“, zajednička je „samo teška situacija“ i neophodnost „neumornog eksperimentisanja“, zaključuje Gerc; Kliford Gerc, *Tumačenje kultura 2*, Biblioteka 20 vek, Beograd, 1998., str. 35-37.

vestminsterskog (većinskog) modela, Lijphart pominje da se, umesto koncentrisanja vlasti u rukama većine, modelom konsenzusa vlast deli, širi i ograničava na sledeće načine: 1/ široki koalicioni kabineti; 2/ izvršno-zakonodavna ravnoteža vlasti; 3/ višestranački sistem; 4/ proporcionalno predstavljanje; 5/ korporativizam interesnih grupa; 6/ federalna i decentralizovana vlast; 7/ jak dvodomni sistem; 8/ rigidnost ustava; 9/ sudska revizija; 10/ nezavisnost centralne banke (Lajphart 2003: 97-105).

U dimenziji *unitarno-federalno*, autor nalazi pet ključnih razlika između većinskog modela i modela konsenzusa: 1/ unitarna i centralizovana vlast naspram federalne i decentralizovane vlasti; 2/ koncentracija zakonodavne vlasti u jednodomnom zakonodavnom telu nasuprot podeli zakonodavne vlasti između dva podjednako jaka ali na različit način konstituisana doma; 3/ fleksibilni ustavi koji se mogu menjati prostom većinom nasuprot rigidnim ustavima; 4/ sistemi u kojima zakonodavna tela imaju poslednju reč u pitanju ustavnosti zakona koje donose, nasuprot sistemima u kojima zakoni podležu sudskoj reviziji ustavnosti koju vrše vrhovni ili ustavni sudovi; 5/ centralne banke koje zavise od izvršne vlasti naspram nezavisnih centralnih banaka (Lijphart 2003: 76-77).

A, kad je reč o ustrojstvu parlamenta, „osnovno opravdanje za uvođenje dvodomnog umesto jednodomnog sistema leži u potrebi posebnog *predstavljanja manjina*, uključujući i manje države u federalnim sistemima, u drugom ili gornjem domu. Dva uslova moraju biti ispunjena da bi ovo predstavljanje manjina imalo nekog značaja: gornji dom se mora birati po drugačijem kriterijumu nego donji dom i, idealno uzev, mora imati stvarnu snagu – koliko i donji dom“ (Lajphart 2003: 100; Kurziv J. K.). Još generalniji aspekt ovakvog razmišljanja predstavlja ocena da je „model konsenzusa (je) očigledno pogodniji i za manje podeljene ali još uvek heterogene zemlje, ali je isto tako i razumna i izvodljiva alternativa vestminsterskom modelu u prilično homogenim zemljama“ (Lajphart 2003: 96).

Budući da su izložena razmišljanja vrlo provokativna za polemičke debate, red je da uputim i na ključna uporišta jedne, vrlo relevantne kritike Lijphartovog *modela* konsensualne demokratije.

Naime, Đovani Sartori (*Giovanni Sartori*) priznaje da je Lijphartova ideja o mogućnosti funkcionisanja demokratije i u nepovoljnim uslovima fragmentizovane političke kulture, pod uslovom da se koriste nevećinski postupci, predstavljala „pametna i važan doprinos razumevanju demokratske vladavine“ (Sartori 2003: 91). Zato je „prvi Lijphart“, koji govori o *tipu* konsocijalne demokratije, vrlo poželjan. Nasuprot tome, ideje „poslednjeg

Lijpharta“, kojima se insistira na *modelu* konsenzusa, dobrom za sva društva, predstavljaju zapravo „propast bez izlaza za vlast“, upozorava Sartori. Sledeće razloge uzima za ovakav zaključak: a) velike koalicije zatamnjuju odgovornost; b) ravnomerna raspodela vlasti često se pretvara u zapetljanu i neproduktivnu pometnju; c) proporcionalno predstavništvo – po sebi je izvrsna stvar – ali teško da to može biti u Lijphartovoj *proporz* formuli – dodele po kvotama i udvostručavanja mesta i troškova u čitavoj sferi administracije i javnih troškova; d) pravo veta manjinama jeste princip koji dopušta interdikte (Sartori 2003: 92-93).

Poenta je, dakle, ovako sročena:

„Kontrast je parcijalan (*biased*) zato što je izražen terminologijom koja sugeriše, namerno ili nenamerno da većinski princip maksimizuje konflikte ili da loše upravlja njima... Lijphartov kontrast je preteran i devijantan zato što u svim demokratijama (bez izuzetka) većinski princip jeste i mora biti, ovako formulisan: da volja većine može legitimno da prevlada unutar granica poštovanja prava manjine. Stoga je većinski sistem uvek ograničen i uslovljen. Kada ne bi bilo tako, demokratija bi uništila samu sebe...

Da zaključimo, Lijphart nas gotovo neprimetno vodi od teze da konsocijalna demokratija odgovara segmentiranim, heterogenim i/ili polarizovanim društvima, do potpuno različite teze da ona predstavlja 'superiorni model' demokratije za sva društva. Ali nije tako. Konsocijalna demokratija je sistem sačinjen od protivpritisaka, sistem koji održavaju jedinstvenim solidarne elite koje se smišljeno bave neutralisanjem centrifugalnih podsticaja svojih društava, dok je njegova konsenzualna demokratija, jednosmerna nizbrdica koja dovodi do sistema pojačavanja apetita manjina. Dakle, potpisujem prvu Lijphartovu formulu, ali ne i drugu“ (Sartori 2003: 92-94).

Sledeća Sartorijeva ideja kao da „potpisuje“ još nešto. Reč je o ponovnom ustavnom (2006) „overavanju“ koncentrisane moći u jednodomnom parlamentu Srbije i „nepodnošljivoj lakoći“ ignorisanja niza kompetentnih predloga „zajednice po znanju“ od strane srbijanskih, postmiloševićevskih elita vlasti (O tome: Komšić 2006a: 362-64; Komšić 2007a: 240-46). A, zabrinjavajuće je to što se za stručno uporište takvom ponašanju mogu (zlo) upotrebiti sledeće Sartorijeve rečenice: „Olakšavajući nešto, izaziva se da se to nešto i dogodi. Što se više dopušta, više zahteva se dobija. A ono što se ne obeshrabruje zapravo se ohrabruje. Ako se nagrađuju podele i duh podele (a to je upravo ono što proporcionalizacija i pravo veta čine) *povećavaju se i pojačavaju podele i duh podele*“ (Sartori 2003: 93; Kurziv J. K.).



Kad već tako razmišljaju ugledni Sartori i teorijski sekundanti naših vrljih političara, sve sa namerom da nacionalizujućom ideološko-političkom sabornošću potkrepe institucionalno nepriznavanje pluralnosti našeg društvenog bića, ima svrhe obratiti pažnju na tok i nalaze jedne druge analize pretpostavki demokratizacije. Reč je o već pominjanoj studiji Linca i Stepana, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, u kojoj ovi autori nude analitičku shemu izgradnje države (*State building*) i nacije (*Nation building*), koja je, po mom mišljenju, vrlo korisna za objašnjenje problema teške tranzicije u Srbiji.

### 2. 2. 5. Tranzicioni institucionalni inženjering: izgradnja nacije i države

Od 19. veka do danas, manje-više svi projekti izgradnje države i nacije suočavali su se sa delikatnim zadatkom „pomirenja države sa identitetima“ (Komšić 2006a: 87-107, 256-68). Neke evropske države su to pomirenje izvele u istim granicama. Kao ni nakon Prvog talasa (1828-1926), tako ni nakon Drugog talasa demokratizacije (1943-1962), mnoge mlade demokratije nisu uspele da u sistemskom ambijentu demokratske utakmice i vladavine umanje destruktivnu snagu kulturoloških, ideoloških i političkih raskola, što je rezultiralo reverzivnim talasima (Huntington 2004: 22-40). Dal je u tom smislu opravdano primetio da se sistemi sa izrazitim potkulturnim pluralizmom mogu suočiti sa „čitavim nizom nesrećnih, ili čak tragičnih izbora“, kao što su: a) neefikasna i nelegitimna poliarhija (demokratija); b) autoritarna hegemonija i c) disolucija države (Dal 1997: 118-32).

Kako bilo, prvi i najčešći scenario izgradnje moderne nacije i države bila je *etnonacionalna homogenizacija* ili utiskivanje homogenog kulturnog žiga na „stado države“.<sup>28</sup> Uporišne tačke takve robusne nacionalizacije politike su: a) populizam; b) velika deregulacija praćena etničkom susedskom paranojom (Sloterdajk 2001: 38-47) i silovitim institucional-

---

28 „Dakle, ekonomiji su potrebne i nova vrsta centralne kulture i centralna država; kulturi je potrebna država; a državi je verovatno potreban homogeni kulturni žig za njeno stado, u situaciji u kojoj se ne može osloniti ni na uveliko razjedene podgrupe, da bi dovodila u red svoje građane ili da bi ih inspirisala onim minimumom moralne revnosti i socijalne identifikacije bez kojih bi društveni život postao veoma težak“; Ernest Gelner, *Nacije i nacionalizam*, Matica srpska, Novi Sad, 1997., str. 194-195.



nim inženjeringom (Gelner 1997: 142-44) i c) stvaranje države „milom ili silom“, uključujući razmene stanovništva, etnička čišćenja i slično.

S obzirom da su ovakvi istorijski poduhvati rađanja nacije-države ne retko rezultirali oružanim konfliktima, autoritarnim režimima, raspadi-ma mladih država (koje još nisu postale nacije) i stagnacijom nacija koje nisu osvojile status moderne države, teorija demokratizacije pokušavala je da objasni ovakve ishode nizom paradigmi: počev od pojma „tribalizma“ ili „plemenskog nacionalizma“ (Arent); kvalitativno drugačije prirode istočnog (južnog) tipa nacionalizma (Plamenac; Gelner; Konrad); preko ideje o „zakasnelim nacijama“ (Plesner); demokratskim i nedemokratskim nacijama (Šnaper); do pojma „balkanizam“ i opisa „balkanizovanih ishoda“ (Tamir) (O tome: Komšić 2006a: 227-42; 280-304).

Kako bilo, za objašnjenje varijacija i ambivalentnih ishoda postkomunističke tranzicije, u ovom momentu, najbolje je izdvojiti Linc-Stepanovu studiju iz '90-tih godina prošlog veka. A, zarad teorijske preciznosti, valja podsetiti da ideje Hane Arent (*Hannah Arendt*) ne pominjem u kontekstu stabilizacije tokova demokratizacije, već imajući na umu analizu izvora reverzivnog, antidemokratskog talasa '30-tih godina prošlog veka, sa krajnje opasnom sinergijom ekonomsko-socijalne krize, rasizma, nacionalizma i totalitarne vladavine, što može biti korisno i za razumevanje prirode nekih trendova i potencijalnih opasnosti aktuelne tranzicije.

Posredstvom analitičke sheme, koja počiva na dve osnovne dimenzije: 1) strategiji izgradnje nacije i ideologiji u odnosu na *demos* i 2) strategiji izgradnje države i politike prema manjinama, vrlo kompleksne i kontroverzne realnosti Linc i Stepan svrstavaju u četiri moguće tranzicione strategije.

Prva mogućnost – u okviru dimenzije: nacija/*demos* – određena stanovništem kako *demos i nacija treba da budu jedno te isto*, idealno-tipski sasvim primereno upućuje na inherentna merila inicijalnih faza tranzicije i imperative „divljeg“, „plemenskog“ nacionalizma. Ovakav vid mobilizacije „neartikulisane etničke svesti“; „proširenja plemenske svesti“; „čudne identifikacije nacionalnosti sa nečijom dušom“, odnosno romantičarskog, pseudomističnog tumačenja države „kao nekakve nebulozne zastupnice 'nacionalne duše'“, Hana Arent je u *Izvorima totalitarizma* nazvala „izrazom izopačavanja države u instrument nacije i identifikovanja građanina sa pripadnikom nacije“ (Arent 1998: 232, 237).<sup>29</sup>

29 „Taj novi tip plemenski nacionalizam, manje ili više karakterističan za sve srednje i istočnoevropske nacije i nacionalnosti... Tribalizam... polazi od nepostojećih pseudomističnih elemenata, koje kani da potpuno realizuje u budućnosti. To se može

U kontekstu postkomunističke tranzicije, '90-tih godina i Stepanovih napomena o enormnim teškoćama uspostavljanja sporazuma o „osnovama demokratije“ u multikulturnom ambijentu, Goati za savremene varijacije plemenske demokratije kaže:

„Prihvatanje etnonacionalnog suvereniteta u ustavima nije, međutim, nužan preduslov instrumentalizacije države od strane dominantne nacije; instrumentalizacija može da bude ostvarena i bez toga, aktivnošću vladajuće partije (ili partija) koja, uz pomoć većinskog pravila odlučivanja, angažuju državnu organizaciju u realizaciji 'nacionalnih programa'. U tom slučaju, institucije većinske demokratije' omogućuju vladajućoj partiji da nizom pravno validnih odluka redukuju državu na puko oruđe većinske nacije“ (Goati 1996: 170-71).

Efektivna (pisana ili nepisana) kulturološko-politička premisa da prvo moraš biti u-rođen, ukorenjen u dominantnu „zajednicu sudbine“ kako bi (p)ostao čovek i građanin rezultira, dakle, dvema opcijama izgradnje države, menadžmenta identiteta i politike prema manjinama. Tip I je strategija isključenja, što, faktički, znači *proterivanje* ili, u blažem vidu, stimulisanje odlaska manjina. Tip III je strategija uključenja zasnovana na snažnom naporu u pravcu *asimilacije* manjina (Linc i Stepan 1998: 538). Primitiću, u tom smislu, da je u „pojasu mešanog stanovništva... koji se protezao od Baltika do Jadrana“ (Arent 1998: 238), čitav prošli vek, sa njegovim „balkanizovanim završetkom“ (Tamir 2002: 46), upravo bio arena ovakvog „sređivanja“ neukorenjenosti i haotične izmešanosti populacija.

Priznanje da *demos i nacija mogu biti različiti* takođe ima dva moguća ishoda. Prvi je strategija izgradnje države putem isključenja manjina (Tip II). Ovde je posredi izolovanje iz političkog procesa *davanjem građanskih sloboda, ali ne i političkih prava*, čime se, faktički, obeshrabruje opcija davanja „glasa“ manjinama. Druga opcija je inkluzivna (uključujuća) i pripada Tipu IV. Odlikuje je *snažan napor u pravcu prilagođavanja*, uz primenu niza političkih i civilnih mera za priznavanje prava manjina (Linc i Stepan 1998: 537-43).

Shodno rečenom, moguće je zaključiti da je politika u Srbiji, u vreme Miloševića, predstavljala naoko paradoksalnu mešavinu elemenata

---

brzo shvatiti po užasnoj aroganciji sadržanoj u njegovoj usredsređenosti na samoga sebe, koja se usuđuje da meri narod, njegovu sadašnjost i prošlost, merilom uzvišenih unutarnjih kvaliteta, a obavezno zanemaruje njegovu konkretnu egzistenciju, tradiciju, institucije i kulturu“; Hana Arent, Izvori totalitarizma, Feministička izdavačka kuća, Beograd, 1998., str. 232-33; Kurziv J. K.

oba vida isključenja – Tip I i Tip II, kao i strategije asimilovanja, prime-rene Tipu III.

Ako je tako izgledala decenija pseudodemokratske tranzicije Srbije (Komšić 2006a: 42-58), logično je da se upitamo da li se, nakon demokratskog prevrata 2000-te, desilo nešto kvalitetno novo u Srbiji? To novo, razume se, može nastati u međuodnosu društva i njegove političke infrastrukture. Zato, kad je reč o podsistemu kulture u okviru globalnog društvenog sistema, njegove odlike moguće je skicirati tragom pitanja: da li su devedesete godine prošlog veka (suverenizacije, ratovi, secesije, preseljenja...) rezultirale takvim promenama, da se danas može govoriti o skoro dovršenom poduhvatu homogenizacije kulturološkog supstrata države Srbije, koji Gelner naziva kreacijom „homogenog kulturnog žiga za njeno stado“? No, da vidimo pre toga zašto su ideje koje sam izložio u ovom odeljku od izuzetnog značaja za aktuelnu debatu o problemima i dilemama vođanskog i vođanskih identiteta?

Korisne su za merenje stvarne privrženosti liberalno-demokratskim principima, kao i zainteresovanosti javnih delatnika (političara, intelektualaca i naučnih radnika) za stabilizaciju demokratije i normalizaciju međunacionalnih odnosa u našem vrlo kompleksnom multikulturalnom ambijentu i još osetljivijem kriznom ekonomsko-političkom momentu, kakav je aktuelni. Ove ideje, zapravo, mogu pomoći uvećanju kapaciteta refleksivnosti društva i racionalizacije političkog polja.

Mislim na raspoznavanje stvarnih ciljeva etničkih političkih preduzetnika, kao i na argumente za kritiku demagoga svih vrsta (i većinskih i manjinskih), koji strategijom permanentnih javnih konfrontacija, nepravne države i politike tipa – „što gore to bolje“, rade na maksimizaciji materijalne i simboličke dobiti pre svega za sebe i uski krug svojih klijenata i pristalica. Iskustva dosadašnje tranzicije neosporno pokazuju da „na kraju lanca (takve političke) ishrane“, za grupu u čije ime „predatorske elite“ javno nastupaju ostaje sve manje raspoloživih resursa socijalno održive egzistencije.

Takođe, potpuno razumem oslanjanje Helerove na princip građanstva i nadu u mogućnost skorijeg „preoblikovanja tradicionalnog u ustavni nacionalizam“. Volcer nam nudi, na tom tragu, jasno razgraničenje tribalizma i liberalne demokratije, a Kerc razložno upozorava na opasnosti tzv. *kulturne tiranije*.

Vrlo bitne su i napomene o *kontekstu*, koji određuje masovna ponašanja i konotacije u sferi identitetskih politika. U miru i bezbednim uslovima ostvarivanja prirodnih i neotuđivih prava na život, slobodu, imovinu, dostojanstvo i traganje za srećom, ljudi su skloniji složenijim, preklapajućim članstvima i pluralnim identitetima, koji ublažavaju strasti i „izvlače tepih ispod nogu“ nacionalističkih „budilaca“ i mobilizatora.

Najzad, držim da su kristalno jasne još tri činjenice. Prva je da moderna država i poredak vlasti ne smeju biti mišljeni i konstruisani urođeničkim aršinima, ako se hoće civilizovanost, modernost i demokratija. Druga upućuje na šanse humanog toka izgradnje države i nacije uz pomoć strategija i ponašanja koji izbegavaju krajnosti. Volcerova ideja da dominacija jednog plemena ili odustajanje od plemenske svesti svih nije jedina mogućnost, može biti shvaćena u tom smislu i kao optimistička najava mogućnosti takve politike, koja ne počiva na pravilima „igre nultog zbira“ (gde pobednik dobija sve, a gubitnik ne dobija ništa) (Komšić 2006a: 114-18). Još konkretnije, mislim na potrebu i mogućnost da Vojvodina ne bude sabijena u „Prokrustovu postelju“ ekstremnih opcija. To znači da ne bude ni samo „srpski sever“, niti, pak, nekakav „antisrbijanski entitet“. Dakle, i kad je „srpska“, po meri identiteta i interesa njenog većinskog življa, Vojvodina ne mora biti manje senzibilna i otvorena za manjinske identitete, a posebno ne sme biti „anti-mađarska“, „anti-hrvatska“, „anti-slovačka“, „anti-rumunska“, „anti-romska“, „anti-rusinska“, „anti-ukrajinska“, „anti-bunjevačka“, „anti-crnogorska“ i „anti-jugoslovenska“.

Takva mogućnost postoji. Pozitivno kulturološko nasleđe pretranzicijskog perioda može biti iskorišćeno u smeru izgradnje institucionalnih aranžamana koji bi prihvatili neka od opisanih rešenja u Lijphartovom tipu konsocijalne demokratije. Ako je ispravno načelo „... da iako se ne može osigurati da svaka nacija ima svoju državu, sve nacije imaju pravo na javnu sferu u kojoj konstituišu većinu“ (Tamir 2002: 241), a teško da neko to može osporiti, ne samo na moralnoj razini, već i na nivou moderne demokratske argumentacije, onda je isto tako principijelno stanovište da nema razloga da se vrednosni interesi elita moći i znanja u Srbiji i pokrajini Vojvodini ne fokusiraju na ostvarenje interkulturalnih relacija većine i manjina saglasno Flajnerovom poimanju decentralizovane države i Kimlikinim merilima etnokulturne pravde i multikulturalnog građanstva.

Pa, budući da sam dosta pažnje posvetio značaju uverenja elita i njihovom izuzetnom uticaju na ishode politike, sledi pitanje: kakvo je, ustva-

ri, tranziciono socijalno okruženje naših političkih vođa i institucija? Da li društvo u Srbiji ima predispozicije za konsocijalni tip kulture i institucija?

### 2. 3. Srbija: kakvo društvo – homogeno ili pluralno?

Popis stanovništva iz 2002. godine, pokazao je da 82.86% populacije Srbije (bez Kosova i Metohije) čine Srbi (6.212.838). U preostalom, manjinskom korpusu od dvadesetak nacija i etničkih grupa uočljivija je zastupljenost Mađara (3,91%). Slede Bošnjaci, Romi i Jugosloveni, čija se brojnost kreće između 1% i 2%, da bi sve ostale manjine bile ispod 1% (Hrvati; Crnogorci; Albanci; Slovaci; Vlasi; Rumuni...). Izloženi podaci bi mogli da posluže zaključku da se konsolidovalo jedno homogeno društveno tkivo, budući da je ispunjen kolokvijalni teorijski kriterijum 80-toprocentne zastupljenosti pripadnika titularne nacionalne zajednice u ukupnoj populaciji države.

Ipak, ima puno razloga koji ne dozvoljavaju da se, u našem slučaju, bezrezervno govori o homogenoj društvenoj strukturi. Nije moguće govoriti ni o političkoj naciji utemeljenoj na neproblematičnom, konsenzualno prihvaćenom prisustvu jedne „kolektivne dimenzije – koja prevazilazi horizonte etniciteta“ (Semprini 2004: 120). Da ovu nadetničku dimenziju „zajedničkog građanskog identiteta“, sa takvim „nivoom uzajamne brige, pomoći i žrtve, koje zahteva demokratija“ (Kimlika 2002b: 203)<sup>30</sup>, ne možemo očekivati u Srbiji sve dok se od strane njenih elita insistira na klasičnom političkom liberalnom modelu centralne kreacije i transmisije monokulturalnih obrazaca (Semprini 2004: 98-122), pokušaću da objasnim sledećom argumentacijom.

Već činjenica da postoje istorijske regije i lokalne zajednice, u kojima Srbi ne prelaze Lijphartov prag homogenosti (80%), kao i da negde ne čine ni apsolutnu ni relativnu većinu,<sup>31</sup> potvrđuje objektivno prisutnu

30 Ernest Gellner (*Ernest Gellner*), u tom smislu, govori o „nacionalističkom imperativu kongurencije političke jedinice i kulture“, a Andrea Semprini (*Andrea Semprini*) o „granicama sistema moći“, koje se „zasnivaju samo na socio-kulturološkim faktorima: činjenica sudelovanja u istom projektu, deljenju istog viđenja, posedovanju zajedničkih referenci, usvajanju vrednosti stvorenih u centru sistema“; E. Gellner, *Nacije i nacionalizam*, Matica srpska, Novi Sad, 1997., str. 170; A. Semprini, *Multikulturalizam*, CLIO, Beograd, 2004., str. 100-101,

31 U pojedinim opštinama Vojvodine, zatim, u Raškoj (Sandžaku) i na jugu Srbije (u Preševskoj dolini), Srbi predstavljaju manjinsku populaciju.

multikulturalnost. A, kad je reč o Vojvodini, uz sve promene strukture stanovništva, u toku poslednje dve decenije (smanjenje manjinskog korpusa i povećanje učešća Srba, do dvotrećinskog iznosa),<sup>32</sup> primetiću da ona ipak ostaje i dalje pluralna, u smislu „smeše naroda koji se mešaju, ali ne stapaju“ (Lijphart 1992: 24). Štaviše, kompleksnost obrazaca političke kulture na prostorima Vojvodine dodatno uvećavaju i vrednosni rascepi unutar većinskog (srpskog) nacionalnog korpusa u Pokrajini. Takve, unutar nacionalne podele su naročito vidljive u odnosu prema sadržaju autonomnih nadležnosti Vojvodine, politikama identiteta, preferencijama tradicionalnog ili modernog karaktera države, kulture i slično (Golubović 1995: 350; Komšić 2006a: 429-35; Puzigaća 2011: 20-21)

Kako bilo, s obzirom da ustavni poredak i dominantni društveno-politički trendovi na nivou države Srbije bitno utiču na prirodu integrativnih i dezintegrativnih komponenti društvenog i kulturnog konteksta u Vojvodini, držim da će biti koristan sledeći sintetički sumar ključnih odlika političke mobilizacije i hibridizacije obrazaca zajednice (*Gemeinschaft*) i društva (*Gesellschaft*) (Tenies 1969: 184-94) u tkivu tranzicione Srbije:

1. Pluralnost društvenog tkiva Srbije u uslovima odložene i deformisane tranzicije (Komšić 2006a: 42-84), u formativnoj, vrlo dramatičnoj fazi izgradnje nacije i države, nije bila statičnog karaktera. Kretala se i preobražavala na skali između izraženog intenziteta, ka umerenom i obratno, sve u zavisnosti od tzv. stanja nacije, mira ili rata, spoljno-političkog kursa države i njenih odnosa sa regionalnim i širim okruženjem, zatim, zavisno od programa i ekonomsko socijalnih rezultata političkih i ekonomskih reformi, karaktera demokratizacije i slično.

Naš, kao i drugi istorijski primeri, pokazuju u tom smislu da se u graničnim, ekstremno konfliktim situacijama, sa smanjenjem poverenja u „Drugog“ i uvećanjem strahova, zajednice zatvaraju u sebe i, time, usložnjavaju „gramatiku sapripadanja“ (Sloterdajk 2001: 20, 44). S druge strane, u mirnim i bezbednim vremenima, kapaciteti tolerancije se uvećavaju, identiteti prevladavaju tribalističke isključivosti, otvaraju se ka drugima i pluralizuju. To relaksira međunacionalne odnose i ukupnu javnu scenu. Kako sam već naveo, „umnožavanje identiteta deli strasti“ (Volcer 1995: 175, 179-80), a „preklapajuće članstvo stimuliše umerenosti i saradnju“ (Tamir 2002: 29-31, 46, 238-48). Čini se da se ovakve mogućnosti nago-

32 [http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Knjiga4\\_Veroispovest.pdf](http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Knjiga4_Veroispovest.pdf), pristupio 24. 10. 2013.

veštavaju sa uspostavljanjem konsenzusa političkih aktera o pridruživanju Srbije EU. Gledano iz ugla manjina, takva strategija je od najvećeg značaja. Samo u najširem evropskom okviru moguće je uspostaviti prava i standarde interetničkih komunikacija, u kojima se ni jedna nacionalna manjina neće osećati beznadežnom zajednicom istorijskih gubitnika. Ipak, mnoge su prepreke na putu do takve evropske gramatike sapripadanja.

2. U Srbiji je prisutan specifičan tip pluralne strukture, sa jednom dominantnom *etnonacionalnom grupom*, koja opredeljuje identitetsku maticu i svrhe države i manje-više presudno utiče na sadržaje javnih politika. Sa stanovišta demokratski održivog upravljanja kulturološkim razlikama, takva okolnost poseduje kako pozitivne, tako i negativne implikacije (Dal 1997:117-32). Gledano iz ugla efikasnosti odlučivanja, činjenica je da procedure većinske demokratije (Lajphart 2003: 80-94) i standardno pravilo upravljanja posredstvom većine od 50% + 1, predstavnicima etnonacionalne većine ne nameću obavezu parlamentarnih koalicija sa malim, regionalnim strankama i predstavnicima manjinskih zajednica.

Međutim, to što politički reprezentanti većinske nacije komotno mogu da, unutar sopstvenog kulturološkog i interesnog polja, kontrolišu monopolne resurse državne vlasti, donose i primenjuju zakone, teško da može biti shvaćeno kao jako uporište za unapređenje kapaciteta demokratske tolerancije i razvoj konsensualne političke kulture (Lajphart 2003: 286-87) u redovima političke klase i u čitavom društvu Srbije.

Kada se spoje legitimnost, koju pružaju višestranački izbori, sa materijalnim i drugim prednostima, koje pruža vlast njenim nosiocima u jednom društvu oskudice, kakvo je danas u Srbiji, dobija se vrlo snažan sistemski izvor *umnožavanja protivnika konsensualne političke kulture*. *Cost-Benefit* analiza lako će pokazati da, u takvim uslovima, nespremnost najmoćnijih demokratskih aktera na institucionalizovanu saradnju sa manjinskim i regionalnim političkim elitama u rešavanju najbitnijih pitanja identiteta države, tipa ustavno-političkog uređenja, pravno-političke i fiskalne decentralizacije, kao i nepristajanje na proširenje liste aktera koji učestvuju u podeli izbornog plena, njima donosi manje trenutne političke štete, a više korporativne i lične koristi (O tome: Kiš 1997/98: 904-05).

S druge strane, proporcionalno karakteru isključenja predstavnika manjinskih političkih elita iz procedura i poslova upravljanja državom, unutar čitavih manjinskih zajednica dešava se opadanje stepena legitimnosti nosilaca vlasti, pa čak i režima vlasti i države, uopšte. To ne samo da umanjuje upravljačku efikasnost sistema u bitnim sektorima društva i



nekim geografskim regijama, već, u nekim slučajevima, dovodi u pitanje i mogućnost demokratskog upravljanja konfliktima (Preševska dolina).

3. Svi dosadašnji demokratski izbori (od 1990) pokazali su da su se, na prenatrpanoj, ne retko i polarizovanoj partijskoj sceni, etablirale organizacije koje zastupaju interese desetak relevantnih etnonacionalnih zajednica (u smislu njihove brojnosti i kapaciteta političkog subjektiviranja). Tu su i akteri koji nastoje da u građanskom, interkulturalnom smislu artikulišu regionalne interese (slučaj Vojvodine). Uz sve napore partija građanske orijentacije, koje deluju na čitavom državnom prostoru, kao i partija koje pripadaju tzv. porodici nacionalističkih partija (Goati 2000: 69, 88-99), da u svoje redove uključe i pripadnike manjinskih zajednica, realno je očekivati da će *istorijski nasleđeni, manjinski i regionalni faktori* politike zadržati svoju važnost.

Vlastita stranačka infrastruktura i politizacija interesa etnonacionalnih zajednica, kao i artikulacija regionalnih interesa, biće zapravo konstanta političke scene u Srbiji, dokle god postoje te zajednice. Demokratsko upravljanje u ambijentu izraženog pluralizma naročito će na lokalnom nivou, kao i u Vojvodini, zahtevati mnogo veštine, strpljenja i međusobnog poverenja. To će zavisiti prevashodno od institucionalno-političke arhitektonike, tipa demokratije, forme i sadržaja (de)centralizacije, kao i od preovlađujuće političke kulture i uverenja političkih aktivista. U tom smislu, maksimizacija broja aktera u sastavu vladajuće koalicije u Skupštini Vojvodine, nakon 2000-te, pozitivno je uticala na izgradnju i održanje poverenja među partnerima i depolitizaciju niza kulturoloških razlika (Lajphart 2003: 96; Lijphart 1992: 227).

4. Tragom relevantnog stanovišta da institucije, kao „nametnuti porci“ (Veber 1976: 36-37, Tom 1), bez obzira što su „delimično oblikovani raskolima i konfliktima“, dobijaju sopstvenu moć i značajno utiču na karakter društvenih interakcija (Dal 1994: 93-94; 199), ima razloga da se upitamo: da li naš ustav i sistemski dizajn (jednodomna parlamentarna struktura i procedure odlučivanja; polupredsednički sistem; izborni sistem, kao i izrazito heteronomna priroda nadležnosti pokrajinske skupštine), daju funkcionalne odgovore na zahteve pluralnog društva, odnosno jesu li naklonjene uključivanju ili isključivanju manjina i regija sa scene vlasti (Komšić 2007a: 223-46)?

Upravo, u tom kontekstu, respektujući činjenicu da polje centralne vlasti nikad nije dovoljno „široko“ za participaciju većeg broja regionalnih aktera i manjinskih zajednica, zapitajmo: zar nije stvarni interes



centralnih elita vlasti da imaju kooperativne regionalne aktere i elite manjinskih zajednica, koje svoje legitimne potrebe za *uključenjem* u polje politike i „podele plena“ (Veber 1988: 63, 79-80) mogu u značajnoj meri da konzumiraju u institucijama pokrajinske vlasti?

5. Kontinuirana istraživanja javnog mnjenja empirijski potvrđuju da u Srbiji postoje sve *četiri ose rascepa*: socijalno-ekonomska, istorijsko-etnička, kulturno-vrednosna i ideološka, kao i da sve to značajno utiče na partijsko (pre)grupisanje (Komšić, Pantić, Slavujević 2003: 163). Uočeno je, takođe, da se podele jasno iskazuju u odnosu na ključna pitanja demokratske definicije identiteta nacije, te karaktera države i političkog uređenja.

Kod varijable grupnih identifikacija, pokazalo se da lokalnu pripadnost najviše preferiraju nacionalne manjine, a da se Srbi nešto niže od proseka (35%) opredeljuju za ovaj nivo zajedništva kao najvažniji. Posebno je indikativan podatak da je „... nikakava ili vrlo slaba identifikacija najbrojnijih (naročito teritorijalno koncentrisanih) manjina sa Srbijom“. S druge strane, „za više od trećine Srba (37%) Srbija predstavlja najvažniji oslonac identiteta. Odmah do njega je lokalna zajednica (35%)“. Sve u svemu, *etnonacionalna pripadnost se pokazuje ključnim stožerom i diferencirajućom varijablom socijalnih identifikacija pripadnika najbrojnijih nacionalnih zajednica u Srbiji* (Komšić, Pantić, Slavujević 2003: 55-77).

6. Kad je reč o političkom aspektu raspoloženja populacije u Srbiji, evidentno je da srazmerno konkretizaciji modela decentralizacije države i sadržaja nadležnosti teritorijalnih autonomija, rastu podele među segmentima društva u Srbiji, kao što i programska stanovišta partija upućuju na trajno reprodukovanje podela na liniji: *centralizam – regionalizam – autonomaštvo* (O tome: Komšić, Pantić, Slavujević 2003: 55-60, 71-78, 88-93, 163-69; Komšić 2012b: 91-105).

Bilo kako bilo, smatrajući da je dovoljno naznačena neophodnost da političke elite konsekventno priznaju pluralnu prirodu društva u Srbiji i odgovorno prionu na traganje za najfunkcionalnijom decentralističkom formulom institucionalno održivog jedinstva konflikata i konsenzusa, naglašavam da to uopšte ne znači da smo na „pustoj ledini“, bez dobrih domaćih ideja i političko-programskih koncepata.

Iz perioda tzv. institucionalne neopredeljenosti (Komšić 2002: 197-208), koji je trajao od 2000-te do usvajanja Ustava (2006), valjalo bi, na primer, pored nekoliko vrlo relevantnih stranačkih i civilnih inicijativa, reaktuelizovati i ustavne projekte Vlade i Predsednika Republike, iz 2005. godine (Komšić 2006a: 358-76; 459-74). Oni su nudili mnogo modernija

i adekvatnija rešenja od onih, koje je zbog navodnog pritiska Radikala (SRS), „morao“ kodifikovati aktuelni ustavni tekst.

Iako se ubrzo pokazalo da nisu predstavljali izraz autentične volje naših političkih elita, ti predlozi obe grane državne egzekutive, na čijim vrhovima su bili predsednici dve rivalske i najuticajnije partije (DSS i DS), ipak su bili izvestan pokazatelj takmičenja ideja o ustavnom uređenju države „po meri“ decentralizovanih i regionalizovanih zapadno-evropskih država. Majkl Kiting ovakva iskustva naziva *novim regionalizmom* (Keating 1998: 72-111).

### 3. Novi evropski regionalizam i dobro upravljanje na više nivoa

#### 3. 1. Novi evropski regionalizam

Istorijski osvrt na talase (de)centralizacije u Evropi posle Drugog svetog rata pokazaće nam nekoliko specifičnih perioda. Prvi je posttotalitarna demokratizacija – 50/60-tih godina (Nemačka, Italija). Potom sledi centralizacija – 60/70-tih, pa postautoritarna tranzicija – 70/80-tih (Španija, Portugalija). Narednu fazu, krizu tradicionalne države 80-tih, možemo razumeti i kao posledicu ekonomske (naftne) krize (Keating 1998: 39-59).

Evropski autori upućuju na tri osnovna faktora pojačane centralizacije (1960/70-te). To su: 1) kejnzijanski koncept ekonomskog upravljanja; 2) ekspanzija koncepta socijalne države i 3) kulturološka homogenost (Keating 2007: 21). *Ekonomski* aspekt određen je mobilizacijom neaktivnih resursa i transferom resursa iz bogatijih u siromašnije regione. *Socijalni* aspekt karakteriše koncept jednakih šansi u celoj državi, a *politička* strana centralizacije karakteristična je bila po podršci državi od strane perifernih regiona. Kako pokazuje Majkl Kiting, trendovi se preokreću '80-tih godina 20. veka. Sada su ključni momenti: 1) globalizacija i evropske integracije; 2) socijalna država pod pritiskom i 3) politizovanje identiteta (Keating 2007: 17-19).

Osvrnuću se, u tom smislu, na ključne nalaze Kitingove analize federalizma i ravnoteže vlasti u evropskim državama. Posledice globalizacije i EU integracija su umanjene kapaciteta nacionalnih država i nacionalna regionalna politika koja nije više dobitna kombinacija za sve (bogate i

siromašne regije i državu). Regioni nisu više komplementarni elementi u programu nacionalnog razvoja, već postaju konkurenti na evropskim i globalnim tržištima. Uz to, sistemi fiskalnog ujednačavanja su pod pritiskom zbog primedbi bogatijih regiona da se, na taj način, umanjuje njihova konkurentnost na tržištima.

Za ovu fazu zanimljiv je i jedan paradoks. Proizlazi iz povećavanja sličnosti u osnovnim vrednostima evropskih društava, s jedne strane, i različitih sadržaja i efekata regionalnog prilagođavanja promenama, s druge strane. Neke regije su to činile uspešnije, a neke manje uspešno, što je uticalo ne samo na porast ekonomsko-socijalnih napetosti i konflikata interesa, već i na kulturološke dimenzije međuregionalnih interakcija i odnosa političkog centra i periferije. Osnovni pokretač (katalizator) diferenciranja bilo je naglašenije mobilizovanje identiteta za ekonomski razvoj, socijalno blagostanje i globalne promene.

Sažimajući, upućujem na konkurenciju u prvom planu; na slabljenje teritorijalne solidarnosti u evropskim državama i činjenicu da konkurentni federalizam (regionalizam) uzima mesto kooperativnom. Regioni se sve više takmiče jedni sa drugima na globalnom tržištu, nego što saraduju u nacionalnom okviru. Kiting, stoga, u teorijske rasprave o institucionalnim modusima podele i ravnoteže vlasti u evropskim državama uvodi jedan vrlo zanimljiv koncept – tip *novog regionalizma*. Novi kvalitet nastaje kao sticaj sledećih ekonomsko-političkih momenata: a) iskustva strukturalnih transformacija zapadno-evropskih država; b) kombinacija konsociacionizma i vertikalne podele nadležnosti (federalizam i devolucija); c) funkcionalne promene u privredi; d) jačanje teritorijalne ekonomske konkurencije; e) novi način shvatanja teritorije i f) specifičan model demokratske sinteze često protivrečnih kulturoloških i teritorijalnih principa.

Navedeni autor takođe kazuje da novi regionalizam promovise centrifugalne tendencije, slabi nacije-države i, istovremeno, što je veoma značajno, slabi secesionističke pritiske, uspostavljajući nove načine političkog projektovanja grupnih interesa na subdržavnim teritorijama, bez potrebe za uspostavljanjem svoje države-nacije. Sve u svemu, osnovne odlike i činiooci ovog fenomena su:

- Regioni su postali važnije ekonomske jedinice;
- Jačaju regionalni identiteti;
- Uspostavljaju se regionalne institucije;
- Regioni traže svoje mesto u međunarodnoj podeli rada;

- Na regionalnom nivou javljaju se nove razvojne koalicije javnih i privatnih subjekata;
- Međuregionalna saradnja jača na međunarodnom i evropskom nivou (Keating 2007: 19).

Kao i svaki institucionalni aranžman, tako i novi, *konkurentni regionalizam*<sup>33</sup> ima svoje dobre i loše strane. Konstruktivan je ukoliko: a) pomaže sopstvenom razvoju; b) ako takav model drugi mogu da prihvate i c) ako se regioni takmiče u rezultatima i obezbeđenju visokog stepena socijalne zaštite. Nasuprot tome, ako regioni vode „trku do dna“, privlačeći investicije značajnim smanjivanjem poreza i socijalnih programa, tada se u prvi plan nameću destruktivni učinci regionalizma. To dovodi do centrifugalnih procesa, slabljenja centralnog nivoa vlasti i promoviše raspad, upozorava Kiting (Keating 2007: 19).

Zato uvek treba imati na umu nekoliko pouka iz istorije političkih sistema: a) nema trajno stabilnog (efikasnog, efektivnog i legitimnog) sistema vlasti, 2) institucionalna struktura mora odgovarati fundamentalnom problemu koji treba da reši<sup>34</sup> i 3) planovi velike promene se vrlo teško i sporo realizuju. Kad navodim ova saznanja, imam u vidu već pomenute teorijske debate o građenju države i ponudi institucija, protkane različitim teorijskim pristupima, kao što su istorijski institucionalizam, normativni institucionalizam, teorija racionalnog izbora, strukturalizam i slično (Peters 2007).

S obzirom na teškoće sa projektima radikalnih reformi, naročito je zanimljiv Lindblomov (*C. E. Lindblom*) *inkrementalistički* model policy procesa (Hague, Harrop, Breslin 2001: 408-10). Njime se još od '60-tih godina prošlog veka objašnjava kako je savremena politika sve manje rezultat jednog

33 Evropska teorija i praksa poznaju tri osnovna tipa regionalizma: 1) Kooperativni; 2) Regionalizam solidarnosti i 3) Konkurentni regionalizam; O tome; J. Cl. Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Regions, 14th Plenary session, CPR(14)6REPADD, 15 May 2007., str. 39. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR%2814%296REPADD&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>, pristupljeno 28. 10. 2011.

34 „Institucionalna struktura ima ulogu da adekvatno podstiče političke aktere i uspostavlja ravnotežu između centrifugalnih i centripetalnih tendencija“, M. Keating, *Federalism and Balance of Power in European States*, SIGMA, OECD, Paris, 2007, str. 5., <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/40/30/39875366.pdf>, pristupljeno 05. 11. 2011.

racionalnog i ambicioznog opšteg plana i ciljeva, koji se određuje pre ili mimo spoznaje adekvatnih sredstava. Teži se dobroj, a ne najboljoj politici i to posredstvom „korak po korak inženjeringa“, odnosno kontinuiranog niza manjih prilagođavanja i uspostavljanja kompromisa između aktera sa različitim, nerazrađenim ili suprotnim ciljevima (Komšić 2010: 95-96).

Dakle, ako se, kao što sam već napomenuo, za uspešnu implementaciju određene institucionalne politike moraju steći bar tri uslova: a) dovoljno vremena i resursa; b) postizanje saglasnosti više aktera (zainteresovanih grupa) i c) pristanak podređenih – lokalnih birokrata (Hague, Harrop, Breslin 2001: 422), onda se nad projektom institucionalnih reformi u Srbiji, koje bi obezbedile sadržajnu autonomiju Vojvodine od ove sadašnje, nadvijaju „olovni oblaci“ ekonomsko-socijalne krize, za čije rešavanje nema dovoljno resursa, ni vremena, niti saglasnosti ključnih političkih aktera.

Ipak, valja proveriti kakvim politikama Evropska unija rešava krizu, koja se zahuktala nakon 2008. godine, i da li i mi možemo nešto naučiti iz tog iskustva. Pre svega, ne smemo izgubiti iz vida kreativne mogućnosti krize (u odgovarajućem, triangularnom sticaju ideja, ljudi i institucija). Projektant takvog fascinantnog fenomena, kao što je Evropska unija, Žan Mone (*Jean Monnet*) podvlačio je na startu evropskih integracija kako „ništa nije moguće bez ljudi; ništa nije trajno bez institucija“, svestan da „ljudi prihvataju promenu samo kada su suočeni sa nužnošću, a prepoznaju nužnost samo kada se suoče sa krizom“ (Prema: Dinan 2009: 32; Vidi i: Dinan 2010: 298).

Naročito je korisno razumeti zašto su ključne reči aktuelne strateške vizije EU do 2020: *otvorenost, ekonomija znanja, inovativnost, konkurentnost, supsidijarnost, dobra uprava, upravljanje na više nivoa, partnerstvo, interaktivnost, demokratija odozdo*. Pogledajmo prvo šta se krije iza sintagme o upravljanju na više nivoa (*Multilevel governance; Multilevel system*).

### 3. 2. Šta znači evropski model i praksa upravljanja na više nivoa?

U ambijentu „društvene denacionalizacije“, viđene kao „... *pomeranje granica zgusnutih delatnih veza preko granica nacionalnih društava koje ne mora biti odmah globalno*“ (Cirn 2003: 49, 54) i u političkom sistemu sa više ravni, kakav je Evropska unija, Cirn (*Michael Zurn*) promišlja probleme krize upravljanja i deficita demokratije, tragajući za adekvatnijim institucionalnim rešenjima i efikasnijim politikama. Pored ostalog, autor uverljivo govori o „političkom sistemu nove vrste“, kao rezultatu

snažnog preplitanja nacionalno-državnih i evropskih institucija, koje se „... teško mogu zamisliti kao odvojeni politički sistemi. Zadatak se onda sastoji u tome da se procesi odlučivanja u kompleksnim sistemima iz više ravni generalno demokratizuju“ (Cirn 2003: 181-82). Među brojnim predlozima u funkciji smanjenja deficita demokratije, egzistiraju i ideje snažnog parlamenta i očuvanja podele vlasti, kako na nacionalnom, tako i na evropskom planu (Cirn 2003: 190-91).

Naročito je relevantan za dalja proučavanja onaj aspekt sistema, koji najviši (evropski) nivo odlučivanja čini netransparentnim i pogodnim za manipulisanje informacijama. U takvoj situaciji, motivi evropeizacije nacionalnih političkih praksi, kao i interes nacionalnih elita vlasti za „isuviše uređenom evropskom ravni“ mogu biti objašnjeni mogućnostima maksimizovane kontrole vlasti nad onim resursima koji su presudni za autoritativni uticaj u političkoj zajednici. Reč je o : 1/ boljoj kontroli unutrašnje političke agende; 2/ ograničavanju mogućnosti unutrašnjih političkih alternativa i 3/ obezbeđenju privilegovanog pristupa ekskluzivnim informacijama o nadnacionalnim (evropskim) procesima odlučivanja (Cirn 2003: 195; Hicks 2007: 56, 78).

Naporedno sa nalazom da se „različiti politički sistemi (se) povezuju u celovit aranžman *governance by, with and without government...*“, Cirn nam skreće pažnju da se „nacionalna država razvija u 'pregovaračku državu'“ (Cirn 2003: 258-59). To znači da „u političkom procesu u više ravni gubi na značaju i tipičan način uređenja nacionalne države – hijerarhijsko ustrojstvo... i u okviru nacionalnih država se odluke donose sve više u formi kolektivnih napora između državnih aktera i zainteresovanih društvenih aktera... središnje instrumente upravljanja čine mere koje su uslovljene kontekstom i oblikovanjem pregovaračkih mreža“ (Cirn 2003: 258-59).

U knjizi *Državno upravljanje*, Jan-Erik Lane (*Jan-Erik Lane*) takođe razmatra problem vlasti na više nivoa, posebno naglašavajući da je posredi „... samo jedan koncept, a ne sasvim razrađena teorija“ (Lane 2012: 130). No, bez obzira na primedbe o „previše neodređenom konceptu“, sličnom teoriji mreža, osvrnuću se na neke zanimljive momente ove rasprave. Pre svega mislim na činjenicu da, sledstveno tezi da „državno upravljanje ima važne regionalne dimenzije, jedna je uloga nižih nivoa vlasti, a druga je uticaj mehanizama saradnje vlasti na državu“ (Lane 2012: 142), autor pruža vrlo korisna objašnjenja „duple regionalizacije države“, uključujući i nekoliko vrlo bitnih kritičkih refleksija.

Dakle, „ima smisla govoriti o vlasti na više nivoa kada postoje snažna vannacionalna tela ili mehanizmi saradnje vlasti, naročito kada su obuhva-

ćene vlasti ispod centralnih“ (Lane 2012: 141). Još preciznije, budući da „upravljanje na više nivoa podrazumeva izgrađene odnose između vlasti na svim nivoima – mesna zajednica, opština, pokrajina, država i regionalne i globalne institucije“, promene koje su se desile tokom poslednje dve decenije daju smisao zaključku o koegzistenciji dva procesa – „internoj regionalizaciji“, kojom lokalne i regionalne vlasti „sve više utiču na javne politike“, odnosno o „eksternom regionalizmu“ i prenosu dela nadležnosti na nadnacionalne institucionalne aranžmane (Lane 2012: 127-28).

Budući da je vlast na više nivoa „nešto više od regionalizma“ i da je posredi „transformacija vlade u upravljanje“, reč je o promeni prirode moći mešanjem hijerarhije i tržišta u dimenzijama vertikalne organizacije vlasti, horizontalnih mreža javno-privatnih partnerstava i uključivanja privatnih firmi u sektor javnih usluga (Lane 2012: 128-30). „Tradicionalno državno upravljanje je, do izvesnog stepena, polagano zamenjeno sistemom u kome glavnu ulogu igraju igrači koji pregovaraju, dogovaraju se i osnivaju partnerstva sa privatnim sektorom ili civilnim društvom, a sve kako bi promovisali razvojne ciljeve“ (Lane 2012: 130).

U slučaju Evropske unije, kao egzemplarne političko-sistemske arene upravljanja na više nivoa, reč je o izrazitom proširenju količine i promenljivim odnosima aktera koji kreiraju javne politike i participiraju u procesu regulacije i alokacije resursa. Autor upućuje, stoga, na „sistem stalnih pregovaranja“, odnosno na „teritorijalno preklapajuće mreže za kreiranje politika“. „Suština koncepta vlasti na više nivoa podvlači česte i složene interakcije vladinih aktera i nedržavnih aktera mobilisanih za koheziono kreiranje politika i u politici EU uopšteno“ (Lane 2012: 134).

Međutim, da li se moć i autoritet mogu zamentiti mrežama pregovaranja u kojima „politika ne ‘podbacuje’ već se u suštini kreira tokom pregovora između (tobožnjih) implementatora“, pita se Jan-Erik Lane (Lane 2012: 140). Njegov stav je da je „teorija vlasti na više nivoa (je) amorfnja kao što je daleko od jasnog šta je to što ona objašnjava“. Njome se ne pruža odgovor na „... suštinsko pitanje ovlašćenja, odnosno autoriteta u ovim novim strukturama“ (Lane 2012: 130). Negativno je što se iz upravljanja „... uklanjaju poslednji ostaci državnog suvereniteta“, a „... sa pozitivne strane, podvlači se vertikalna i horizontalna međuzavisnost“ (Lane 2012: 141).

Upravo zbog ove dve, međuzavisne dimenzije savremenih transformacija moći i upravljanja, valja posredstvom nekoliko komparacija i uvida u evropske politike proveriti dejstvo krize na navedene transformacije, kao i šanse da se kriza savlada regionalističkim strategijama.



### 3. 3. Evropski odgovor na krizu – centralizacija ili regionalistička „obnova odozdo na gore“?

Realno gledano, ova etapa političke istorije (nakon krize 2008) nije naklonjena difuziji moći. Vladavinska praksa nam nudi brojne primere recentralizacije sistema upravljanja u državama Evrope. I u federalnim (Austrija) i u regionalnim državama, kao što su Španija i Italija, u toku su evidentna kresanja javnih rashoda na svim nivoima vertikalne organizacije vlasti. Pored toga, u državama tzv. Nove Evrope (primljenim u EU nakon 2004) zapaža se dodatno usporavanje inače sporog procesa decentralizacije i regionalizacije?

Ipak, pored navedenih efekata krize, svestranije komparativne analize situacije u evropskim državama ne pružaju jednoznačne zaključke. U sam osvit ekonomske krize u Evropi, uoči ministarske konferencije u Valensiji (2007), vrlo temeljno urađena Van Kauwenbergova studija (*Jean-Claude Van Cauwenberghe*)<sup>35</sup> Saveta Evrope (*The Council of Europe*) uputila je na činjenicu da sudbina ideje o sistematizovanju regionalne autonomije u vidu evropskog pravnog instrumenta, pre svega zavisi od stavova političkih aktera država članica. Konstatovano je, takođe, da na nadnacionalnom, evropskom planu, egzistiraju kontroverzni interesi. Poslovanje i industrija podržavaju centralizovanje zakonodavnih odluka, dok Evropska komisija „traži vezu između evropske konkurentnosti i privlačnosti regiona“ (Van Cauwenberghe 2007: 24). Naročito je u tom smislu zanimljiva platforma bivše evropske komesarke Danute Hubner (*Danuta Hübner*). O tome ću kazati nešto posle informacije o načinima procenjivanja funkcionalnosti regionalizacije, unutar nacionalnih država i njihove najšire evropske organizacije – Saveta Evrope.

Van Kauwenbergova studija identifikuje dva toka razmišljanja o aktuelnim problemima upravljanja i strateškim alternativama za budućnost, uključujući i donošenje evropske povelje, koja bi imala karakter konvencije sa pravno obavezujućim dejstvom u nacionalnim pravnim sistemima.

---

35 Žan Klod Van Kauwenberg, „Studija postojeće situacije u vezi sa regionalizacijom i šansama za razvoj regionalne samouprave u državama članicama Saveta Evrope“ (Jean-Claude Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Regions, 14th Plenary session, CPR(14)6REPADD, 15 May 2007.)



Prvi je karakterističan po oceni da je regionalizacija definitivno postala neodvojivi faktor ekonomskog napretka i demokratskog procesa u većini evropskih država:

„101. Regionalizam i jačanje regionalne samouprave su u samoj osnovi procesa političke demokratizacije, kao i društvenog i privrednog razvoja u većini država članica. Kao što smo videli, dakle, *regionalizam je elemenat koji utiče na porast kada je reč o modernizaciji države, to je živ i kreativan pokret koji podstiče razvoj inovativnih ideja i pozitivnih političkih osećanja*. On u manjoj ili većoj meri odražava opštu težnju da se država organizuje na tri nivoa vlasti, vodeći računa o supsidijarnosti, jasno definisanim odgovornostima, transparentnosti, bliskosti građanima, efikasnosti i prilagođavanju potrebama korisnika kada je reč o obezbeđivanju osnovnih usluga od strane socijalne države. Ekonomski učinak regiona koji uživaju status samouprave superioran je u odnosu na učinak drugih regiona. Principi demokratije, vladavina prava i zakonitost pozivaju na zakonsku institucionalizaciju prava regiona, koji kontrolišu sve veći procenat javnih poslova i troše značajan deo državnog prihoda od poreza“ (Van Cauwenberghe 2007: 18; Kurziv J. K.).

Drugi tip analize je znatno oprezniji, kako u pogledu ocene stanja u nacionalnim državama, tako i u pogledu sadržaja novih reformi:

„102. Regionalni nivo još uvek nije pronašao svoje mesto između centralnog i lokalnog nivoa u strukturi vlasti. Kao rezultat ovoga, potrebno je nastaviti sa reformama i prilagođavanjima kako bi se na bolji način definisala, između ostalog, ovlašćenja, finansijska osnova i institucionalna uloga regiona, zajedno sa administrativnim procedurama u vezi sa odnosima između nivoa vlasti. Kada se u obzir uzme značaj i učestalost potrebnih promena u okviru sistema vlasti na različitim nivoima, preporučljivo je da se status i operativne pojedinosti u vezi sa regionalnom samoupravom još uvek zakonski ne utvrđuju. Sa ovog stanovišta, *regionalizam se doživljava kao nešto neprikladno, što doводи do pojave nedostatka ravnoteže i tenzija koje čine prepreku dobrom upravljanju između lokalnih organa vlasti i centralne države*“ (Van Cauwenberghe 2007: 18; Kurziv J. K.).

Ove, danas preovlađujuće ideje o nezrelosti situacije za usvajanje regionalističkih standarda institucionalnih struktura, procedura i javnih

politika za svaku državu, članicu Saveta Evrope, zahtevaju da ukratko obratimo pažnju na pitanje: Postoje li bilo kakvi evropski standardi dobrog upravljanja posredstvom decentralizacije i regionalizacije?

U svojim ranijim tekstovima, pokazao sam da uslovno možemo govoriti o trendovima i opšteprihvaćenim principima. Reč je, zapravo, o mekom pravu (*soft law*) koje nastaje u okviru Saveta Evrope, posredstvom Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (CLRA), ministarskih konferencija, te ratifikacije i primene opšteprihvaćenih principa u praksi zemalja članica SE (CoE) (Komšić 2007b). Pre više od decenije, *Helsinkiškom deklaracijom o regionalnoj samoupravi* (2002)<sup>36</sup> ministri evropskih država, odgovorni za lokalnu i regionalnu samoupravu, ponudili su nam sumu takvih načela, ideja i preporuka za unapređenje regionalne demokratije. Komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) identifikovao je, u tom smislu, 12 zajedničkih principa:

1. *Regionalne kompetencije*: Regionalne nadležnosti su definisane ustavom, statutom regiona ili nacionalnim zakonom. Unutar ustavno-zakonskih okvira, regionalne vlasti imaju punu diskreciju u realizaciji svojih inicijativa koje se tiču svih stvari koje nisu isključene iz njihove nadležnosti ili prenete na drugi nivo vlasti. *Priroda regionalnih odluka*: Regionalne vlasti imaju moći donošenja odluka i upravljanja u domenu svojih ovlašćenja. Te moći će biti usklađene i implementirane u politike specifične za region. Moć odlučivanja može da uključuje pravo na donošenje zakona. *Mogućnost delegiranja nadležnosti*: Za specifične ciljeve i u okviru zakonskih mogućnosti, nadležnosti mogu biti dodeljene regionalnim vlastima od strane drugih javnih vlasti. U tom slučaju, moraju se obezbediti i adekvatni (finansijski) uslovi za ostvarenje prenešenih poslova.
2. *Relacije sa drugim sub-nacionalnim teritorijalnim vlastima*: Međusobni odnosi (partnerstvo) regionalnih vlasti sa drugim sub-državnim teritorijalnim vlastima biće regulisani u skladu sa evropskim principima lokalne samouprave, regionalne samouprave, odnosno u skladu sa principom subsidijarnosti.

---

36 *Helsinki Declaration on Regional Self government*, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13<sup>th</sup> Session, Helsinki, 27-28 June 2002.

3. *Učestvovanje u procesu donošenju državnih odluka:* Regionalne vlasti će biti uključene u donošenje odluka na nacionalnom (državnom) nivou kada se takvim odlukama dotiču njihove nadležnosti i suštinski interesi, odnosno zalazi u polje regionalne samouprave. *Karakter uključenja regionalnih vlasti u nacionalno odlučivanje:* Ovo uključivanje se obezbeđuje učešćem u radu državnih predstavničkih tela i kroz konsultacije i pregovore između državnih i regionalnih organa vlasti. Kad god je pogodno, regionalne vlasti i/ili njihova reprezentativna tela će biti zastupljeni ili konsultovani u procedurama koje se odnose na međunarodne pregovore države, kao i na implementaciju međunarodnih sporazuma koji se tiču nadležnosti ili obima regionalne samouprave.
4. *Kontrola regionalnih vlasti od strane države:* Supervizija od strane centralnih vlasti znači ispitivanje zakonitosti rada regionalnih vlasti. Više od toga, kao što je ispitivanje celishodnosti odluka regionalne samouprave, predviđa se kao mogućnost prilikom kontrole ostvarivanja delegiranih nadležnosti. Takođe, kad je u pitanju administrativna kontrola regionalnih vlasti, ona je legalna samo kada se odnosi na slučajeve predviđene ustavom i zakonima, kada se vrši *ex post facto* i kada su mere koje se preduzimaju proporcionalne važnosti interesa koji se nameravaju zaštititi.
5. *Zaštita regionalne samouprave:* Regionalne vlasti mogu biti predviđene ustavom ili ustanovljene zakonom. Postojanje regiona, jednom ustanovljenih, garantovano je ustavom i/ili zakonom. Ono može biti ukinuto samo posredstvom amandmana na ustav i zakon, u istoj proceduri kao i kod ustanovljenja regiona. Regionalne vlasti imaju pravo na sudsku zaštitu zarad obezbeđenja slobodnog vršenja svojih ovlašćenja i poštovanja principa regionalne samouprave kako je to uređeno domaćim pravom. Najzad, granice regiona ne mogu biti menjane bez prethodnog konsultovanja regiona. Ove konsultacije mogu da uključe i referendumsko izjašnjavanje u regionu.
6. *Prava regiona na udruživanje i druge forme saradnje:* U skladu sa sopstvenim kompetencijama i u legalnim (zakonskim) okvirima, regionalne vlasti imaju pravo na uključivanje u asocijacije i druge vidove međuregionalne saradnje. One, takođe, mogu biti članovi međunarodnih organizacija regionalnih vlasti.

7. *Spoljašnji odnosi*: U meri u kojoj to nacionalno i evropsko pravo dozvoljavaju, regionalne vlasti će moći da se uključe ili da budu predstavljene u nacionalnim institucijama i telima ustanovljenim sa svrhom saradnje sa evropskim institucijama. Regionalne vlasti mogu saradivati sa teritorijalnim vlastima drugih država, u okviru svojih nadležnosti, i u saglasnosti sa domaćim zakonom, međunarodnim obavezama i spoljnom politikom države.
8. *Samoorganizovanje*: Tamo gde ustav i/ili zakon garantuju pravo regiona na odlučivanje o unutrašnjoj organizaciji, uključujući statute i regionalne institucije, to pravo će biti definisano u najširem mogućem smislu.
9. *Regionalne institucije*: U sklopu regionalnih vlasti, prevashodno je predviđeno postojanje predstavničke skupštine. Tamo gde se izvršne funkcije ne vrše direktno od strane reprezentativnog tela (skupštine), one će biti poverene odgovornoj ličnosti ili telu, u saglasnosti sa zakonskim propozicijama i procedurama. Tamo gde je izvršno telo direktno izabrano od strane stanovništva, ono nije obavezno odgovorno reprezentativnoj skupštini iako će uvažavati njene odluke. *Način izbora*: Regionalne skupštine će biti direktno birane posredstvom slobodnih i tajnih izbora, baziranih na opštem pravu glasa, ili, će biti indirektno izabrane i komponovane uključivanjem izabranih predstavnika lokalne samouprave. *Finansiranje aktivnosti*: Izvršavanje funkcija regionalnih institucija biće omogućeno odgovarajućim finansijskim sredstvima. *Sankcije*: Tamo gde su sankcije protiv izabranih regionalnih predstavničkih tela moguće, one moraju biti utemeljene na zakonu. Zatim, moraju biti proporcionalne važnosti interesa koji žele da zaštite, kao što moraju biti podložne sudskoj reviziji. Suspenzija i raspuštanje izabranih regionalnih tela mogu biti predviđeni samo u izuzetnim slučajevima.
10. *Regionalna administracija*: Regionalne vlasti će imati sopstvene resurse, administraciju i osoblje. U zakonskom okviru, regionalne vlasti će slobodno određivati interne strukture svog upravnog sistema i svojih institucija. Regionalna javna uprava će biti u saglasnosti sa opštim principima javnog servisa, koji angažuje visokokvalitetno osoblje na osnovu sposobnosti i kompetentnosti, sa adekvatnim šansama za dalje osposobljavanje i napredak u karijeri.

11. *Finansijski resursi*: Regionalne vlasti će imati na raspolaganju resurse, srazmerne njihovim nadležnostima i odgovornostima i dovoljne da se one efektivno sprovedu. Za realizaciju svojih ovlašćenja, regionalne vlasti će slobodno raspolagati svojim sredstvima, kao što su regionalni porezi, udeo u državnim porezima, udeo u državnim fondovima bez uslovljavanja od strane države, kao i drugim sredstvima predviđenim zakonom.
12. *Finansijsko ujednačavanje i transferi*: Zaštita finansijski slabijih regionalnih vlasti biće obezbeđena ujednačavanjem procedura ili ekvivalentnih mera kojima će se korigovati efekti nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskih opterećenja koja moraju da izdržavaju. Finansijskim transferima ka regionalnim vlastima upravljajući se na osnovu unapred utvrđenih pravila, baziranih na objektivnim kriterijumima, saglasnim regionalnim nadležnostima. Koliko god je moguće, subvencije regionalnim vlastima neće biti namenjene za finansiranje specifičnih projekata. Ovi transferi neće moći da ograniče suštinsku slobodu regionalnih vlasti da kreiraju politiku sprovođenja sopstvenih nadležnosti. Najzad, za svrhe pozajmljivanja zarad kapitalnog investiranja, regionalne vlasti će imati pristup tržištu kapitala u granicama utvrđenim zakonom (Komšić 2007b: 43-46).

Naredne ministarske konferencije potvrđivale su značaj izloženih principa,<sup>37</sup> a u strukturama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti nastavljen je rad na uobličavanju novog dokumenta (*Nacrta Evropske povelje o regionalnoj demokratiji*), koji bi u vidu konvencije bio predložen državama SE za ratifikaciju.<sup>38</sup> Sa tom svrhom, studija Van Kauwenberga dosta pažnje posvećuje regionalizaciji i regionalnoj demokratiji, kao činiocu dobre uprave i upravljanja (*Good governance*). U kontekstu sve naglašenijih očekivanja građana, izdvajaju se kvalitet javnih usluga (efektivnost i efikasnost), konkurentnost, raspodela ovlašćenja i komplementarnost entiteta na različitim nivoima upravljanja (Van Cauwenberghe 2007: 26). A kad je reč o adekva-

37 *Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government*, 14<sup>th</sup> Session of the Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government, Budapest, 24-25 February 2005.

38 Opširnije o tome: Jovan Komšić, "Političko-institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda"; u: *Izazovi evropskih integracija*, 2009/6, Službeni glasnik, Beograd, str. 73-101.

tnoj definiciji dobrog upravljanja, upućeni smo na odgovore neformalnog sastanka Saveta ministara EU, u Bristolu, decembra 2005. godine.

Posredi je pet principa: 1) otvorenost; 2) učešće; 3) odgovornost; 4) delotvornost i 5) koherentnost (Van Cauwenberghe 2007: 26, 38) i oni su inkorporirani u definiciju regionalne samouprave i zaključke ministarskih konferencija Saveta Evrope od Helsinkija (2002), preko Budimpešte (2005), Valensije (2007) do Utrehta (2009) godine (Komšić 2011: 98-99).

Ipak, budući da su sve ovo iskazi deklarativnog tipa, uključujući i činjenicu da je Komitet ministara Saveta Evrope, septembra 2009. godine, odbio da „... podrži usvajanje pravno obavezujućeg instrumenta u oblasti regionalne demokratije“<sup>39</sup> (Komšić 2011: 100-01), kakvu još specifičnu težinu može, recimo, da ima odredba Člana 42.1. ovog Nacrta, kojom se garantuje pravo „uključivanja regionalnih organa vlasti u odluke koje se odnose na njih“.<sup>40</sup>

Možda nam, u tom smislu, u potrazi za dodatnim argumentima za regionalističke reforme i respektovanje interesa regija u procesu parlamentarnog odlučivanja na nacionalnom nivou, mogu pomoći iskustva EU u primeni principa supsidijarnosti, kao i najaktuelnije strateške orijentacije EU („Obnova odozdo na gore“; „Pametne specijalizacije“; „Upravljanje na više nivoa“; „Evropa u partnerstvu“). Pogledajmo prvo neke komparativne podatke o državnom uređenju evropskih država.

Ako bismo Kelsenovom (*Hans Kelsen*) lestvicom decentralizacije (Kelzen 1998: 378-82) sumirali praksu 15 država EU, pre velikog proširenja 2004-2007., godine, pokazalo bi se da su tri države federalne (Nemačka,

39 Reply to Recommendation 240 (2008) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on a „Draft European Charter of Regional Democracy“, Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2009. at the 1064<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1500163>, pristupljeno 03. 11. 2011.

40 „42.1 Svaka odluka doneta od strane nacionalnog ili saveznog organa vlasti koja se odnosi na regionalne organe vlasti, koja ima ili bi mogla da ima značajan uticaj regionalne organe vlasti, donosi se u skladu sa procedurom koja obuhvata, u najmanju ruku, prethodno obaveštavanje regionalnih organa vlasti na koje se predviđena odluka odnosi, pravo ovih organa na pristup odgovarajućim administrativnim dokumentima, zatim pravo da iznesu svoje sopstvene stavove u razumnom vremenskom roku i obavezu da navedu razloge za donošenje date odluke, vodeći računa o stavovima koje su saopštili“; The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 240 (2008), *Draft European charter of regional democracy* (Nezvanični prevod); <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1293322&SecMode=1&DocId=1252250&Usage=2>, pristupljeno 28. 10. 2011.

Austrija i Belgija), a da ostalih 12 imaju unitarno uređenje. Zbog specifične decentralizacije posredstvom ustavnih garancija regionalne autonomije, iz korpusa unitarnih država moguće je izdvojiti nov, poseban tip država i nazvati ih regionalnim. Takve su Italija i Španija (Jovičić 1996: 15-18), dok za Veliku Britaniju, bez obzira na procese asimetrične devolucije (prenosa nadležnosti centralnih vlasti na nivo autonomnih vlasti Severne Irske, Škotske i Velsa), nije moguće reći da je iz multinacionalne unije transformisana u tip regionalne, ili, pak, federalne države (Keating 2007: 29).

S obzirom na razlike i evolutivnost institucionalnih aranžmana u pravcu „novog regionalizma“, teorijske sinteze nam nude više klasifikacija ovih zapadno-evropskih državnih uređenja. Ovom prilikom navešću dve. Prema jednoj, radi se o: 1) regionalizaciji bez stvaranja novog regionalnog nivoa vlasti; 2) regionalnoj decentralizaciji i 3) političkoj regionalizaciji ili institucionalnom regionalizmu (Komšić 2007b: 130-42). Druga nas upućuje na tri osnovna oblika vlasti: 1) federalizam; 2) devoluciju i 3) funkcionalni decentralizam (Keating 2007: 8). Navešću još jednu, ranije pominjanu analizu procesa decentralizacije i regionalizacije, specifičnu po tome što obuhvata sve članice Saveta Evrope i što grupiše 47 državnih uređenja u pet kategorija: 1) savezne (federalne) države; 2) visoko decentralizovane države; 3) prilično centralizovane države; 4) države Istočne Evrope (nove članice EU i države u procesu pristupanja) i 5) ostale članice u kojima je organizacija regionalnog nivoa još uvek na dnevnom redu (Van Cauwenbergh 2007: 2, 17).

Kad je reč o strukturi državnog predstavničkog tela i mogućnostima direktnog predstavljanja interesa regija u procesu odlučivanja o nacionalnom interesu, analize govore da šest država EU-15 ima jednodomne, a devet dvodomne parlamente (Pajvančić 2003: 94). Ima smisla podsetiti i da Lajphartova komparativna studija demokratije u 36 zemalja (od 1945. do 1996. godine), pokazuje da devet država ima federalno uređenje, sa dvodomnim zakonodavnim telima. S druge strane, u grupi od 27 unitarnih sistema, bilo je 1996. godine 13 jednodomnih, 13 dvodomnih i Norveška, koja ima jednoipodomno ustrojstvo. Evidentirana je i sledeća pravilnost: „kako se stepen federalizma i decentralizacije povećava, prvo dolazi do prelaska iz jednodomnosti u dvodomnost, a potom do jačanja dvodomnosti... manje zemlje imaju jednodomne ili slabo dvodomne zakonodavne organe, bez obzira na to što imaju status federacije, polufederacije ili što su decentralizovane“ (Lajphart 2003: 212-13, 220).

Sada nešto o antikriznim strategijama EU. Na pitanje: „Gde Evropa može da nađe energiju kako bi obnovila svoj kapacitet za postizanjem



većeg nivoa promena i razvoja“, ponuđen je 2006. godine jedan, vrlo zanimljiv odgovor bivše evropske komesarke Danute Hubner: „Evropska obnova može i zaista će krenuti sa nižih nivoa, sa regionalnog i lokalnog nivoa“, ključna je poenta reformskog plana Hubnerove. Slede, zatim, ove poente: *Više nivoa vlasti – efektivnih i efikasnih* („Potrebni su nam efikasni i efektivni sistemi vlasti sačinjeni iz više nivoa“); *Inovacije* („Današnji razvoj Evrope suštinski zavisi od inovacije“); *Supsidijarnost* („Osnažena supsidijarnost, povećavanjem devolucije...“); *Bez uniformnih rešenja* („... vodeći računa o teritorijalnoj dimenziji i specifičnostima...“; „... Nema mesta za strategije tipa ‘jedna je priklada za sve.’“); *Partnerstvo* („Partnerstvo je kamen temeljac našeg metoda...“).<sup>41</sup>

Na tom tragu, u svetlu činjenice da je u toku proteklih deset godina znatno povećano učešće investicija pod kontrolom regionalnih i lokalnih vlasti, pojavilo se mnogo relevantnih autorskih ideja i grupnih sinteza koje posebno ukazuju na značaj regionalnih sinergija u ostvarivanju inovativnog sufcita (Komšić 2012c: 34-36). Reč je o dobitima od interaktivnog umrežavanja: a) regionalnih vlasti; b) privrednih subjekata; c) akademske zajednice i d) socio-kulturološkog okruženja<sup>42</sup> i na tome se bazira Akcioni plan EU 2010-2020 za pametne specijalizacije (*Smart Specialisation Platform S3*).<sup>43</sup>

Naime, u dokumentu Evropske komisije (*Communication*), upućenom Evropskom parlamentu, Evropskom Savetu, kao i komitetima (ekonomskom, socijalnom i regionalnom), piše da treba ohrabriti nacionalne i regionalne vlasti da naprave pametne strategije specijalizacije, bazirane na inovacijama. „Inovacije se sve više shvataju kao *otvoreni sistem gde različiti akteri saraduju*

41 D. Hubner, bivša komesarka za regionalnu politiku; Govor u Centru za evropsku politiku, „Smanjivanje razlika: regionalna politika kao instrument za podsticanje evropske konkurentnosti?“ (18. jul 2006); prema: J.Cl. Van Cauwenberghe, *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*, str. 24-25; Danuta Hübner, Speech/06/462, [http://www.gov-news.org/gov/eu/news/danuta\\_huumbner\\_member\\_european\\_commission/67754.html](http://www.gov-news.org/gov/eu/news/danuta_huumbner_member_european_commission/67754.html), pristupljeno 18. 03. 2012.

42 Jedna od takvih ideja je i ta da „... sinergije, ili inovativni ‘suficit’ proističu iz zajedničkih kulturnih, psiholoških ili političkih perspektiva koje su rezultat obitavanja u zajedničkom prostoru ili regionu“ (Lundval i Boras, 1997.); Vidi PP prezentaciju L. Sanches na Međunarodnoj konferenciji „Konkurentnost regiona“, u organizaciji Vojvodina CESS, iz Novog Sada, 5-6. novembra 2009.

43 O tome: Dominique Foray at All, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, European Commission, May 2012; [http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a39fd20b-9fbc-402b-be8c-b51d03450946&groupId=10157](http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=a39fd20b-9fbc-402b-be8c-b51d03450946&groupId=10157), pristupljeno 01. 08. 2013.



*i međusobno deluju*“.<sup>44</sup> Sledstveno se i regionalna politika EU dovodi u vezu sa uvećanjem konkurentnosti regija, kao i sa stepenom interregionalne i transnacionalne saradnje.<sup>45</sup> Počev od Bele knjige (*White Paper on Multilevel Governance*, 2009), na tom fonu i Komitet regiona (*Committee of Regions*), kao savetodavni organ EU, fokusira svoj angažman na izgradnju Evrope u partnerstvu i na unapređenje kulture upravljanja na više nivoa, uključujući i izradu Povelje EU (*European Union Charter for Multilevel Governance*).<sup>46</sup>

## 4. Dileme i perspektive institucionalnih politika u Srbiji

### 4. 1. Nacionalni parlament i upravljanje na više nivoa

Ako u raspravu uključimo kriterijum „primerene reprezentacije“ (Cirn) i propitamo mogućnosti relativno srazmernog predstavljanja interesa lokalnih i regionalnih zajednica u nacionalnom parlamentu, dobijamo još kompletniji „ram za sliku“ o metropolizaciji i oligarhizaciji politike u Srbiji.

Istraživanje Nacionalne koalicije za decentralizaciju, „Srbija u parlamentu 1990-2011“, pokazalo je, u tom smislu, da u četiri od osam saziva Skupštine Srbije više od polovine gradova i opština nije imalo svoje poslanike. U prvom mandatu višestranačke skupštine (1991), bilo je 36% lokalnih

44 „Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020“, European Commission, Brusels, 6. 10. 2010, COM(2010) 553 final, p. 2.; kurziv J. K.; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/smart\\_growth/comm2010\\_553\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf); pristupljeno 06. 11. 2011.

45 Vidi: Luisa Sanches, *Smart Specialisation Platform S3*, <http://www.eurada.org/site/files/Luisa%20SANCHES.pdf>; pristupio 06. 11. 2011; *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020 Presentation Transcript*, <http://www.slideshare.net/icnos/regional-policy-contributing-to-smart-growth-in-europe-2020-6960953>; pristupio 01. 08. 2013; Dominique Foray at All, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*; *ERRIN and Smart Specialisation an introductory guide*; <http://centralsweden.se/userfiles/ERRIN%20ands%20S3%20introductory%20guide.pdf>; pristupio 01. 08. 2013.

46 <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>; pristupio 11. 08. 2013; [http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/vdb-opinion-mlg/cdr273-2011\\_fin\\_ac\\_en.pdf](http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/vdb-opinion-mlg/cdr273-2011_fin_ac_en.pdf); pristupio 11. 08. 2013.

zajednica bez poslanika. U mandatu nakon drugih izbora, 1993. godine, taj procenat nezastupljenosti povećao se na 52,57%. Nakon demokratskog prevrata 2000-te i izbora 2001. godine, strukturom republičkog parlamenta dodatno su umanjeni kapaciteti srazmerne zastupljenosti teritorijalnih (lokalnih i regionalnih) interesa. Skoro 60% (59.43%) gradova i opština u Srbiji<sup>47</sup> ostalo je bez poslanika u Parlamentu, da bi prethodni saziv, nakon izbora 2008. godine, isključio nešto više od polovine (50.86%) lokalnih zajednica.<sup>48</sup>

Gledano po statističkim regionima,<sup>49</sup> Beograd ima najveći prosek mandata u Parlamentu, u odnosu na broj stanovnika. Manje od četvrtine (23%) ukupne populacije Srbije, koja živi u beogradskom regionu, imalo je trećinu (33.3%) mandata u skupštinskom sazivu 2008-2012. Svi ostali regioni imali su manje mandata u odnosu na učešće u ukupnoj populaciji. AP Vojvodina imala je 23.47% mandata u Skupštini, a njeno učešće u ukupnoj populaciji Srbije iznosi 26.92%. No i u njoj samoj je uočljiva nadprosečna zastupljenost poslanika iz Novog Sada, odnosno iz Južnobačkog okruga.<sup>50</sup>

Dakle, bez obzira na činjenicu da su parlamentarci „poslanici nacije“, sa punom svešću o neospornom značaju koncepta „apstraktnog građanina“, čime se štiti ideja i praksa demokratije od zarobljavanja parlamenta interesima partikularnih struktura (Pašić 1996: 147-52), na ovom mestu, kritikujući oligarhizaciju politike posredstvom skupštine u kojoj dominiraju stranke sa predstavnicima iz Beograda, Novog Sada i nekoliko ostalih urbanih centara, valja podsetiti na maksimu čuvenog konstitucionaliste, Benžamena Konstana (*Benjamin Constant*). Ovaj filozof je upravo u fazi plebiscitarne dominacije napoleonovskog, robusno-centralističkog modela izgradnje države i nacije, našao za shodno da upozori: „*Nacija nije ništa ako se odvoji od delova koji je čine. Samo odbranom prava tih delova brani se pravo celokupne nacije*“! (Konstan 2000: 194; Kurziv J. K.).

Projekti ustavnih promena, rađeni u stručnim radionicama civilnog društva Srbije, kritički raspoloženog prema idejama i praksi tzv. Miloševićevog

47 Ukupno ih u Srbiji ima 175, uključujući i Kosovo i Metohiju (30).

48 *Blic*, Beograd, 16. Jul, 2012, str. 5; <http://www.scribd.com/doc/138664516/Srbija-u-parlamentu-1990-2011>; <http://www.decentralizacija.org.rs/istrazivanja/Srbija-u-parlamentu-1990-2011.sr.html>; pristupio 05. 08. 2013.

49 Srbija ima pet statističkih regiona: 1. Vojvodina; 2. Beograd; 3. Južna i Istočna Srbija; 4. Šumadija i Zapadna Srbija i 5. Kosovo i Metohija.

50 *Blic*, Beograd, 16. Jul, 2012, str. 5; <http://www.scribd.com/doc/138664516/Srbija-u-parlamentu-1990-2011>; <http://www.decentralizacija.org.rs/istrazivanja/Srbija-u-parlamentu-1990-2011.sr.html>; pristupio 05. 08. 2013.

režima, devedesetih godina prošlog veka, imali su na umu Konstanove principe slobode i politike (Komšić 2006a: 360-69; Pajvančić 2009: 47-103). To bi se moglo reći i za projekte ustava Srbije, koje su nudile najuticajnije parlamentarne stranke, liberalno-demokratske orijentacije, kao i institucije izvršne vlasti, nakon 2000-te godine (Komšić 2006a: 461-74).

Nažalost, nakon usvajanja Ustava Srbije (2006), kao i Zakona o regionalnom razvoju (2009), moglo se zaključiti da su olako zaboravljene inicijative stručnjaka za tip političke regionalizacije Srbije (Komšić 2009: 97-99). U političkom polju, kao i u naučnim krugovima, skoro potpuno su potisnute ideje o reprezentovanju interesa regiona u jednodomnom, ili, pak, u dvodomnom zakonodavnom telu centralne vlasti (Komšić 2007a: 244-46). Pokazalo se, takođe, da su ustavna rešenja o „fasadnoj autonomiji“ Vojvodine cena međupartijskog kompromisa i izraz sebičnih interesa političke klase i aktera etnocentrističke ideologije i politike, koji permanentno potpiruju strahove od sadržajnije autonomije Vojvodine, regionalizacije Srbije i regionalne demokratije po meri evropskih principa i iskustava.

Štaviše, bez obzira što je Ustavom iz 1990-te, kao i odredbom Člana 107. aktuelnog Ustava Srbije (2006), skupština autonomne pokrajine ovlašćena za predlaganje zakona, propisa i opštih akata (pored narodnih poslanika, Vlade i 30.000 birača), naredni podatak svedoči o frapantnoj nesenzibilnosti nacionalnog parlamenta za inicijative iz Vojvodine. To predočava Predsednik Skupštine AP Vojvodine, Ištvan Pastor kada kaže „... da je u proteklih 12 godina iz Skupštine Vojvodine republičkom Parlamentu upućeno 39 inicijativa, ali na dnevnom su se našle tri, i to 2002. i 2003. godine, kada je premijer bio Zoran Đinđić. Od tada, u poslednjih devet godina, nijedan predlog Vojvodine nije došao na dnevni red“.<sup>51</sup>

Ako se tome dodaju podaci o, do sada, nezabeleženom trendu ukupnog ekonomskog zaostajanja i padu AP Vojvodine na nivo nedovoljno razvijenih regiona (ispod proseka Srbije),<sup>52</sup> tada se problemima participacije, primerene reprezentacije, kontrole političkog dnevnog reda i regulacije pravila igre pri-

51 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; pristupio 06. 08. 2013.

52 U razgovoru za „Blic“, 22. 11. 2012. godine, Pastor upozorava „...da samo 30 odsto stanovnika Vojvodine ima kanalizaciju, da u srednjobanatskom okrugu nijedan vodovod nije ispravan, da je Vojvodina za poslednjih 20 godina izgubila 70 odsto društvenog kapitala, ili 16.000 dolara po građaninu, kao i da, u ovom trenutku, Vojvodina po prvi put ima niži prosek zarada u odnosu na Srbiju“; <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; pristupio 06. 08. 2013.

družuju varijable (ne)efikasnosti upravljanja i alokacije resursa, sa nezadovoljavajućim ekonomsko-socijalnim ishodima, koji u ukupno polje politike i sve nivoe vlasti unose dodatne tenzije i međusobna optuživanja.

Kako bilo, predstojeće reforme, koje bi u Srbiji trebalo da ozbilje evropske principe dobre uprave (otvorenost; učešće; odgovornost; delotvornost i koherentnost), ne mogu da zaobiđu probleme ravnomernog regionalnog razvoja, da dalje ignorišu imperativ utvrđivanja političke strategije decentralizacije i regionalizacije Srbije (Komšić 2009: 99), kao i da previđaju neophodnost prilagođavanja parlamenta ostvarivanju navedenih ciljeva. To znači, da i u slučaju potpunog zaborava ranijih inicijativa za uvođenje dvodomnog parlamenta (Basta Flajner i ost. 2001: 42-44, Pajvančić 2009: 64), ipak, ostaju mogućnosti značajnih promena strukture i procedura odlučivanja i u okvirima jednodomne skupštine Srbije.

Budući da Srbija neosporno pripada krugu manjih država, sa svim okolnostima koje danas ne idu na ruku inicijativama za uvođenje dvodomnosti, moguće je zaključiti da iz tih razloga, kao i iz ugla savremenih demokratskih praksi, nije realno u predstojećim ustavnim promenama očekivati više od institucionalno garantovanog reprezentovanja teritorijalnih zajednica u jednodomnom, odnosno, jednoipodomnom parlamentu. Uzor takvim reformama mogu biti rešenja Portugalije, Finske i Danske, u kojima je ustavno garantovan izbor poslanika u izbornim jedinicama identičnim sa teritorijalnim okruzima i regionima (Pajvančić 2003: 94-95). Ipak, mnogo važnija od ove komparativne relacije jeste, u ovom tekstu već podvlačena, činjenica da su „procesi regionalizacije (su) politički planovi koje pokreću politički interesi, a vrše se putem institucionalnih procedura koje nadgledaju parlamentarne političke stranke“ (Van Cauwenberghe 2007: 23).

Kao što sam u ranijim analizama konsekvenci aktuelnog ustavnog teksta zaključio, najuticajnije stranke u Srbiji su svoj „dugotrajni mirovni ugovor“ (Bobio 1990: 140) utemeljile 2006. godine na vrlo redukovanom, konfuznom konceptu decentralizacije države i pokrajinske autonomije (Komšić 2007c: 232-34). Da pojmovi lokalne samouprave i pokrajinskih autonomija „nisu ispunjeni suštinom“, te da je sadržaj autonomnosti potpuno zavisna varijabla svemoćnog nacionalnog parlamenta i zakonodavstva, pokazalo je i autoritativno mišljenje Venecijanske komisije (*Venice Commission*).<sup>53</sup>

53 „Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje posredstvom pravnih normi nižeg ranga“; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion of the Constitution of Serbia*

Zato, za sam kraj ove analize, postavljam retoričko pitanje: Šta treba da se desi pa da se, kao i 2003. godine, najuticajnije partije opredele za unapređenje pretpostavki regionalne demokratije u Srbiji?

Ako bi smo u ovom momentu političkog zbivanja hteli da potražimo indikatore spremnosti političke elite Srbije za institucionalne reforme i unapređenje parlamentarne demokratije posredstvom upravljanja na više nivoa, tada se, uz sva saznanja da naše partije drže do svojih obećanja kao „do lanjskog snega“, ipak, ne mogu zaobići *programske ideje*. U tom smislu, u jednoj analizi evolucije partijskih pogleda na decentralizaciju i regionalizaciju, uoči parlamentarnih izbora 2012., zaključio sam da „kritička masa političkih zahteva za doslednom decentralizacijom, uključujući i regionalizaciju, može biti postignuta na domaćem tržištu ideja, u polju interesnih kalkulatorika ključnih političkih partija i u sferi glasačke potražnje samo u slučaju ubrzanja evropskih integracija, stabilizacije ekonomskih tokova, izlaska iz krize i efektivnog unapređivanja standarda ekonomije, politike i kulture po meri EU“ (Komšić 2012d: 73).

Ako godinu i po dana nakon formulacije ovog stava i nije moguće naći razloge za drugačije rezonovanje, onda takva, u kratkom vremenskom roku, teško dostižna konstelacija ne hrabri pobornike modernizacije i decentralizacije Srbije. To se, uostalom, vidi i iz krajnje neodređenog odnosa najuticajnijih stranaka prema reformama. Među parlamentarnim strankama, osim regionalnih i manjinskih stranaka, samo su dve manje stranke (LDP i URS), sa izbornom podrškom nešto iznad cenzusa (5%), konkretnije opredeljene za političku regionalizaciju države (Komšić 2012d: 71-73). Ta okolnost objašnjava činjenicu što u partijskim projektima promena uopšte ne egzistira tema prilagođavanja organizacije vlasti i parlamentarizma evropskim iskustvima i standardima upravljanja na više nivoa.

Ipak, stabilizacija procesa evropeizacije Srbije, po širini i po dubini političkog i socijalnog polja, pružiće šanse da se reprezentovanje teritorijalnih zajednica u Skupštini, saradnja svih nivoa vlasti i mnogi drugi aspekti transformacije moći u upravljanje premeste iz zone stručnih preporuka i politički „subverzivnih“ i „neprofitabilnih“ ideja u javne politike, institucionalne procedure i najširu sferu običajnosti i političke kulture „Evrope u partnerstvu“.

---

(Opinion No 405/2006), Strasbourg 19. March 2007, p. 18; [http://www.google.rs/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla:en-US:official&channel=s&hl=en\\_US&source=hp&q=Opinion+on+the+Constitution+of+Serbia+No+405/2006&btnG=Google+Search&oq=&gs\\_l=&gs\\_rd=cr](http://www.google.rs/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla:en-US:official&channel=s&hl=en_US&source=hp&q=Opinion+on+the+Constitution+of+Serbia+No+405/2006&btnG=Google+Search&oq=&gs_l=&gs_rd=cr), pristupio 10. 08. 2013.

Najzad, na samom kraju ovog teksta, nekoliko napomena o institucionalnim politikama u svetlu prošlogodišnje odluke Ustavnog suda Republike Srbije o ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine.<sup>54</sup>

#### 4. 2. Nedoumice o kapacitetima AP Vojvodine u upravljanju kulturnim razlikama u bližoj perspektivi

Da etnocentrizam zaista predstavlja „suzenje vidika“ i da to donosi štetu najpre pripadnicima sopstvene nacije i države, uverljivo pokazuje činjenica da politička klasa Srbije još nije shvatila sve prednosti koje pružaju institucije *teritorijalne* autonomije Vojvodine u unapređenju multikulturalnosti, integraciji manjina i stvaranju konsensualnih pretpostavki za razvoj „ustavnog patriotizma“ (Habermas). Naročito je štetna strategija najmoćnijih aktera političke scene Srbije da se fasadnom autonomijom Vojvodine (Komšić 2007c: 226-35), propisanom Ustavom Republike Srbije (2006), minimizuju upravljачki kapaciteti Pokrajine, kompetentnost i sposobnost političke artikulacije vojvođanskih interesa, relativizuju i obesmisle evropski principi i rešenja regionalne autonomije i, tako, razvodne tzv. autonomnaške energije, sve do maksimalno mogućeg umanjena potražnje za takvom „robom“ na političkom tržištu Pokrajine i Republike.

Dokle god su dominantna takva uverenja, političke matrice i interesne kalkulatorike vodećih stranaka, što presudno utiču i na ukupna raspoloženja populacije Srbije, građani i građanke Autonomne pokrajine Vojvodine neće biti u prilici da, posredstvom svojih predstavnika u pokrajinskoj skupštini i u ukupnom sistemskom ambijentu, u punom kapacitetu dodaju nove vrednosti užoj i široj političkoj zajednici. Mislim na efektivnu realizaciju ključnih zadataka demokratske politike, koje je jedan autor nazvao „upotrebom regija i svih njenih različitih potencijala, kao otvorene scene za kolektivno delovanje“; „humanijim vidom organizacije“ i „stvaranjem jednog uređenijeg sveta, osetljivijeg na razum i adekvatnije zasnovanog na realnosti“ (Mamford 2010: 401-22).

Zašto insistiram na razumu, realnosti, humanosti i otvorenosti, koje mogu da ponude procesi konsolidacije mreža formalnih i neformalnih

54 Na sednici, održanoj 10. jula 2012. godine, Ustavni sud Republike Srbije ocenio je da 22 odredbe članova zakona o prenosu nadležnosti sa Republike na Pokrajinu nisu u saglasnosti sa Ustavom.

interakcija među građanima, pripadnicima ravnopravnih nacionalnih zajednica u okviru sistema vlasti i samouprave u Vojvodini? Pre svega, zato što smo, nakon mišljenja Ustavnog suda Republike Srbije o ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, suočeni sa rastućim trendom vrlo restriktivnog tumačenja sadržaja i kapaciteta pokrajinske autonomije.

Takva orijentacija može uskoro na političkoj i društvenoj sceni Srbije i Vojvodine da se još ekspanzivnije ispolji nakon ocene ustavnosti Statuta APV. Naime, ukoliko bi prezentovana argumentacija Koste Čavoškog bila uzeta od strane sudija Ustavnog suda za verodostojni obrazac tumačenja ustavnog teksta i merilo (ne)legalnosti principa multikulturalnosti, evropskog regionalizma i institucionalnih rešenja Statuta AP Vojvodine o ravnopravnosti nacionalnih zajednica, tada se u konceptualnom, političkom i najširem društvenom smislu pitanja identiteta Vojvodine, multikulturalnog građanstva i konsolidovane demokratije ponovo otvaraju na dramatičan način.

Autoritativna interpretacija „nacionalnog interesa“, koja ne omogućava Skupštini AP Vojvodine funkcionalnu semiotiku i semantiku ravnopravnosti, kao i autonomne moduse interaktivne komunikacije i sporazumevanja političkih predstavnika i civilnih aktera ključnih segmenata vojvođanskog društva, ne samo da bi suzila, nego bi zapravo dovela u pitanje i samu mogućnost uspostavljanja javnog multikulturalnog prostora i kolektivne dimenzije, koja prevazilazi horizonte etniciteta.

Možda, u tom kontekstu, zaista nismo daleko od momenta punog ostvarenja strateškog cilja etno-nacionalista da na duži rok zatome „ljudsku sposobnost za višestruki i komplementarni identitet“ (Linc i Stepan 1998: 55) i onemogućće stabilizaciju alternativnog modela kulture i demokratije, za koji je, kao što sam naveo, Volcer kazao da ne podrazumeva niti „dominaciju jednog plemena“, niti, pak, „odustajanje od plemenske svesti svih“ (Volcer 1995: 173).

U slučaju definitivnog pretvaranja nacionalističkog sna u javu „kulturne tiranije“ (Kerc) etničkih političkih preduzetnika, umesto otvorene multikulturalnosti, dobili bismo zatvoreni konstrukt „monokulturalizma u množini“ (Eriksen, Stjernfelt 2013: 355). Sve to, nažalost, predstavljalo bi samo nov prilog već dobro poznatom lažiranju demokratije i „bedi malih istočnoevropskih država“ (Bibo 1996).

Izlaz iz takve bede morao bi se potražiti, kako u inventivnoj kulturi multikulturalnosti, tako i u novom ustavu Srbije, koji bi garantovao šanse



za institucije koje „govore“, kako je to Platon davno primetio, „sopstvenim jezikom“.<sup>55</sup> Miletićevim rečima rečeno, dobitna formula je u primeni maksime: „Dajte svakoj narodnosti život, a državna sveza neka je pretežno u vašim rukama!“. A, na tragu Mamfordovih analiza, valja kazati da jedan od ključnih zadataka demokratske politike u Srbiji danas jeste „upotreba regija i svih njenih različitih potencijala, kao otvorene scene za kolektivno delovanje“.

Samo takav institucionalni jezik višejezičnosti i višekulturalnosti u Vojvodini može da osnaži pretpostavke jednog novog, integrativnog – ustavnog patriotizma. Tada će Srbija, na demokratski način, argumentima vojvođanske prakse i dostignućima etnokulturne pravde, superiorno moći da marginalizuje, kako netolerantne pripadnike većinske, srpske nacije, tako i svaku novu inicijativu za teritorijalizaciju manjinskih etničkih politika, sličnu onima koje sam pomenuo na samom početku ove studije.

Tek tada će politička klasa Srbije pokazati da je na putu modernizacije i evropeizacije države i društva u punoj meri shvatila šta znači: *Hic Rhodus, hic salta!*<sup>56</sup>

---

55 Ima jedno mesto u Platonovim čuvenim *Pismima* gde on insistira na istoricističkoj tezi o neponovljivosti svakog pojedinačnog državnog uređenja, koje ima „svoj sopstveni govor, kao da je svako od njih živo biće“. Iz tih razloga: „...ono državno uređenje, dakle, koje govori sopstvenim jezikom, podjednako bogovima i ljudima, i shodno tome jeziku upravlja svoje praktično delovanje, uvek je beričetno i stabilno, ali propada ako pokuša da imitira neko drugo uređenje“; Platon, *Pisma*, Rad, Beograd, 1978., str. 35.

56 „Ovde je Rod, ovde skoči!“; ( „Ako je daleko Bagdad, blizu je aršin, rekli nekome koji se hvalio da je u Bagdadu vrlo daleko skakao“).



## LITERATURA

- Arent, Hana. 1998. *Izvori totalitarizma*. Beograd: Feministička izdavačka kuća.
- Basta, Flajner, Lidija i ost., 2001. *Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Bibo, Istvan. 1996. *Beda malih istočnoevropskih država*. Sremski Karlovci-Novu Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Bobio, Norberto. 1990. *Budućnost demokratije*. Beograd: Filip Višnjić.
- Cirn, Mihael. 2003. *Upravljanje sa one strane nacionalne države*. Beograd: Filip Višnjić.
- Čavoški, Kosta. 2005. „Vojvodina – država nacionalnih manjina“, u: Đorđe Vukadinović (ur.), *Vojvodansko pitanje*. Beograd: Nova srpska politička misao (posebno izdanje).
- Dal, Robert. 1994. *Dileme pluralističke demokratije*. Beograd: BIGZ.

- Dal, Robert. 1997. *Poliarhija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Darendorf, Ralf. 1989. *Homo sociologicus*. Niš: Gradina.
- Diamond, Larry. 1996. „Is the Third Wave Over?“, *Journal of Democracy*, Vol. 7, Nu. 3. july.
- Digi, Leon. 1997. *Preobražaji javnog prava*. Beograd: Plato.
- Dinan, Dezmon. 2009. *Sve bliža unija – uvod u evropsku integraciju*. Beograd: Službeni glasnik.
- Dinan, Dezmon. 2010. *Menjanje Evrope – Istorija Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Eriksen, Jens-Martin. Stjernfelt, Frederik. 2013. *Demokratske kontradikcije multikulturalizma*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava.
- Flajner, Tomas. 1996. *Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo*. Beograd-Valjevo: Gutenbergova galaksija.
- Fukujama, Frensis. 2007. *Građenje države*. Beograd: Filip Višnjić.
- Gelner, Ernest. 1997. *Nacije i nacionalizam*. Novi Sad: Matica srpska.
- Gerc, Kliford. 1998. *Tumačenje kultura*, 1 i 2. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Giberno, Monsera. 1996/1997. „Nacionalni identitet i modernost“; u: Obrad Savić (ur.), *Utvara nacije – Spectre of nation*. Beograd: Beogradski krug, No. 3-4/1996; 1-2/1997.
- Gidens, Entoni. 1996. *Dirkem*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Goati, Vladimir. 1996. *Stabilizacija demokratije ili povratak monizma*. Podgorica: Unireks.
- Goati, Vladimir. 2000. *Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama od 1990 do 2000*. Bar: Conteco.
- Golubović, Zagorka i saradnici. 1995. *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*. Beograd: Filip Višnjić.
- Hague, Rod. Harrop, Martin. Breslin, Shaun. 2001. *Komparativna vlada-vina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hantington, Samjuel. 2004. *Treći talas*. Zagreb: Politička kultura. Podgorica: CID.
- Held, Dejvid. 1990. *Modeli demokracije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Heler, Agneš. 1991. „Slavne revolucije’ Istočne Evrope“, *Rukovet*, br. 8-10, Subotica.

- Hiks, Sajmon. 2007. *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Hiršman, O. Albert. 1999. *Strasti i interesi*. Beograd: Filip Višnjić.
- Hobsbaum, Erik. 1996. *Nacije i nacionalizam od 1780*. Beograd: Filip Višnjić.
- Jovičić, Miodrag. 1996. *Regionalna država*. Beograd: Vajat.
- Kaningam, Frenk. 2003. *Teorije demokratije*. Beograd: Filip Višnjić.
- Keating, Michael. 1998. *The New Regionalism in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kelzen, Hans. 1998. *Opšta teorija prava i države*. Beograd: Pravni fakultet.
- Kerc, Pol. 2005. *Kako preurediti savremeni svet*. Beograd: Filip Višnjić.
- Kimlika, Vil. 1999. „Etnički odnosi i zapadna politička teorija“, u: *Habitus*, mart 1999, Novi Sad: Centar za multikulturalnost.
- Kimlika, Vil. 2002a. „Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Evropi“, u: Vil Kimlika, Magda Opalski (ur.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Kimlika, Vil. 2002b. *Multikulturalno građanstvo*. Novi Sad: Centar za multikulturalnost.
- Kimlika Vil, Opalski Magda. 2002. *Može li se izvoziti liberalni pluralizam*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Kiš, Janoš. 1997/1998. „Na putu prevazilaženja nacionalne države“, u: Drinka Gojković (ur.), *Mostovi*, Sveska IV, broj 112-113, Beograd: Udruženje književnih prevodilaca Srbije.
- Kiš, Janoš. 2002. „Građenje nacije i iza toga“, u: Vil Kimlika, Magda Opalski (ur.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Komšić, Jovan. 1996. *Etnodemokratija i regionalizam*. Novi Sad: KMS.
- Komšić, Jovan. 1997. *Šanse interkulturalizma i iskušenja etnodemokratije*. Subotica: Otvoreni univerzitet.
- Komšić, Jovan. 2000. *Teorije o političkim sistemima*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Komšić, Jovan. 2002. „Demokratska tranzicija u Srbiji i problem institucionalne neopredeljenosti“, u: Danilo Šuković (ur.), *Tranzicija i institucije*. Beograd: Institut društvenih nauka.

- Komšić, Jovan. Pantić, Dragomir. Slavujević, Đ. Zoran. 2003. *Osnovne linije partijskih podela i mogući pravci političkog pregrupisanja u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka.
- Komšić, Jovan. 2006a. *Dileme demokratske nacije i autonomije*. Beograd: Službeni glasnik. Novi Sad: PHILIA.
- Komšić, Jovan. 2006b. „Vojvođanski identitet u tranziciji“; u: Pavel Domonji (ur.), *Vojvođanski identitet*, Helsinške sveske br. 24. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava.
- Komšić, Jovan. 2007a. „Jednodomni ili dvodomni parlament u pluralnom društvu“, u: Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović (ur.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.
- Komšić, Jovan. 2007b. *Principi evropskog regionalizma*. Novi Sad: PHILIA.
- Komšić, Jovan. 2007c. „Autonomija Vojvodine i lokalna samouprava u novom Ustavu Srbije“, u: Milan Podunavac (ur.), *Godišnjak 2007/1*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Komšić, Jovan. 2009. „Političko-institucionalni aspekti regionalnog razvoja Srbije u svetlu evropskih standarda“, u: Nikola Jovanović (ur.), *Izazovi regionalizacije 2009/6*. Beograd: Službeni glasnik.
- Komšić, Jovan. 2010. „Saveti za međunacionalne odnose i delotvorno učešće manjina u javnom životu u AP Vojvodini“, u: Dragutin Babić i Drago Župarić-Iljić (ur.), *Nacionalne manjine kao faktor stabilnosti međunarodnim odnosima Hrvatske i Srbije*. Zagreb: IMIN.
- Komšić, Jovan. 2011. „Krizi i regionalizam – evropske i srpske paralele“, u: Milan Podunavac (ur.), *Ustav i demokratija u procesu transformacije*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke.
- Komšić, Jovan. 2012a. „Demokratsko upravljanje različitostima i novi regionalizam – Autonomna pokrajina Vojvodina u svetlu evropskih iskustava“, u: Rudlof Kastori (ur.), *Godišnjak 2011*. Novi Sad: Vojvođanska akademija nauka i umetnosti.
- Komšić, Jovan. 2012b. „Razumevanje države i decentralizacije na političkom tržištu Srbije“, U: Zoran Stojiljković (ur.), *Zašto glasam, kako glasam, ako uopšte glasam*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, FPN, Centar za demokratiju.

- Komšić, Jovan. 2012c. „Pretpostavke razvoja regionalne demokratije“, u: Mijat Damjanović (ur.), *Nove regionalne politike i evropska iskustva*. Beograd: Megatrend univerzitet.
- Komšić, Jovan. 2012d. „Krizna i politički kontekst decentralizacije i regionalizacije u Republici Srbiji“, u: Aleksandar Popov (ur.), *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije*. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Konrad, Đerđ. 1995. *Identitet i histerija*. Novi Sad: Apostrof.
- Konstan, Benžamen. 2000. *Principi politike i drugi spisi*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Lajphart, Arend. 2003. *Modeli demokratije*. Podgorica: CID.
- Lane, Jan-Erik. 2012. *Državno upravljanje*. Beograd: Službeni glasnik, Megatrend univerzitet.
- Lazić, Mladen i dr. 1994. *Razaranje društva*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lijphart, Arend. 1992. *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus.
- Linc, Huan. Stepan, Alfred. 1998. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Lipset, M. Sejmor. 1969. *Politički čovek*. Beograd: Rad.
- Lipset, Sejmur. Džejson, Lejkin. 2006. *Demokratski vek*. Beograd: Alexandria Press.
- Lovo, Filip. 1999. *Velike savremene demokratije*. Sremski Karlovci-Novı Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Mamford, Luis. 2010. *Kultura gradova*. Novi Sad: MEDITERRAN Publishing.
- Miletić, Svetozar. 2001. *O srpskom pitanju*. Novi Sad: Gradska biblioteka.
- Monteskje, Šarl. 1989. *O duhu zakona*, 1. i 2. Beograd: Filip Višnjić.
- Neumann, Franz. 1974. *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb: Naprijed.
- Ofe, Klaus. 1999. *Modernost i država*. Beograd: Filip Višnjić.
- Pajvančić, Marijana. 2003. „Struktura parlamenta i reprezentovanje autonomija – regija“, u: Slobodan Beljanski, Marijana Pajvančić (ur.), *Vojvodina i budući Ustav Srbije*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.

- Pajvančić, Marijana. 2009. *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Pašić, Najdan. 1996. *Istorijski fijasno sistema monoorganizacione hijerarhije*. Beograd: FPN, Podgorica: Unireks.
- Peters, B. Guy. 2007. *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Platon. 1978. *Pisma*. Beograd: Rad.
- Plessner, Helmuth. 1997. *Zakašnjela nacija*. Zagreb: Naprijed.
- Poper, R. Karl. 1993. *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, 1 i 2. Beograd: BIGZ.
- Pusić, Eugen. 1999. *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Puzigaća, Milka. 2011. „Najviše ‘isto kao sada’“, *Decentralizator* 6, (2011), Beograd: Kancelarija Nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije.
- Ritštig, Helmut. 1997. „Prava manjina ili ljudska prava“, u: Branko Milinković, Sanja Milinković (ur.), *Nacionalne manjine*. Beograd: Međunarodna politika.
- Sartori, Đovani. 2001. *Demokratija – šta je to?*. Podgorica: CID.
- Sartori, Đovani. 2003. *Uporedni ustavni inženjering*. Beograd: Filip Višnjić.
- Semprini, Andrea. 2004. *Multikulturalizam*. Beograd: CLIO.
- Sloterdajk, Peter. 2001. *U istom čamcu*. Beograd: Beogradski krug.
- Smit, D. Antoni. 1998. *Nacionalni identitet*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Šnaper, Dominik. 1996. *Zajednica građana*. Sremski Karlovci, Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Šnaper, Dominik. 1997. „Demokratska nacija i etnički nacionalizam“, u: Slobodan Divjak (ur.), *Treći program* 109,110 (I/II). Beograd: Radio Beograd.
- Šumpeter, Jozef. 1960. *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*. Beograd: Kultura.
- Tamir, Jael. 2002. *Liberalni nacionalizam*. Beograd: Filip Višnjić.
- Tenies, Ferdinand. 1969. „Zajednica i društvo“, u: Talcott Parsons, Edward Shils, Kaspar D. Naegle, Jesse R. Pitts (eds.), *Teorije o društvu*. Beograd: Vuk Karadžić.

- Tili, Čarls. 1997. *Suočavanje sa društvenom promenom*. Beograd: Filip Višnjić.
- Vajl, Erik. 1982. *Politička filozofija*. Beograd: Nolit.
- Varadi, Tibor. 1999. „O šansama za etnokulturnu pravdu u Centralnoj Istočnoj Evropi – sa osvrtom na Dejtonski sporazum“, u: *Habitus*, mart 1999. Novi Sad: Centar za multikulturalnost.
- Veber, Maks. 1976. *Privreda i društvo*, Tom 1. Beograd: Prosveta.
- Veber, Maks. 1988. „Politika kao poziv“, u: Vladimir Gligorov (ur.), *Kritika kolektivismu*. Beograd: Filip Višnjić.
- Volcer, Majkl. 1995. „Savremeni tribalizam“, u: Mijat Damjanović, Snežana Đorđević (ur.), *Izazovi modernoj upravi i upravljanju*. Beograd: TIMIT.





## INTERNET IZVORI

- Diamond, Larry. 1997. „The End of the Third Wave and the Global Future of Democracy“. *Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series* No 45, July 1997, [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_45.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_45.pdf); pristupljeno 30. 01. 2012.
- Fukuyama, Francis. 2005. *Do we really know how to promote democracy*. Foreign Policy Association, [http://www.fpa.org/usr\\_doc/Francis\\_Fukuyama.pdf](http://www.fpa.org/usr_doc/Francis_Fukuyama.pdf); pristupljeno 28. 01. 2012.
- Keating, Michael. 2007. *Federalism and Balance of Power in European States*, Paris: SIGMA, OECD, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/40/30/39875366.pdf>; pristupljeno 05. 11. 2011.
- Mill, John Stuart. 2009. *Representative government*. web edition published by eBooks@Adelaide; [http://www.constitution.org/jsm/rep\\_gov.htm](http://www.constitution.org/jsm/rep_gov.htm); pristupljeno 18. 01. 2012.
- Van Cauwenberghe, Jean-Claude. 2007. *Study on the current situation concerning regionalisation and the prospects for developing regional self-government in Council of Europe member states*; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPR%2814%296REPADD&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>; pristupljeno 09. 08. 2013.



**Jovan Komšić**

## **DEMOCRATIC MANAGEMENT OF CULTURAL DIVERSITY: VOJVODINA IN THE LIGHT OF EUROPEAN EXPERIENCE**

***Abstract:*** Impartial understanding of major issues, the present systemic procedures and outcomes of democratic management of cultural diversity in Vojvodina is a complex and challenging task due to a marked level of ideological and political conflicts in the process of authoritative determination of the content of public assets of the Province and the Republic of Serbia. Therefore, after the initial „scanning“ of political components in the texture of current phenomena of (in)tolerance in the interethnic relations; the autonomy of ethno-national communities; the content and nature of territorial autonomy etc., the analysis starts with an insight into the nature of great theoretical debates on possibilities of democracy in plural societies. The focus is then placed on the results of the transition (post-communist) strategies of nation and state building in order to comprehend the set of the following three questions: Serbia a) what kind of society; what kind of state; what kind of autonomy, in the light of the European experience of new regionalism and strategy of good multilevel governance. The last segment of the analysis addresses

the dilemmas and perspectives of institutional policies in Serbia, as well as the ambiguities about the capacities of the AP of Vojvodina in managing cultural diversity.

*Key words:* democratic management of cultural diversity; plural societies; multicultural citizenship; the Autonomous Province of Vojvodina; Serbia; post-communist transition; state building; nation building; ethnocentrism; autonomy; new European regionalism; multilevel governance.

# **DODATAK**



## **USTAV 2006: SIMULIRANJE KONSTITUCIONALIZMA U SRBIJI I DESTRUKCIJA PRETPOSTAVKI MULTIKULTURALNOG GRAĐANSTVA U VOJVODINI<sup>57</sup>**

**Sažetak:** Fridrihovo (*Carl J. Friedrich*) upozorenje da „postojanje formalno-pravnih ograničenja, nije na bilo koji način indikacija postojanja ustavnog poretka u političkom, konstitucionalnom smislu“, autor uzima za polaznu tačku kritičkog uvida u procese krivotvorenja ustavnog načela o ograničenju državne vlasti posredstvom pokrajinskih autonomija i lokalnih samouprava (Član 12. Ustava Srbije). Prvi odeljak posvećen je ustavnom zaboravu regionalizacije i simuliranju konstitucionalizma. U drugom se pokazuje kakvo teorijsko nasleđe je prećutano i zamagljeno u zvaničnoj interpretaciji pravne prirode (unitarne) države i javnih politika u Srbiji, a u trećem se raspravlja o interakciji decentralizacije („federalnog procesa“) i konstitucionalne demokratije, da bi se u poslednjem odeljku pažnja fokusirala na etnocentrističko osporavanje autonomije i multikulturalnog građanstva u Vojvodini. Zaključak autora je da je nužno prevrednovanje samog pojma države i nacije, kako

---

57 Ovaj tekst (u Dodatku) napisan je nakon dovršenja osnovnog teksta ove knjige i objavljen je sa ovim naslovom u Zborniku radova sa međunarodne naučne konferencije: „USTAVI U VREMENU KRIZE – POSTJUGOSLOVENSKA PERSPEKTIVA“; Beograd, 27-29. septembar 2014. godine. Knjigu su uredili: Milan Podunavac i Biljana Đorđević, a izdavači su: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije.

bi proevropske reforme, koje uključuju i ustavne promene, rezultirale stabilizacijom demokratije u Srbiji i novim politikama supsidijarnosti, partnerstva, inkluzivnosti, inicijativnosti, odgovornosti, regionalizma i upravljanja na više nivoa.

**Ključne reči:** Ustav Srbije, (kvazi)konstitucionalizam, unitarna država, etnocentrizam, Vojvodina, autonomija, multikulturalno građanstvo, decentralizacija, regionalna država.



Vitalnost konstitucionalne demokratije i verodostojnost principa „ograničenja i uravnoteženja“<sup>58</sup> bitno zavisi od političkih i kulturnih elita i njihovog poimanja vlasti. Klasičar prošlovekovne teorije konstitucionalizma, Karl J. Fridrih (*Carl Joachim Friedrich*), u tom smislu dobro primećuje da vlastodršci i njima konkurentne elite moći mogu vladavinu poimati na dva načina, ili kao: a) puko supstancijalno posedovanje, hijerarhiju i komandovanje, ili, pak, b) kao vlast u zajednici, sa svim njenim „uzajamnim, odnosnim aspektima“. Pritom, upućuje na mnogobrojne, „nesrećne konceptualne pogreške“<sup>59</sup> i loše konsekvence tretmana vlasti kao prostog, materijalnog posedovanja. Ključna greška je, dakako, što „ovakva identifikacija vlasti sa silom, ne uzima u obzir najvažniji aspekt vlasti u političkom i ljudskom smislu, tj. činjenicu da je to odnos među ljudskim bićima koja međusobno saraduju“<sup>60</sup>.

Dakle, budući da se prava priroda političke vlasti, može spoznati samo iz perspektive koja uzima u obzir tesnu vezu vlasti i ciljeva, odnosno „vrednosti koje se čuvaju i interesa koji se slede“,<sup>61</sup> Fridrih insistira

58 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, CID, Podgorica, 1996, str. 40.

59 „Ova vlast prisiljavanja na poštovanje odluka je otuda univerzalno priznata kao 'službena vlast' i uvijek pokazuje zašto definicija vlasti u kontekstu učešća u donošenju odluka nije zadovoljavajuća. Iz ovakvog rezonovanja raširila se tendencija među mnogim pravnicima, praktičarima i politikolozima, da vlast razmatraju esencijalno kao moć za komandovanjem, uvođenjem reda, sa svim nesrećnim konceptualnim pogreškama, koje termin 'politička vlast' uključuje“; Ibidem, str. 29.

60 Ibidem, str. 27.

61 „Zbog toga je nemoguće proučavati politiku kao proces sticanja, distribucije i gubljenja vlasti, bez uzimanja u obzir glavnih ciljeva, namjera i stremljenja ljudskih



na „*efektivno regulisanim ograničenjima*, u odnosu na političke i još više upravljačke aktivnosti vlade“, dodajući da sve to „... ima za cilj da usred-sredi pažnju na činjenicu da *ustavni poredak koji se čini stvarnim, faktički ne mora da bude takav. Postojanje formalno-pravnih ograničenja, nije na bilo koji način indikacija postojanja ustavnog poretka u političkom, konstitucionalnom smislu*“.<sup>62</sup>

Kako bilo, citirano Fridrihovo upozorenje uzimam za polaznu tačku kritičkog uvida u procese krivotvorenja ustavnog načela o ograničenju državne vlasti posredstvom pokrajinskih autonomija i lokalnih samouprava, kao i konceptualnog i efektivnog razaranja institucionalnih i drugih pretpostavki multikulturalnog građanstva u Vojvodini. Osim samog ustavnog teksta, osnov za ovakvu kvalifikaciju vrhunaravnog opravdanja srpske države predstavljaju odluke (i njihovo obrazloženje) Ustavnog suda Srbije (USS) o Zakonu o nadležnostima AP Vojvodine, kao i o vojvođanskom Statutu.

### **Ustavni „zaborav“ regionalizacije i simulacija ograničenja državne vlasti pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu**

U načelima Ustava Srbije (Član 12.) navedeno je da je „državna vlast ograničena (je) pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu“.<sup>63</sup> Međutim, da ovo konstitucionalističko načelo, koje u fokus stavlja jednu od poluga građanske suverenosti, nije konsekventno primenjeno u potonjim odredbama Ustava, vrlo razložno i precizno pokazuje mišljenje najkompetentnijeg stručnog tela Saveta Evrope (*Evropske komisije za demokratiju posredstvom prava*). Ovo telo, popularno zvano *Venecijanska komisija*, ocenjuje da deo posvećen teritorijalnoj organizaciji vlasti u Srbiji nije najkoherentniji;<sup>64</sup> da pojmovi autonomije

---

bića uključenih u odnose vlasti“; Isto, str. 28; To, drugim rečima, znači da se vlast nalazi u stalnom procesu obnavljanja i saradnje, te da se „... željena ponašanja mogu postići kroz spontanu i dobrovoljnu kooperaciju, dogovaranje i sporazumijevanje, ukoliko na osnovu saglasnosti, više nego na osnovu ograničenja i restrikcija“, podvlači Fridrih; Ibidem, str. 31.

62 Ibidem, str. 39. (Italic J. K.)

63 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 12.

64 „ 85. Ovaj Deo Ustava nije najkoherentniji. Sa jedne strane, daju se široke odredbe o načelima, uključujući i pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu i suštinsku autonomiju autonomnih pokrajina. S druge strane, *ovi koncepti nisu*

*nisu ispunjeni suštinom*; da ustavne odredbe kojima se jemči finansijska autonomija deluju „prilično čudno“<sup>65</sup> i da sve to ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje posredstvom pravnih normi nižeg ranga.

Da sve to danas deluje manje čudno, a znatno više očigledno, pokazuju ne samo brojni primeri zaborava regionalističkih inicijativa ključnih političkih aktera iz 2005 (Demokratske stranke Srbije i Demokratske stranke), koji su bili po meri iskustava novog regionalizma u starim (zapadnim) evropskim demokratijama.<sup>66</sup> Posređi je, nažalost, dobroano uhodana praksa sve tri grane vlasti u Srbiji, kojom se koliko god je to moguće relativizuje ustavno načelo o pokrajinskoj autonomiji.<sup>67</sup>

Kad sve to uzmemo u obzir, uključujući i nedavne odluke Ustavnog suda Republike Srbije (2012-2013), mogli bismo zaključiti da u samoj toj konfuziji od normativnih nekonzistentnosti i ideološko-političkih „vratolomija“ ipak ima sistema. Naime, ako je u momentu samog donošenja Ustava bilo teško detektovati sve skrivene ciljeve njegovih pisaca i logiku ustavnih nedorečenosti i ambivalentnosti, danas je svrsishodnost vrhunske norme srbijanske političke zajednice sasvim dovoljno eksplicirana rigidnim, sholastičkim interpretacijama prirode države od strane sudija Ustavnog suda. Na taj način su i sredstva i tehnike izgradnje države-nacije (*State-nation building*) dobile svoj očigledniji *raison d'être*.

Stav iz odluke Ustavnog suda o (ne)saglasnosti Statuta AP Vojvodine sa Ustavom (05. 12. 2013) da „... u Republici Srbiji, kao unitarnoj državi, samo Vlada utvrđuje i vodi politiku, što znači da nije u skladu sa Ustavom da još neki organ, a posebno ne organ koji nije državnog karaktera, utvrđuje i vodi politiku“,<sup>68</sup> bez bilo kakve sumnje otkriva suštinu pu-

---

*ispunjeni suštinom*. Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i ostavlja *dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje nižim zakonskim aktima*.“ (Italic J. K.); European Commission for Democracy through Law [Venice Commission], *Opinion on the Constitution of Serbia*. Strasbourg 2007 (Opinion no. 405/2006, 19.03.2007); (Prevod Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu, str. 19); na engleskom dostupno na: <<http://www.helsinki.org.rs/doc/Venice%20Commission%20on%20Serbian%20Constitution.pdf>>; pristupljeno 23. 04. 2014.

65 Ibidem, str. 20.

66 Vidi: Jovan Komšić, *Vojvodansko pitanje u procesu srpske tranzicije (1988-2013)*, DAN GRAF, Beograd, 2014, str. 104-128

67 Ibidem, str. 52-55.

68 Obrazloženje odluke USS sadrži i ovo objašnjenje: „... odredbom člana 183. stav 2. Ustava predviđeno (je) da autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, u navedenim

kog decizionisma „u okviru opštih akata“ centralnih vlasti i ništa drugo i više od toga. Pritom, tvorac tog opšteg (zakonskog) akta može biti samo državni parlament i jedino on može da izražava suverenost građana, predočava nam zvanična pravna filozofija srpske države.

Sučeljavajući slovo našeg Ustava i navedenu logiku Ustavnog suda sa tradicijom republikanskih ideja i prakse demokratije, moram podsetiti da je još Tokvil (*Alexis de Tocqueville*) upozorio kako je: „.... upravni centralizam kadar (je) samo da oslabi narode koji mu se potčine, jer on neprestano teži da u njima umanjí građansku svest“.<sup>69</sup> Zato je, insistirajući na nužnosti pokrajinskih institucija u društvima koja žele da postanu demokratska, za branitelje upravnog centralizma (u ime Revolucije; Nacije; Republike...) govorio da su „prikrivene sluge tiranije, a javni ljubitelji slobode“.<sup>70</sup> Trag ove ideje primetićemo u Fridrihovoј kritici kvazikonstitucionalističkih režima koji „... ne predviđaju efektivne mehanizme primjene ovih prava, tako da su to u suštini *ustavne fasade*, iza kojih se pokušavaju prikriti autokratske vladavine partija i diktatora“.<sup>71</sup>

Inače, najupečatljiviji istorijski primer javnog obožavanja slobode, a faktičkog servisiranja tiranije moguće je naći u fikcijama Osnovnog zakona SSSR-a, iz 1936. godine. Najdan Pašić je svojevremeno zabeležio da takvo, staljinsko „Potemkinovo selo jednog po formi najdoslednijeg sistema predstavničke demokratije“,<sup>72</sup> sa garancijama širokih ličnih i političkih prava građana, suverenosti narodne volje, ravnopravnosti

---

oblastima, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, a ne i da autonomne pokrajine utvrđuju i vode politiku u ovim oblastima“; Odluka u predmetu IYO-360/2009 – Ocena ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, Ustavni sud Srbije, 18. 12. 2013; dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%20%20A3%20%20BE-360-2009.pdf>; str. 54; Italic, J. K.; pristupljeno 21. 12. 2013.

69 Aleksis Tokvil, *O demokratiji u Americi*, Izdavačka knjižarnica Zorano Stojanovića, Sremski karlovci, CIID, Titograd, 1990, str. 79.

70 „Verujem da su pokrajinske institucije korisne svim narodima; ali čini mi se da nijednome nisu toliko stvarno potrebne kao onome čije je društveno uređenje demokratsko... Samo oni narodi koji imaju malo ili nimalo pokrajinskih institucija poriču njihovu korisnost; to će reći da samo oni koji stvar ne poznaju o njoj loše govore“; Ibidem, 85-87.

71 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, op. cit., 111. (Italic J. K.)

72 Najdan Pašić, *Usporedni politički sistemi*, Visoka škola političkih nauka, Beograd, 1962, str. 77.

svih nacija i prava na nacionalno samoopredeljenje,<sup>73</sup> nije predstavljalo ni najmanju prepreku da se najobičnijim administrativnim aktom (dekretima Prezidijuma Vrhovnog sovjeta) poništi egzistencija nekoliko republika i autonomnih pokrajina.<sup>74</sup>

Zarad dubljeg razumevanja funkcije (zadatosti i logike) ustavnopravnih fikcija sovjetske „diktature nad potrebama“<sup>75</sup>, valja imati na umu sledeći Staljinov projekt „autonomizacije“ RSFSR (SSSR), iz 1922. godine, sa kristalno jasnom političkom tehnikom obezbeđenja državnog jedinstva posredstvom bezuslovnog i svekolikog potčinjavanja pokrajina centru: „Ako se mi sada ne postaramo da prilagodimo formu... međusobnih odnosa između centra i pokrajina faktičkim međusobnim odnosima, *u snagu kojom su pokrajine u svemu bezuslovno dužne da se potčinjavaju centru*, to jest, ako mi sada ne zamenimo formalnu (faktičku) nezavisnost formalnom takođe (zajedno sa realnom) autonomijom, to će kroz godinu dana biti neuporedivo teže odbraniti jedinstvo republika...“<sup>76</sup>

Dakle, upravo zbog evidentnih, kvalitativnih razlika naše današnje ustavnosti, kao i ekonomske i političke prakse u odnosu na doba staljinizma,<sup>77</sup> držim da je neophodno upozoriti na vrlo problematične dodirne tačke vladajućeg poimanja i normativnog regulisanja pozicije pokrajina sa Staljinovom argumentacijom u prilog formalne autonomije. Podsećanje na Tokvila i ima tu svrhu da, zajedno sa još nekim relevantnim autorskim idejama konstitucionalne demokratije, principijelno artikulise probleme i otvorena pitanja (kvazi)konstitucionalizma u Srbiji.

73 Članovi 15; 17; 18. i 28. Osnovnog zakona SSSR; Vidi: Vučina Vasović, *Savremeni politički sistemi – izbor dokumenata*, Savremena administracija, Beograd, 1976, str. 174-77.

74 Najdan Pašić, *Uporedni politički sistemi*, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1978, str. 191-193.

75 Instrukтивna je, u tom smislu, studija teoretičara tzv. Budimpeštanske škole: Ferenc Feher, Agneš Heler, Đerd Markuš, *Diktatura nad potrebama*, Rad, Beograd, 1986.

76 *Pravda*, Moskva, 08. 07. 1988; Italic J. K.; O tome opširnije u: Jovan Komšić, *Kritika neostaljinističke teorije države* (Neobjavljena doktorska distertacija), Fakultet političkih nauka, Beograd, 1993, str. 420-424.

77 Ključna diferencirajuća (demokratska) varijabla jeste činjenica naš Ustav garantuje institucije i procedure političkog pluralizma, kao i ekonomske slobode, koje ga kvalitativno udaljavaju od kvadranta autoritarnih režima vlasti. U tom smislu, relevantne teorijske analize rezultata postkomunističke tranzicije upućuju na tip delimično konsolidovane demokratije u Srbiji; O tome: Jovan Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, Philia, Novi Sad, 2006, 42-110.

### **Kakvo teorijsko nasleđe je prećutano i zamagljeno u zvaničnoj interpretaciji pravne prirode (unitarne) države i javnih politika u Srbiji?**

Na tragu teško osporive tvrdnje Sartorija (*Giovani Sartori*) da je „demokratija (je) plod ideokratije“, odnosno da je reč pre svega o „vlastavini mišljenja“<sup>78</sup>, ima smisla podsetiti šta o centralističkom porivu za simetrijom kaže Benžamen Konstan (*Benjamin Constant*), jedan od najuglednijih konstitucionalista 19. veka, a šta o pojmu „politika“ kaže velikan savremene demokratske teorije, Robert Dal (*Robert Dahl*).

Manirom beskompromisnog kritičara „krivotvorenja slobode“ i „delovanja jedne osvajačke vlade na masu nacije“, Konstan je lucidno upozoravao da se, nezavisno od volje lokalnog stanovništva, centralističkim, „čisto spoljnim preimenovanjem stvari“ i „privođenjem apsolutno istim formama, običajima, obredima, zakonima“, uništavaju posebnosti koje život znače: „Šta se dešava? Da se u svim državama u kojima se tako uništava svaki poseban život, *stvara u centru jedna mala država: u prestonici se gomilaju svi interesi; tu su uzburkane sve ambicije, ostatak naroda je nepomičan... nacija nije ništa ako se odvoji od delova koji je čine. Samo odbranom prava tih delova brani se pravo celokupne nacije*, jer je ona razdeljena po svim tim delovima“<sup>79</sup>.

S obzirom da su, od Napoleonovog i Konstanovog doba do danas, imperijalne tendencije i kapaciteti političkog centra moderne nacije enormno narasli, sa ovim problemom „hvata se u koštac“ Robert Dal, u knjizi o dilemama pluralističke demokratije. Snažno kritikujući stanovište da „moć ili postoji ili je nema; ako postoji, onda je totalna“<sup>80</sup> on tvrdi da je na delu „tako sumorno i pesimističko shvatanje ljudskih mogućnosti“, pa su i implikacije ovog stava na autonomiju posve destruktivne: „... ako i za kontrolu kao i za moć, važi princip sve ili ništa, onda i politička autonomija mora biti totalna ili nikakva. Ako Alfa ima bilo kakvu kontrolu nad Betom, onda Beta ne može imati nikakvu autonomiju... Konačno, tumačenje da se kontrola, moć ili autoritet sastoje *samo* od

78 Đovani Sartori, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 128.; „Nijedan istorijski eksperiment nije tako izrazito niti tako opasno vezan za snagu ideja, a samim tim i za našu sposobnost da upravljamo svetom misleći o njemu“; Ibidem, str. 263.

79 Benžamen Konstan, *Principi politike i drugi spisi*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2000, str. 193-194 (Italic J. K.)

80 Robert Dal, *Dileme pluralističke demokratije*, BIGZ, Beograd, 1994, str. 50.

dominacije ili potčinjavanja, pre ometa nego što olakšava razumevanje sveta i njegovih mogućnosti. Prema ovom gledištu svet nam pruža samo tri mogućnosti *socijalne* egzistencije: dominaciju, prepuštanje dominaciji ili povlačenje u totalnu izolaciju. Pošto je ovo poslednje teško ostvarljivo, i u svakodnevnom životu nepoželjno, opcije su reducirane na dominaciju i potčinjavanje. *Svekolika saradnja, reciprocitet i uzajamna kontrola svode se na grabljenje ili postajanje plenom. Po definiciji, zauvek nam je uskraćena sama mogućnost uzajamne kontrole koja predstavlja glavnu nadu za ljudske sisteme vlasti*<sup>81</sup>.

U svetlu Dalovog upozorenja, stanovište našeg ustavotvorca o kreiranju i vođenju politike moglo bi se, nažalost, svrstati u tip dominacije sa igrom nultog zbira, gde pobednik dobija sve, a gubitnik ništa. Takva vlast, čija je maksima: „Sve iz Centra i samo iz Centra“, neodoljivo podseća na Konstanovo doba „uništavanja posebnosti“. Smeštajući sve to u aktuelni kontekst, možemo dodati da se hijerarhijskim apsolutom komandne politike previđaju kvalitativno novi realiteti evropske državnosti (članica EU) s kraja 20. i početka 21. veka.

Pored ostalog, neadekvatno se interpretira i sam pojam *unitarne države*. Apsolutizacijom odlika proste države, koja po vertikalni svog organizacionog ustrojstva, između centralnog i lokalnog nivoa, ne poseduje nikakav srednji (pokrajinski; regionalni) nivo vlasti i autonomije, hotimično se previđa činjenica da, prema Ustavu, teritorijalno uređenje počiva ne samo na sistemu lokalne samouprave, već i na postojanju pokrajinskih autonomija (Kosovo i Metohija i Vojvodina), uz garanciju prava građana da osnivaju i nove autonomne pokrajine u Srbiji (član 182.). To nas usmerava da, na primeru ignorisanja nekoliko ključnih mesta teorije savremene države, još jasnije sagledamo prirodu zvaničnih ustavno-pravnih nedorečenosti, konfuzija, pa i promašaja u tumačenju karaktera srpske države.

Reč je, naime, o tome da već decenijama u Evropi, pored unitarne i federativne, postoji i treći tip države (*tertium genus*), a koji se zove regionalna država, pa će zanimljivo biti da uz pomoć analiza akademika SANU, Miodraga Jovičića, vidimo šta su ključne odlike, kao i razlike među navedenim tipovima države. Dakle, naš autor piše da se „... u unitarno uređenoj državi mreža teritorijalnih jedinica, koja na svome dnu ima opštinu, završava (se) postojanjem jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena na vrhu sistema ovih jedinica, dok u federaciji i regionalnoj

---

81 Ibidem, str. 50-51 (Italic J. K.)

državi to nije slučaj. Ovo razlikovanje je od suštinskog značaja za pravnu prirodu unitarne države, pa tako, posredno, i za njeno razlikovanje od druge dve kategorije država<sup>82</sup>.

Pa kad smo već kod „pravne prirode države“, a na tragu Jovičićeve argumentacije, upitaću: kako je moguće da Ustavni sud kvalifikuje Srbiju unitarnom državom, previđajući očiglednu razliku između ustavnih pojmova i realiteta pokrajinske autonomije, s jedne strane, i lokalne samouprave, s druge strane (član 12. Ustava, kao i članovi 176. do 193.)? Premda su na osoben način inkorporirani u Ustav Srbije, zašto se odlukama USS prećutkuju ovi elementi regionalne države?

Zašto se ne uzima u obzir Jovičićeve teza da se „regionalna država (se) zasniva na ideji *autonomije* i, s njom povezane, demokratije, obezbeđujući učešće građana i u upravljanju samima sobom i u vršenju vlasti“?<sup>83</sup> Zar takvo autonomno „učešće građana“ nije politika, bez obzira što se ne radi o centralnom nivou vlasti?

Ako političari poslovično proizvode konfuzije, kako bi prikrili svoje stvarne namere, makar bi pravnici trebali da nam pokažu kako je principijelna artikulacija problema autonomije moguća i krajnje jednostavna – sa dve raspoložive opcije.

Primitiću, iako nisam pravnik, da se, dosledno stanovištu USS o karakteru države, *prva* opcija može svesti na dovršenje procesa homogenizacije; negaciju svakog vida vojvođanskog političkog identiteta i, sledstveno tome, izbacivanje iz Ustava kategorije pokrajinske autonomije,<sup>84</sup> uz eventualnu mogućnost da pokrajina zakonom bude eksplicitno uvrštena u sistem lokalne samouprave, kao njena najviša jedinica. Jovičić bi, u tom smislu, za unitarnu državu rekao: „I postojanje i celokupno funkcionisanje sistema lokalne samouprave su *u potpunosti stvar centralnih organa*. Kao što su stvorili taj sistem, oni ga mogu i izmeniti, pa u krajnjoj liniji i ukinuti“.<sup>85</sup>

82 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, Vajat, Beograd, 1996, str. 9.

83 Ibidem, str. 16.

84 Takvu opciju za buduće izmene Ustava predlažu neke nevladine organizacije i nacionalistički pokreti („Napredni klub“, „Dveri srpske“ i slično).

85 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, op. cit., str. 10; Jovičić kaže i ovo: „Zavisno od sistema lokalne samouprave koji se, u celini, odlikuje većim ili manjim stepenom autonomije, pojedine kategorije jedinica mogu raspolagati izvesnim pravom samoorganizovanja (putem donošenja sopstvenih statuta i drugih lokalnih propisa), kao i uređivanjem sopstvenih (za razliku od prenesenih) nadležnosti. No, to sve u okviru propisa centralnih organa i pod nadzorom tih organa“; Ibidem



U svetlu navedenog, ustavna fikcija pokrajinske autonomije sada je još očiglednija, jer sve nadležnosti od pokrajinskog značaja uređuju se u „okviru propisa centralnih organa“ (*u skladu sa zakonom*) (član 183. Ustava). Jedino što izostaje, u odnosu na Jovičićevo objašnjenje, jeste svekoliki nadzor centralnih organa.<sup>86</sup>

*Druga* opcija adekvatnije artikulacije i kreacije pravne prirode države jeste političko priznanje heterogene osnove srbijanskog društva. To posledično zahteva decentralizaciju posredstvom pokrajinskih autonomija i lokalnih samouprava, u takvom tipu države koji se zove regionalna država. Za nju je Miodrag Jovičić pisao da potencira dobre strane, kako proste, tako i složene države i, istovremeno, umanjuje njihove negativne učinke. Pritom, „regioni nikako ne mogu imati elemente državnosti kakve srećemo u slučaju federalnih jedinica“, upozorio je citirani autor, da bi izloženi stav precizirao sledećom napomenom: „Srazmera elemenata unitarnog i federalnog uređenja u statusu regiona u najvećoj meri zavisi od širine nadležnosti regiona utvrđenih ustavom. U tom pogledu, regionima ustavom mogu biti dodeljene izvesne nadležnosti slične onima kojima raspolažu federalne jedinice u federacijama sa racionalno izvršenom raspodelom nadležnosti“.<sup>87</sup>

Ocenu da je *stanovište USS o unitarnoj državi* (koja ne dozvoljava nikakvu vertikalnu podelu moći i razdeobu izvornih nadležnosti između države i autonomija) *manjkavo, kako na nivou teorijskih principa i komparativnih institucionalnih praksi, tako i u pogledu konzistentnosti načela i odredbi najvišeg pravnog akta Srbije*, proverićemo i na primeru relevantne Kelzenove (*Hans Kelsen*) definicije dinamičkog pojma „decentralizacija“, kao i Fridrihovich razmatranja interakcije vertikalne podele moći i konstitucionalizma.

Za našu raspravu, držim da je vrlo značajno metodičko razlikovanje dinamičkih i statičkih pojmova centralizacije i decentralizacije, koje je, kako upozorava Kelzen, „tradicionalna teorija zamaglila“. Naročito je u tom smislu potisnuto pitanje da li postoji nekakva unutrašnja veza između (de)centralizacije i oblika vladavine: autokratije i demokratije. Kelzenov odgovor je da „autokratija i demokratija mogu biti kako centralizovane tako i decentralizovane u statičkom smislu“.<sup>88</sup> Dinamički aspekt

86 U članu 12. Ustava (stav 2.) piše kako „pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti“; *Ustav Republike Srbije*, op. cit. str. 12.

87 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, op. cit., str. 7-18.

88 Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998, str. 375.



ovih pojmova, s druge strane, pokazaće nam sledeće: „Autokratija je ne samo metod stvaranja prava čiji je karakter centralistički u dinamičkom smislu – ona isto tako ima unutrašnju tendenciju ka centralizaciji u statičkom smislu.<sup>89</sup> A demokratija je ne samo metod stvaranja prava čiji je karakter decentralistički u dinamičkom smislu,<sup>90</sup> ona takođe ima unutrašnju tendenciju ka decentralizaciji u statičkom smislu...“<sup>91</sup>

Budući da „pozitivno pravo zna samo za delimičnu centralizaciju i delimičnu decentralizaciju“, Kelzen navodi da je, kad su u pitanju *lokalne autonomije*, „decentralizacija (je) u načelu ograničena na administraciju, tj. pojedinačne norme koje stvaraju administrativni organi“. A, kad se decentralizacija proširuje na stvaranje opštih (zakonskih) normi, tada je reč o *autonomnim pokrajinama*, odnosno o njihovom pravu na stvaranje autonomnog pravnog poretka. Budući da „samo zakonodavstvo i administracija, a ne i sudstvo, imaju autonomni karakter“, reč je o prvenstvenim i isključivim nadležnostima pokrajinskih organa u sferi legislative i egzekutive na definisanoj teritoriji, pod uslovom da sve to nije u koliziji sa vrhovnim ustavno-pravnim normama države, odnosno sa nadležnostima isključivo dodeljenim državi. Pritom, „**samo stepen decentralizacije razlikuje prostu državu podeljenu na autonomne pokrajine od savezne države**“, primećuje Kelzen.<sup>92</sup>

89 Na drugom mestu, Kelzen u tom smislu kaže: „Statička decentralizacija čini neophodnom dinamičku decentralizaciju, a dinamička decentralizacija uključuje prenošenje vlasti sa autokrata na njegovog zastupnika i, prema tome, slabljenje autokratskog načela. Autokrat je uvek protivan takvom prenošenju vlasti na druge organe i sklon je da koncentriše najveći mogući broj funkcija u svojoj vlastitoj ličnosti. Da bi izbegao dinamičku decentralizaciju, on izbegava što je moguće više statičku decentralizaciju i pokušava da reguliše najveći mogući broj predmeta centralnim normama. Činjenica je da autokratije pokazuju prirodnu sklonost statičkoj centralizaciji.“; Ibidem, str. 376.

90 „.... demokratija se može predstaviti kao decentralizovan metod stvaranja normi, jer u demokratiji pravne norme stvara mnoštvo pojedinaca čije ponašanje one regulišu, i ti organi koji stvaraju pravo rasuti su po celoj teritoriji za koju pravni poredak važi“; „Demokratija, takođe, može biti kako centralizovana tako i decentralizovana u statičkom smislu, ali decentralizacija dopušta veće približavanje ideji demokratije nego centralizacija. Ta ideja je načelo samoopredeljenja“; Ibidem, str. 374, 376.

91 Ibidem, str. 375.

92 Ibidem, 367-382 (Kurziv J. K.); Slično misli i Dal, kada pod federalizmom, u najširem smislu, podrazumeva „sistem u kome su neka pitanja isključivo u *nadležnosti* nekih lokalnih jedinica – kantona, članica federacije, oblasti – tako da su po ustavu ona *izvan* opsega vlasti nacionalne vlade koja, opet, ima svoju nadležnost *izvan* vlasti manjih jedinica“; Robert Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 1999, str. 282.

Podvukao sam konstataciju jednog od najuglednijih pravnika prošlog veka i njoj (u fusnoti) pridružio mišljenje isto tako uglednog politologa, pre svega, da bih upozorio na neodrživost stanovišta najuticajnijeg segmenta naučne (ustavno-pravne) zajednice u Srbiji da pojam unitarne države principijelno isključuje mogućnost „normativne vlasti“ pokrajine,<sup>93</sup> odnosno podele zakonodavstva i administracije između centralne i pokrajinske pravne zajednice.

Naredni odeljak ovog rada fokusiraću na dodatnu argumentaciju Kelzenove teze da „pod uslovom da stanovništvo države nema jednoobraznu društvenu strukturu, teritorijalna podela državne teritorije na više ili manje autonomne pokrajine... može biti demokratski zahtev“.<sup>94</sup>

### **Interakcija decentralizacije (federalnog procesa) i konstitucionalne demokratije**

Kako bi konstitucionalna teorija što verodostojnije iskazala ključne faktore realnosti, Karl Fridrih navodi da život, u kome „zajednice bez problema prelaze iz jednog u drugi oblik organizacije“, nalaže da se stvari preciziraju uvođenjem „u igru“ dinamičkog pojma „federalnog procesa“, odnosno „federalne organizacije“. Zapravo, „centralni problem u svim slučajevima je pitanje adekvatne kombinacije lokalne autonomije i sveobuhvatnog jedinstva“, pri čemu se „... o federalizmu (se) može ispravno govoriti samo u kontekstu istovremenog postojanja i interakcije određenog političkog grupisanja autonomnih entiteta, ujedinjenih zajedničkim poretkom u kome oni zadržavaju svoju sopstvenu autonomiju“, podvlači Fridrih.<sup>95</sup>

Toga su, primetiću, veoma svesni naši etnocentristi. Zato, kad već više od dve decenije „suverenizacije Srbije“ ne nalaze oportunističkim (ili, pak, mogućim) da i formalno ukinu AP Vojvodinu, maksimalno nastoje da

93 U razlozima osporavanja odredbe člana 33 Statuta AP Vojvodine, kojom se predviđa da je Skupština APV „nosilac normativne vlasti“, navedeno je da „... se pojam 'vlast', saglasno članu 4. Stav 2. Ustava odnosi samo na državnu vlast...“; Odluka u predmetu IYo-360/2009 – Ocena ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, Ustavni sud Srbije, 18. 12. 2013; str. 43; italic J. K.; dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/1%D0%A3%D0%BE-360-2009.pdf>; pristupljeno 21. 12. 2013.

94 Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, op. cit., str. 376.

95 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, op. cit., str. 80-83.

isprazne pojam autonomije i, tako, blokiraju dokazane sposobnosti građanske sinteze kulturoloških posebnosti.<sup>96</sup>

Osporen je u tom smislu i član 4. Statuta APV, kojim je propisano da „nosioci prava na pokrajinsku autonomiju jesu građani AP Vojvodine“. Uz objašnjenje da nosilac suverenosti mogu biti samo „građani Republike Srbije“, osnov ukidanja ove odredbe od strane Ustavnog suda Srbije opisan je rečima da „AP Vojvodinu nisu stvorili ‘njeni građani’, već Ustav Republike Srbije...“.<sup>97</sup> Ponuđena nam je, dakle, vrlo zanimljiva pojmovna ekvilibristika USS.

Kad su u pitanju atributi vlasti, tada se svaki „gram“ normativno zaštićene moći da se efektivno utiče na ponašanje članova političke zajednice vezuje za suprematiju etno-nacionalne suštine države („države srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“; član 1. Ustava). A, kada se osporava građanska identifikacija izvora vojvođanske autonomije, prećutkuje se supstancijalno (etnonacionalno) određenje države i aktivira argumentacijski pogon tzv. neutralne države, sa „apstraktnim građaninom“, kao centralnom kategorijom ustavnog sistema Srbije.

Po svemu sudeći, najkredibilniji teorijski osnov za prevladavanje opisanog hibridnog stanja, za koje bi Fridrih rekao da pogoduje „apsolutnoj i neograničenoj vladavini većine pripadnika date političke zajednice“, naći ćemo u zalaganju za *konstitucionalnu demokratiju* sa efektivnim garancijama mogućnosti pluralnog građanstva: „Ove teškoće se mogu prevazići *samo ako se prihvati koncept konstitucionalne nasuprot apsolutističkoj demokratiji. Sve što se u tom slučaju zahtijeva je priznanje prava svakom članu političkog poretka uže zajednice, da bude, tako da kažemo, građanin dvije zajednice, koje djeluju na dva nivoa, regionalnom i nacionalnom (federalnom)*“ (Fridrih).<sup>98</sup>

---

96 O tome: Jovan Komšić, „Tranzicioni institucionalni inženjering i kapaciteti AP Vojvodine u upravljanju kulturološkim razlikama“, u: Aleksandra Đurić Bosnić (ur.), *Zatvoreno-otvoreno – društveni i kulturni kontekst u Vojvodini 2000-2013*, CINK, Novi Sad, 2014., str. 59-77.

97 „... samo u državama sa složenim državnim uređenjem postoji ustavna kategorija građana pojedinih konstitutivnih političko-teritorijalnih zajednica, dok su, nasuprot tome, u ustavno-pravnom sistemu Republike Srbije, kao unitarne države, ‘građani’, kao lica koja uživaju politička prava i slobode i nosioci su suverenosti, samo građani Republike Srbije“; Ustavni sud Republike Srbije, Odluka u predmetu IYo-360/2009, str. 15; dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%20%20A3%20%20BE-360-2009.pdf>; pristupljeno 21. 12. 2013.

98 Karl J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, op. cit., str. 83-84. (Italic J. K.)

Dakako, da takav teorijsko-politički poduhvat nije nimalo jednostavan u današnjoj Srbiji, pokazaće poslednji odeljak analize.

### Etnocentrističko osporavanje multikulturalnog građanstva u Vojvodini

Na tragu upravo citirane Fridrihove formule za rešenje složene jednačine nesputane većinske demokratije, prepoznaćemo bogat arsenal politikoloških, pravnih, socioloških i drugih teorija, koje uverljivo dokazuju mogućnost „pomirenja demokratije sa identitetima“ i efektivnog obezbeđenja etnokulturne pravde.<sup>99</sup> No, s obzirom da se radi o razgranatoj teorijskoj tradiciji i uticajnim „školama“ konsocijalne demokratije, multikulturalnog građanstva i novog regionalizma, sa brojnim protagonistima,<sup>100</sup> te da sam o tome pisao u nizu prethodnih radova (Komšić 2014, 60-79), za našu temu će biti dovoljno da podsetim na nekoliko akcenata, kako bi se jasnije sagledale manjkavosti etnocentrističkog opravdanja srpske države.

Podvlačim da u traganju za dobrim politikama identiteta u pluralnom društvu Srbije, značajno može pomoći Volcerova teza o neminovnosti *neutralne države*, „teritorijalne a ne kulturne“. Naročito mislim na stav da „umnožavanje identiteta deli strasti“, te da *političke strukture* koje najbolje odgovaraju takvom umnožavanju i deljenju „*ne bi smele da budu unitarne, a ni identične*“.<sup>101</sup> Slično misle i Linc i Stepan kada upozorava-

99 O tome: Jovan Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 227-306.

100 Pomenuću ovom prilikom samo neke najistaknutije: Luis Mamford (*Lewis Mumford*), Arend Lijphart, Majkl Volcer (*Michael Walzer*); Jael Tamir (*Yael Tamir*), Huan Linc (*Juan J. Linz*) i Alfred Stepan (*Alfred C. Stepan*), Vil Kimlika (*Will Kimlicka*), Tomas Flajner (*Thomas Fleiner*), Majkl Kiting (*Michael Keating*).

101 „Demokratija naravno ne poznaje prirodne celine... Savremena plemena, čvrsto ubeđena u svoj jedinstveni identitet i kulturu... u stvari predstavljaju mešavine. Politička celina mora da bude teritorijalna, a ne kulturna: sva plemena i delovi plemena koji *tu žive* – ‘naterani da se skrase jedni pored drugih’ – moraju da potpadaju pod vlast neutralne države i da se utope u bezlično građanstvo. Međutim, *dominacija jednog plemena ili odustajanje od plemenske svesti svih, ne može da bude jedina mogućnost*... Morali bismo da razmislimo o *političkim strukturama* koje najbolje odgovaraju takvom umnožavanju i deljenju. One *ne bi smele da budu unitarne, a ni identične*“; Majkl Volcer, „Savremeni tribalizam“, u: Mijat Damjanović, Snežana Đorđević (ur.), *Izazovi modernoj upravi i upravljanju*, TIMIT, Beograd, 1995, str. 173, 179-180. (Italic J. K.)

ju da, „... ako nacionalistički političari, kroz atmosferu koju stvaraju (ili teoretičari u oblasti društvenih nauka i statističari sa svojim sirovim dihotomnim kategorijama) ne bi forsirali polarizaciju, mnogi ljudi bi se pre odlučili za *višestruki i komplementarni identitet*“, a upravo takva preklapajuća članstva jesu „... jedan od onih ključnih činilaca koji omogućavaju demokratiju u multinacionalnim državama“.<sup>102</sup>

Ostale faktore (institucije i procedure), koji pogoduju demokratiji u kulturološki raznorodnom miljeu, vrlo detaljno predočava Arend Lijphart. Imajući na umu robusnu primenu koncepta većinske demokratije i ekstremne posledice takvog iskorenjivanja primarnih lojalnosti, ovaj autor podvlači da „konsocijacija kao alternativa isključuje tu opasnost i nudi metodu koja uspješnije vodi postizanju i demokracije i značajnog stupnja političkog jedinstva“.<sup>103</sup> Četiri osnovne odlike poseduje navedena politika prilagođavanja: „Prvi i najvažniji element jest činjenica da je na vlasti velika koalicija političkih vođa svih značajnih segmenata određenog pluralnog društva... Preostala tri osnovna elementa... su: (1) međusobni veto ili načelo ‘većine istomišljenika’ koje služi kao dodatna zaštita vitalnih manjinskih interesa, (2) proporcionalnost kao osnovno merilo pri određivanju političke zastupljenosti kod imenovanja državnih činovnika i raspodjeli javnih fondova, te (3) visok stupanj samostalnosti svakog segmenta u odlučivanju o unutaršnjim pitanjima“.<sup>104</sup>

Još jedno mesto je nezaobilazno u sintetičkom određenju uslova za „etnokulturnu pravdu“ u sistemima demokratske političke utakmice. Reč je o devet Kimlikinih indikatora oblika i dubine (ne)liberalizma „nacionalizujuće politike“ države (koja gradi naciju): 1) *Stepen prinude* u promociji zajedničkog nacionalnog identiteta; 2) *Uskost „javnog prostora“* za izražavanje dominantnog nacionalnog identiteta i širina „privatne sfere“ u kojoj se razlike tolerišu; 3) *Mogućnosti izražavanja* i političke *mobilizacije* na platformama koje predstavljaju izazov privilegovanju nacionalnog identiteta; 4) *Otvorenija ili zatvorenija definicija nacionalne zajednice*; 5) *Slabija ili jača koncepcija nacionalnog identiteta*; 6) *Instrumentalni (kontekstualni) pristup naciji* ili, pak, sakralizacija nacije i njenog pretvaranja u svetinju; 7) *Kosmopolitizam, otvorenost i pluralnost socijetalne kulture, nasuprot „čistoti“ i „autentičnosti“ neliberalnog kulturnog nacionalizma;*

102 Huan H. Linc i Alfred Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd, 1998, str. 55. (Italic J. K.)

103 Arend Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb, 1992, str. 31.

104 Ibidem, str. 32-50.

8) Manja ili veća *ekskluzivnost* nacionalnog identiteta i 9) Stepen *javnog priznanja* legitimiteta demokratskih formi manjinskih nacionalizama.<sup>105</sup>

Izloženi mozaik dobrih ideja i održivih praksi čini još očiglednijim mane ustavno-sudskog ukidanja elemenata konsocijalne demokratije, propisanih Statutom AP Vojvodine, iz 2009. godine. Izdvojiću, u tom smislu, *razloge osporavanja* odredbi Statuta, koje se odnose na nacionalnu ravnopravnost (član 6.), prava nacionalnih zajednica (član 22.) i savet nacionalnih zajednica (član 40. Statuta).

Naime, s obzirom da Ustav počiva na koncepciji Srbije, kao nacionalne a ne građanske države, AP Vojvodini se osporava pravo da nacionalnu ravnopravnost temelji na upotrebi pojma „nacionalna zajednica“. Naglašava se „... da se osporenim odredbom Statuta ne pokreće samo terminološko pitanje, već ona znači ‘suštinsku promenu političkog sistema i uvođenje konstitutivnosti nacionalnih manjina u AP Vojvodini’“.<sup>106</sup>

Prema već analiziranom obrascu, i u slučaju osporavanja Saveta nacionalnih zajednica, kao obavezne konsultativne instance u odlučivanju Skupštine APV o pitanjima u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih zajednica (član 40. Statuta APV), razlog je nađen u navodnom neskladu sa „jednakošću građana i principima građanske demokratije“. Navodi se i mišljenje predlagača da se tako „uvodi prikrivena dvodromost pokrajinske skupštine u kojoj će Savet nacionalnih zajednica praktično moći da ima veto na donošenje velikog broja skupštinskih odluka“.<sup>107</sup>

Nije teško zapaziti puno saglasje izloženih argumenata USS sa prethodnim upozorenjima „nacionalnih budilaca“<sup>108</sup> da „autonomaši“ žele „... da radikalno promene ustavni status Vojvodine i naprave od nje državu u državi, a da ih pri tom nimalo nije briga šta će biti s Kosmetom...“, te da predlog o ravnopravnosti „nacionalnih zajednica u Vojvodini“, zapra-

105 Vil Kimlika, „Etnički odnosi i zapadna politička teorija“, u: *Habitus*, Novi Sad, mart 1999, str. 45-50.

106 Odluka u predmetu IYo-360/2009 – Ocena ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, Ustavni sud Srbije, 18. 12. 2013; dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%20%20A3%20%20BE-360-2009.pdf>; str. 18; Italic, J. K; pristupljeno 21. 12. 2013.

107 Isto, str. 49.

108 O intelektualcima, „nacionalističkim budiocima“ i tehnikama tzv. ideološkog alarma vidi: Ernest Gelner, *Nacije i nacionalizam*, Matica srpska, Novi Sad, 1997, str. 73, 140, 175; kao i Rudi Supek, *Društvene predrasude*, Radnička štampa, Beograd, 1973, str. 197, 246-48.

vo, znači „institucionalno svodenje srpske etničke većine na status nacionalne manjine“ (Čavoški).<sup>109</sup>

Sve navedeno, dakle, pokazuje nam da danas u Srbiji dominiraju teorijsko-ideološke varijacije nacije-države koje nisu samo „slepe“ i „gluve“ za realnost vojvođanske multikulturalnosti. Na delu je ignorisanje boljeg dela srpskog, liberalno-nacionalističkog nasleđa, u koje nesporno spada i čuveno Miletićevo protiviljenje ugarskom konceptu „jedne politične narodnosti u državi“ i zalaganje da „svima narodima, svima narodnostima bude narodnost na političkom polju osigurana“.<sup>110</sup>

109 Kosta Čavoški, „Vojvodina – država nacionalnih manjina“, u: Đorđe Vukadinović (ur.), *Vojvođansko pitanje*, Nova srpska politička misao (posebno izdanje), Beograd, 2005, str. 210-213; Čavoški kaže i ovo: „Do sada su se na ovom tlu sučeljavale *dve zamisli države*: nacionalna država srpskog naroda i takozvana država svih građana, odnosno naroda i narodnosti koji u njoj žive. Ukoliko se uspostavi ovim nacrtom osnovnog zakona, Vojvodina će zaista biti jedinstvena u svetu. To će prvi put u istoriji biti država nacionalnih manjina... koliko je to nama poznato – nije bilo nijedne države u kojoj je više nacionalnih manjina vladalo jednom etničkom većinom. Upravo takva biće vojvođanska država ukoliko se – ne daj Bože! – usvoji pomenuti nacrt osnovnog zakona... Ključni pojam koji otkriva prirodu zamišljene vojvođanske države jeste pojam nacionalne zajednice... nema nikakve sumnje da je, po ovom nacrtu, srpski narod samo jedna od većeg broja nacionalnih zajednica... velika novina po kojoj će sastavljači ovog nacrtu ostati zabeleženi u istoriji svetske ustavnosti jeste personalna autonomija nacionalnih (etničkih) zajednica i njihovo pravo na svojevrсни javni subjektivitet“; Ibidem; Na završnoj, majskoj raspravi 2013., u Ustavnom sudu Republike Srbije, Čavoški je jednom naglasio razliku između većinskog i manjinskih naroda: „srpski narod nikako ne može biti određen kao nacionalna zajednica, kako je to određeno Statutom Vojvodine, jer Ustav Srbije poznaje isključivo srpski narod i nacionalne manjine“; dostupno na: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=21&nav\\_category=11&nav\\_id=715622](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=21&nav_category=11&nav_id=715622), pristupljeno 10. 09. 2013.

110 „Teorija o jednoj političnoj narodnosti, i o jednom političnom narodu u državi pogrešna je“, upozorava Svetozar Miletić, zastupnik u Ugarskom saboru, 1868. godine, u debati o pitanju narodnosti. Zadatak Ugarske je, kaže, ovaj prvak austrougarskih Srba: „Biti štit manji naroda protivu veliki naroda. Čim se to postići može? Istinitim izmirenjem svijju naroda i narodnosti u Ugarskoj, a to se samo tako postići može, ako jedan narod, jedna narodnost ne bude išla na to, da druge narode i narodnosti proguta, u sebe prelije, nego kad svima narodima, svima narodnostima bude narodnost na političkom polju osigurana. U to ime mi kažemo: *dajte svakoj narodnosti život, a državna sveza neka je pretežno u vašim rukama*. Šta vi odgovarate? Vi odgovarate: mi ne znamo za više naroda, za više narodnosti kao takovi u Ugarskoj, mi poznajemo samo jedan politični narod, jednu političnu narodnost, i to mađarsku...“; Svetozar Miletić, *O srpskom pitanju*, Gradska biblioteka, Novi Sad, 2001, str. 213, 230; (Italic J. K.).

\* \* \*

Tu smo gde smo i, zato, da bismo prevladali nekonstitucionalne tokove vlasti i politike, izlaz vidim u kompleksnim reformama, ne samo ekonomskog i političkog podsistema društva, već i u sferi političke kulture – naročito u prevrednovanju vladajućih paradigmi države, nacije i apsolutističke demokratije. Proporcionalno tempu finalizacije puta Srbije ka članstvu u EU, rašće i značaj naših sposobnosti da kreativno inoviramo ustavne osnove i praksu politike implementacijom evropskih standarda supsidijarnosti, novog regionalizma, partnerstva, saradnje, inkluzivnosti i upravljanja na više nivoa (*Multilevel system of governance*). U suprotnom, „ne gine nam“ nova etapa inače poslovične „bede malih istočnoevropskih država“ (Bibo).<sup>111</sup>

---

111 Ištvan Bibo, *Beda malih istočnoevropskih država*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1996.



## LITERATURA

Bibo, Ištvan. *Beda malih istočnoevropskih država*. Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1996.

Čavoški, Kosta. „Vojvodina – država nacionalnih manjina“, u: Đorđe Vukadinović (ur.), *Vojvođansko pitanje*. Nova srpska politička misao (posebno izdanje), Beograd, 2005.

Dal, Robert. *Dileme pluralističke demokratije*. BIGZ, Beograd, 1994.

Dal, Robert. *Demokratija i njeni kritičari*. CID, Podgorica, 1999.

Feher, Ferenc. Heler, Agneš. Markuš, Đerđ. *Diktatura nad potrebama*. Rad, Beograd, 1986.

Fridrih, J. Karl. *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*. CID, Podgorica, 1996.

Gelner, Ernest. *Nacije i nacionalizam*. Matica srpska, Novi Sad, 1997.

Jovičić, Miodrag. *Regionalna država*. Vajat, Beograd, 1996.

Kelzen, Hans. *Opšta teorija prava i države*. Pravni fakultet, Beograd, 1998.

Kimlicka, Will. „Etnički odnosi i zapadna politička teorija“, u: *Habitus*, Novi Sad, mart 1999.

- Komšić, Jovan. *Dileme demokratske nacije i autonomije*. Službeni glasnik, Beograd. PHILIA, Novi Sad, 2006.
- Komšić, Jovan. „Križa i politički kontekst decentralizacije i regionalizacije u Republici Srbiji“, u: Aleksandar Popov (ur.), *Alternativna nacionalna strategija decentralizacije-Prilozi*. Centar za regionalizam, Novi Sad, 2012.
- Komšić, Jovan. *Vojvođansko pitanje u procesu srpske tranzicije (1988-2013)*. DAN GRAF, Beograd, 2014.
- Konstan, Benžamen. *Principi politike i drugi spisi*. Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2000.
- Lijphart, Arend. *Demokracija u pluralnim društvima*. Globus, Zagreb, 1992.
- Linc, H. Huan. Stepan, Alfred. *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Filip Višnjić, Beograd, 1998.
- Miletić, Svetozar. *O srpskom pitanju*. Gradska biblioteka, Novi Sad, 2001.
- Pašić, Najdan. *Uporedni politički sistemi*. Visoka škola političkih nauka, Beograd, 1962.
- Pašić, Najdan. *Uporedni politički sistemi*. Institut za političke studije FPN, Beograd, 1978.
- Sartori, Đovani. *Demokratija – šta je to?* CID, Podgorica, 2001.
- Supek, Rudi. *Društvene predrasude*. Radnička štampa, Beograd, 1973.
- Tokvil, Aleksis. *O demokratiji u Americi*. Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci. CIID, Titograd, 1990.
- Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Vasović, Vučina. *Savremeni politički sistemi – izbor dokumenata*. Savremena administracija, Beograd, 1976.
- Volcer, Majkl. „Savremeni tribalizam“, u: Mijat Damjanović, Snežana Đorđević (ur.), *Izazovi modernoj upravi i upravljanju*. TIMIT, Beograd, 1995.

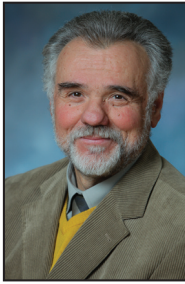
## **2006 CONSTITUTION: SIMULATION OF CONSTITUTIONALISM IN SERBIA AND DESTRUCTION OF ASSUMPTIONS OF MULTICULTURAL CITIZENSHIP IN VOJVODINA**

*Abstract:* Friedrich's (*Carl J. Friedrich*) warning that „the existence of formal and legal constraints does not, in any way, indicate the existence of constitutional structure in political and constitutional terms“, is taken by the author as a starting point of critical insight into the processes of feigning the constitutional principle on restricting the state power by provincial autonomy and local self-governments (Article 12, Constitution of the Republic of Serbia). The first section is dedicated to the constitutional oblivion of regionalisation and simulation of constitutionality. The second section reveals what kind of theoretical legacy is muffled and blurred in official interpretation of the legal nature of (unitary) state and public policies in Serbia, while the third one discusses the interaction of decentralisation („federal process“) and constitutional democracy, with the last section focusing on ethnocentric contestation of autonomy and multicultural citizenship in Vojvodina. The author concludes that it is necessary to re-evaluate the very notion of state and nation for pro-European reforms, also including the constitutional changes, to result in

stabilisation of democracy in Serbia and new policies of subsidiarity, partnership, inclusiveness, sense of initiative, responsibility, regionalism and multilevel system of governance.

*Key words:* Constitution of the Republic of Serbia, (quasi) constitutionalism, unitary state, ethnocentrism, Vojvodina, autonomy, multicultural citizenship, decentralisation, regional state..

## O AUTORU



**Dr JOVAN KOMŠIĆ**, Redovni profesor Sociologije na Ekonomskom fakultetu u Subotici (Departman za evropsku i međunarodnu ekonomiju i biznis), Univerziteta u Novom Sadu

Rođen 1952. godine u Lačarku, AP Vojvodina, Republika Srbija. Osnovnu školu i gimnaziju završio u Sremskoj Mitrovici. Diplomirao je (1975), magistrirao (1985) i doktorirao (1993) na Fakultetu političkih nauka u Beogradu.

### Profesionalno iskustvo:

- Stručni saradnik u Odeljenju za istraživanja Centra za političke studije u Novom Sadu (1975–1983);
- Direktor i urednik TV Novi Sad (1984–1993);
- Publicista (1993–1997)
- Docent i profesor na Pravnom fakultetu u Prištini – na predmetu: Politički sistem (1997-2001)
- Viši naučni saradnik Instituta društvenih nauka (IDN) u Beogradu – Centar za sociološka istraživanja (1999-2002);
- Predavač na postdiplomskim studijama na Alternativnoj akademskoj obrazovnoj Mreži (AAOM), Beograd – Voditelj izbornog kursa: Regionalna država – preteče i savremeno stanje; Demokratska tranzicija i regionalizam (2000–2002);
- Vanredni profesor Sociologije na Ekonomskom fakultetu u Subotici (2002–2007);
- Redovni profesor Sociologije na Ekonomskom fakultetu u Subotici, Departman za evropsku ekonomiju i biznis, Novi Sad, Univerzitet u Novom Sadu (2007–2015);
- Predavač na Master EU studijama (CAESAR) Univerziteta u Novom Sadu (predmeti: Evropske regionalne politike; Politički sistem EU) (2007–2015).

- Objavio je osam monografija iz sfere političkih i socioloških nauka, od toga dve na srpskom i engleskom jeziku.
- Autor je više od 80 radova u stručnim časopisima i zbornicima. Oblasti istraživanja su: Politički sistemi; Interakcije političko-institucionalne strukture i kulture; Postkomunistička tranzicija; Nacija, demokratija, multikulturalnost i interkulturalnost; Civilno društvo; Politički sistem Srbije; Političke partije; Decentralizacija i autonomije; Regionalizacija u Evropi; Iskustva i problemi vojvođanske autonomije.
- Učestvovao je na brojnim domaćim i međunarodnim konferencijama i okruglim stolovima u svojstvu uvodničara ili učesnika. Bio je član ekspertskih timova niza domaćih i međunarodnih istraživačkih projekata.
- Jula 2010. godine izabran je za dopisnog člana Vojvođanske akademije nauka i umetnosti (VANU).
- Član je Udruženja za političke nauke Srbije i Srpskog udruženja za ustavno pravo.
- Jedan je od osnivača nekoliko NVO iz Vojvodine i Srbije (Nezavisno udruženje novinara Vojvodine, Novi Sad; Vojvođanski klub, Novi Sad; Društvo za saradnju među narodima bivše Jugoslavije, Beograd; Centar za regionalizam, Novi Sad; V 21, Novi Sad; Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope – Filija, Novi Sad).
- Bio je Savetnik Saveznog ministra za nacionalne i etničke zajednice u Vladi SR Jugoslavije, Rasima Ljajića (2001–2003).
- Od osnivanja (2005. godine) je Programski direktor Asocijacije multietničkih gradova Jugoistočne Evrope – PHILIA.
- Služi se ruskim i engleskim jezikom.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Библиотека Матице српске, Нови Сад

323(497.113)

КОМШИЋ, Јован

Demokratsko upravljanje kulturološkim različitostima : Vojvodina u svetlu evropskih iskustava / Jovan Komšić. - Novi Sad : Centar za regionalizam ; Beograd : Dan graf, 2015 (Valjevo : Topalović). - 128 str. ; 21 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija. - Summary.

ISBN 978-86-86145-28-4

a) Национални односи - Војводина  
COBISS.SR-ID 297720583