

СУПЕР ИЗБОРНА 2024. ГОДИНА

SUPER ELECTION YEAR 2024

Удружење за политичке науке Србије
Универзитет у Београду – Факултет политичких наука

Уредници
Душан Вучићевић
Марко Вековић

СУПЕР ИЗБОРНА 2024. ГОДИНА

SUPER ELECTION YEAR 2024

18. међународна годишња конференција
Удружења за политичке науке Србије (УПНС)
Октобар 26–27, 2024.

18th Serbian Political Science Association (SPSA)
International Annual Conference
October 26–27, 2024

Београд, 2025.

IZDAVAČI:

Udruženje za političke nauke Srbije
Beograd, Jove Ilića 165

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

ZA IZDAVAČE:

Aleksandra Krstić
Maja Kovačević

UREDNICI:

Dušan Vučićević , Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
Marko Veković , Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

PRELOM:

Biljana Živojinović

LEKTURA I KOREKTURA:

Olivera Veličković

DIZAJN KORICA:

Milica Dopuđa

RECENZENTI:

Indraneel Sircar (UCL, UK); Daniel Boschler (CEU & FPN, Serbia); Bojan Spaić (PF, Serbia); Boban Stojanović; Petar Matić (IPS, Serbia); Dejan Bursać, Vujo Ilić (IDFT, Serbia); Dušan Spasojević, Nikola Jović, Zoran Čupić, Ivana Radić-Milosavljević, Bojan Vranić, Veran Stančević, Milan Jovanović, Aleksandra Krstić, Jelena Lončar, Biljana Đorđević, Ana Milojević, Bojan Kovačević, Dejan Pavlović, Despot Kovačević, Maja Kovačević (FPN, Serbia)

INTERNATIONAL SELECTION COMMITTEE / MEĐUNARODNI NAUČNI ODBOR

Daniel Boschler Central European University (Austria); Dušan Vučićević, University of Belgrade (Serbia); Florian Bieber, University of Graz (Austria); Laura Olson, Clemson University (USA); Nebojša Vladislavljević, University of Belgrade (Serbia); Olivera Komar, University of Montenegro (Montenegro); Višeslav Raos, University of Zagreb (Croatia); Marc Guinjoan, Universitat Autònoma de Barcelona (Spain); Damir Kapidžić, University of Sarajevo (Bosnia and Herzegovina); Marko Veković, University of Belgrade (Serbia); Marek Kaminski, University of California Irvine (USA)

TIRAŽ:

100 primeraka

ISBN:

978-86-6425-137-2

DOI:

https://doi.org/10.18485/fpn_saborp.2025.18

PRIPREMA I ŠTAMPA:

Čigoja štampa, Beograd
office@cigoja.com
www.cigoja.rs



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

TABLE OF CONTENTS

Dušan Vučićević, Marko Veković

Introductory remarks 7

Miloš Bešić

Political Leadership and the Perception of Well-Being: How Leaders Shape Reality
in Serbia. 11

Siniša Atlagić, Jelena Vujanović

Elections in Serbia: Campaign Strategies in the Shadow of Polarization? 35

Dejan Bursać, Dušan Vučićević, Viktor Stamenković

Political Experience of Local Representatives in a Flawed Democracy:
Serbia in Comparative Perspective 55

Natalija Shikova

Change of the Political Setup: Will the New Political Actors Push
Forward or Set Back the EU Integration of North Macedonia? 85

Irina Milutinović, Milan Igrutinović

Strateški narativi o politički proširenja u izbornoj kampanji
za Evropski parlament 2024. 103

Veran Stančetić

Neposredno birani gradonačelnik – evropska iskustva i mogućnosti primene u Srbiji. 129

Aleksandar Kovačević

Model neposredno biranog gradonačelnika i odnos predstavničkog i izvršnog
organa vlasti: uporedna analiza Republike Hrvatske i BiH i potencijalna primena
u Republici Srbiji. 149

Goran Novaković

Nasumičan odabir političkih predstavnika: jedna alternativa izborima
u Srbiji 2. 175

Nikola Ilić

Populizam i političko (ne)poverenje – skepticizam i cinizam kao odraz različitih
tipova populizma 201

Emil Mujević

Valtazar Bogišić i Mihailo Konstantinović – čuvari južnoslovenske pravne kulture 217

David Tadić

Rekonfiguracija partijske kompeticije: centrifugalne tendencije partijskog
sistema Evropske unije. 235

Introductory remarks

The 18th International Annual Conference of the Serbian Political Science Association (SPSA), titled “Super Election Year 2024”, was held on October 26–27, 2024, at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade. As a regular annual academic event, the conference gathered 175 participants from Serbia and abroad, with 130 presenting papers – further reinforcing its reputation as the most significant annual gathering in political science in Serbia and the region.

The conference featured both general and special sections (“Elections, Political Parties, Representation, and Ideologies”), conducted in English, and included two keynote speeches by distinguished international scholars – Professor Filip Kostelka (European University Institute) and Professor Nic Cheeseman (University of Birmingham). The program was structured into seven thematic sessions with 22 panels, covering political science, political theory, political economy, media studies, and international relations. Particular emphasis was placed on current research concerning Serbia and the broader region, alongside significant comparative topics. Additional events included a debate on electoral systems, book presentations, and a roundtable organized by the Balkan Association for Political Science.

The year 2024 was remarkable as a global “super election year”, with over 4.2 billion people eligible to vote in approximately 78 countries, including eight of the world’s ten most populous nations, such as India, the United States, Indonesia, and Brazil. This wave of elections reflected profound shifts in political landscapes and posed significant challenges and opportunities for democracies worldwide. These global trends and their implications for democratic processes were central to the conference, which brought together scholars and practitioners to deepen the understanding of contemporary challenges in political representation and democracy.

The substantial participation of domestic and international scholars, along with the quality and originality of presented research, underscored the importance of the SPSA Conference in advancing professional standards, fostering

academic collaboration, and promoting political science research to a broader audience. Many of the papers presented at the conference – particularly those by international participants and senior scholars – have since been published in leading domestic and international journals, further reflecting the academic value of the event and its broader impact beyond this volume.

The papers presented in this volume provide insightful analyses of various critical dimensions of political processes and structures. Several studies examine electoral dynamics in Serbia, with authors exploring campaign strategies in polarized contexts (Vujanović & Atlagić, Chapter 2), the role of political leadership in shaping citizens' perceptions of well-being (Bešić, Chapter 1), and the impact of populist discourse on political trust and cynicism (Ilić, Chapter 9). One study investigates mechanisms of political selection and accountability, proposing the random selection of political representatives as an alternative to traditional electoral systems (Novaković, Chapter 8). Additionally, the advantages and potential applicability of the directly elected mayor model in Serbia are analyzed through comparative experiences from other European countries (Stančetić, Chapter 6), as well as regional case studies from Croatia and Bosnia and Herzegovina (Kovačević, Chapter 7).

A detailed comparative study explores the political experience of local representatives in Serbia within a broader international framework (Bursać, Vučićević & Stamenković, Chapter 3), while another analyzes strategic narratives of EU enlargement in the context of the 2024 European Parliament elections (Milutinović & Igrutinović, Chapter 5). Several papers engage broader theoretical and methodological questions, including the reconfiguration of party competition in the European Union following the 2024 EP elections (Tadić, Chapter 11). This analysis suggests a shift from centripetal to centrifugal models of competition, reflecting deeper transformations within European political systems. One contribution (Shikova, Chapter 4) examines the evolving political landscape in North Macedonia, with particular attention to the role of emerging political actors in shaping the trajectory of the country's EU integration process.

A historical-philosophical contribution (Mujević, Chapter 10) revisits the intellectual legacies of Valtazar Bogišić and Mihailo Konstantinović, offering valuable perspectives for ongoing debates in legal and political thought. Collectively, these papers reflect a wide range of methodological approaches and empirical case studies, offering a comprehensive insight into contemporary political phenomena.

The editors would like to thank all authors and reviewers for their valuable contributions, as well as the members of the conference organizing committee, whose efforts ensured both the academic quality and organizational success of the event. We hope that the papers collected here will serve not only as a reflection of the diverse and vibrant scholarly debates held during the conference, but also as a stimulus for future research, collaboration, and critical

engagement with the evolving challenges of political life in Serbia, the region, and beyond.

Looking ahead, the 19th Annual International Conference of the Serbian Political Science Association will be held on October 25–26, 2025, under the theme “Institutions as Battlegrounds: State Capture, Resistance and Academic Freedom under Siege.” Inspired by recent student protests, civic mobilization, and global democratic challenges, the upcoming conference will explore the pressures on institutions and the emergence of new civic and political forms of resistance. It will also provide space for comparative analysis of protest movements, democratic backsliding, and transformative potentials across different national and regional contexts. We invite scholars to reflect on both the vulnerabilities and the resilience of democratic institutions in times of crisis and contestation.

Dušan Vučićević
Marko Veković

Miloš Bešić* 

*University of Belgrade
Serbia*

Political Leadership and the Perception of Well-Being: How Leaders Shape Reality in Serbia

ABSTRACT

This study examines the role of political leaders in shaping perceptions of subjective well-being in Serbia, challenging traditional explanations that emphasize the influence of economic conditions or media. Using data from a representative survey of 1,500 respondents, we employ regression models to demonstrate that identification with political leaders is the strongest predictor of well-being perceptions. The analysis shows that individuals who identify with ruling party leaders (SNS/SPS) report significantly higher well-being, while those aligned with opposition leaders express dissatisfaction. These findings support the hypothesis that political leaders construct social reality, using symbolic power and framing to influence how citizens perceive their lives and the political environment. In contrast, objective economic status and media consumption have limited explanatory power. This study contributes to the

* Full Professor at the University of Belgrade – Faculty of Political Science. Contact email: milos.besic@fpn.bg.ac.rs

broader understanding of political behavior in semi-authoritarian regimes, where leaders dominate public discourse and shape perceptions of well-being to maintain political support. The findings highlight the importance of symbolic politics in maintaining regime stability and influencing voter behavior.

KEYWORDS: subjective well-being, political leadership, symbolic power, framing, political behavior

MEASURING THE PERCEPTION OF POLITICAL AND SOCIAL WELL-BEING: A THEORETICAL REVIEW

The concept of well-being has long been studied in various fields, including psychology, sociology, political science, and economics. Well-being typically refers to the quality of an individual's life and encompasses both objective and subjective components. Objective well-being involves tangible indicators such as income, education, and health, while subjective well-being refers to an individual's self-assessment of life satisfaction and emotional experiences (Diener 1984). In political science, subjective well-being is increasingly recognized as an essential predictor of voting behavior and political preferences, particularly in contexts where political leaders can influence perceptions of life satisfaction and governance quality. This review focuses on the conceptual foundations and methods used to measure perceptions of political and social well-being, exploring how these dimensions are operationalized and applied in research on political behavior.

Political well-being can be understood as an individual's satisfaction with the political system, government performance, democracy, and their ability to participate in political processes (Inglehart 1990). It reflects the extent to which citizens feel their government is effective, legitimate, and representative. Social well-being, on the other hand, refers to individuals' perceptions of their quality of life in relation to societal factors such as economic stability, social services, community relations, and social cohesion (Keyes 1998). While both dimensions of well-being are deeply interconnected, political well-being specifically relates to governance structures and democratic processes, whereas social well-being addresses broader societal issues such as economic and social conditions.

Numerous studies have demonstrated that subjective well-being – how satisfied individuals are with their lives – can influence political attitudes and behaviors. Research by Frey and Stutzer (2002) emphasized the role of subjective well-being in shaping voter preferences and electoral outcomes. Individuals who perceive themselves to be satisfied with their lives are more likely to support the incumbent government, while dissatisfaction often drives demand for political change. This relationship is particularly strong

in countries where political leaders are perceived as responsible for broader societal outcomes, such as economic prosperity or social security.

Subjective well-being is typically measured using surveys that ask respondents to assess their satisfaction with various life domains. The most commonly used measure is the Satisfaction with Life Scale (Diener et al. 1985), which evaluates global life satisfaction on a scale from 1 to 7. However, recent research has developed more sophisticated measures to capture specific domains of well-being, such as satisfaction with political governance or the state of democracy. These measures help disentangle the broader concept of subjective well-being from its political and social components, which are crucial in understanding voting behavior and political engagement (Veenhoven 2008).

In recent years, scholars have increasingly explored how subjective well-being is shaped not only by personal and economic conditions but also by regime type and political identification, especially in contexts marked by autocratization or democratic decline. Orviska, Caplanova, and Hudson (2014) show that democratic institutions tend to have a positive effect on subjective well-being, particularly through trust in institutions and perceived government responsiveness. Prati (2023), analyzing 78 countries, demonstrates that the relationship between regime type and life satisfaction is significantly moderated by political trust, underscoring the importance of perceived legitimacy in shaping well-being. Meanwhile, Onraet et al. (2017) argue that the association between right-wing ideological attitudes and subjective well-being varies by context – specifically, they find that in high-threat countries, individuals with conservative or authoritarian values report significantly higher well-being, while this effect disappears or reverses in low-threat environments. Their findings suggest that ideological alignment with dominant political narratives can provide psychological comfort amid insecurity. This line of reasoning aligns with our core hypothesis: in semi-authoritarian settings such as Serbia, where political leaders monopolize the symbolic and institutional framing of reality, perceptions of well-being are closely tied to identification with ruling elites. Finally, while still forthcoming, Ponarin and Afanasyeva (2025) are expected to further contribute to this field by examining well-being under hybrid regimes in post-Soviet contexts. Our study builds upon this growing literature by empirically demonstrating how political leadership, rather than economic status or media exposure, predicts well-being perceptions in a semi-authoritarian regime.

MEASURING SOCIAL AND POLITICAL WELL-BEING

The measurement of political well-being presents unique challenges due to the subjective nature of political satisfaction and the diversity of political systems across countries. Studies have often operationalized political well-being through

variables such as satisfaction with democracy, government performance, and political trust (Norris 2011). For example, Inglehart and Norris (2000) employed these measures in their World Values Survey, examining the extent to which political satisfaction shapes democratic support and electoral behavior. One key measure is political trust, defined as the belief that political institutions and actors act in the public's best interest (Miller & Listhaug 1990). Political trust is often linked to support for ruling parties and leaders, as individuals with higher trust in government are more likely to perceive positive changes in their well-being as a result of governmental policies (Newton 2001). Political efficacy, which refers to citizens' beliefs about their influence over political processes, is another essential dimension of political well-being (Easton 1975). Individuals who feel more politically efficacious are generally more engaged and satisfied with their political system, which can also affect their voting behavior.

On the other hand, social well-being is a multidimensional concept, encompassing both the individual's perceived quality of life and their satisfaction with broader social systems. Keyes (1998) proposed a theoretical model of social well-being that includes five dimensions: social integration, social acceptance, social contribution, social actualization, and social coherence. These dimensions capture individuals' sense of belonging and their perceptions of societal progress and functionality. Research on social well-being often uses subjective measures similar to those employed for political well-being. For instance, measures of social cohesion ask individuals about their sense of community belonging and trust in others, while measures of economic well-being assess satisfaction with personal and national economic conditions (Helliwell, Layard & Sachs 2012). Perceptions of economic security and access to public services also play a crucial role in shaping social well-being, as demonstrated by studies on welfare systems and inequality (Wilkinson & Pickett 2010).

The relationship between political leaders and citizens' well-being perceptions is mediated by media and communication strategies. Research on political framing has shown that political elites use media to shape citizens' perceptions of reality, influencing both political and social well-being (Entman 1993). Leaders frame political and economic conditions in ways that align with their policy agendas, often emphasizing success stories and downplaying failures. In authoritarian or semi-authoritarian contexts, media control can amplify this effect by limiting access to alternative narratives (Levitsky & Way 2010). The concept of "reality construction", where political leaders frame public discourse to construct positive perceptions of well-being, is particularly relevant in the context of contemporary Serbia, where the ruling party under President Aleksandar Vučić exercises significant control over the media. This has allowed the government to present a narrative of economic success and political stability, which aligns with citizens' perceptions of improved well-being. Studies on media framing and political communication underscore

the importance of this dynamic in influencing public perceptions and voting behavior (Iyengar 1991).

CONCEPTUAL FRAMEWORK

The central argument of this study is that perceptions of well-being are not primarily shaped by objective economic conditions or media influence but are instead largely constructed by political leaders. Our main hypothesis is that *identification with and evaluation (grading) of political leaders* is the most significant predictor of subjective well-being. Political leaders, particularly in contexts like Serbia, where they wield substantial control over political narratives and public discourse, actively construct a version of reality that influences voters' perceptions of their social and political conditions. This paper explores the idea that political leadership, more than media framing or objective social and economic factors, plays a dominant role in shaping individuals' perceptions of well-being, especially in semi-authoritarian or populist regimes.

An essential component of our argument is that in semi-authoritarian regimes such as Serbia, political leaders do not merely respond to public sentiment – they actively shape it through symbolic discourse. Wagner and Enyedi (2024) note that while populist authoritarians often exploit negative emotions like fear and anger, they also integrate optimistic messaging to generate loyalty and a sense of pride. Their analysis of Viktor Orbán and Jarosław Kaczyński shows that leaders frequently promote narratives of strength, progress, and national destiny alongside crisis rhetoric. A similar dual strategy is evident in Serbia.

President Aleksandar Vučić frequently emphasizes Serbia's economic achievements, stability, and international importance. In 2023, he launched the "People's Movement for the State" under the slogan "*Serbia dreams and its dreams come true*," reinforcing a narrative of visionary leadership and fulfilled aspirations. He regularly points to GDP growth, low debt, and regional leadership as proof of national progress – a discourse that positions Serbia as a success story under his rule. These narratives contribute to a political environment in which well-being is constructed less through material outcomes and more through symbolic alignment with leadership.

This symbolic framing is strongly amplified by regime-aligned media. As Jovanović (2018) demonstrates in a content analysis of the tabloids *Alo!* and *Informers*, Vučić is portrayed simultaneously as a heroic leader and a perpetual victim of conspiracies and foreign plots. Media discourses combine hyperbole, national pride, and emotional appeals to present him as both irreplaceable and under siege – fostering an affective bond with citizens. In such a setting, loyalty to the leader becomes a source of perceived well-being.

The concept of subjective well-being refers to an individual's evaluation of their life, including satisfaction with various life domains (Diener 1984). In

this paper, we operationalize subjective well-being as a composite score that includes satisfaction with the quality of life, satisfaction with the political system, perceptions of government performance, and optimism about the country's future. The core premise of this framework is that political leaders possess the symbolic and discursive power to shape these perceptions, creating a favorable image of well-being among their supporters, even when economic realities may not fully support such perceptions.

Our primary hypothesis is that identification with and evaluation of political leaders (through subjective grading) serves as the best predictor of well-being perceptions. This hypothesis stems from the understanding that in contexts where political leaders hold significant sway over both public discourse and the media, they can effectively "construct" reality. We posit that it is not the objective economic status, nor the influence of media alone, that drives the public's perception of well-being, but rather the political leaders' ability to shape these perceptions through strategic communication and symbolic representation. This hypothesis aligns with existing research on the role of populist leadership and authoritarianism in shaping public opinion. Leaders in such regimes frequently use rhetoric and control of public narratives to construct a version of reality that emphasizes stability, prosperity, and progress, irrespective of objective economic or social challenges (Levitsky & Way 2010). In Serbia, for instance, President Aleksandar Vučić has been described as adept at using media and public appearances to construct an image of Serbia as a country on the path to prosperity, which plays a central role in maintaining public support for the ruling party.

The idea that political leaders actively construct reality is grounded in several theoretical perspectives, most notably framing theory. According to Entman (1993), framing involves selecting certain aspects of perceived reality and making them more salient in communication, thereby shaping how the public interprets events and conditions. Leaders, especially those in positions of significant power, have the ability to control the framing of issues through both their discourse and their influence over media channels. They can emphasize positive aspects of governance – such as economic growth, infrastructural development, or national security – while downplaying or ignoring more negative realities like unemployment, corruption, or inequality.

In Serbia, where political leaders like Vučić have substantial control over state-run and affiliated media outlets, the power to frame public perceptions of well-being is even more pronounced. The government can present an optimistic narrative that highlights successes and future promises, thereby fostering a sense of well-being among citizens, particularly those who identify with the ruling party. This form of symbolic power – a concept rooted in Bourdieu's (1991) work – allows political elites to define and shape social reality in a way that supports their political objectives. Through repeated messaging and symbolic representations of progress, leaders can effectively construct a narrative of national success, even when objective economic data may not fully support such claims.

The political construction of reality contrasts with the more traditional media effects theories, which suggest that media alone plays a dominant role in shaping public opinion. While agenda-setting theory (McCombs & Shaw 1972) emphasizes the media's ability to influence what issues people think about, it is the framing by political elites that ultimately shapes how these issues are interpreted. In semi-authoritarian contexts like Serbia, where political leaders maintain close control over both the media and public discourse, it is often the leaders themselves, rather than media outlets, who drive the framing of social and political issues.

The role of media in shaping public perceptions of well-being is significant but, in our analysis, secondary to the role played by political leaders. Media effects theories argue that mass media sets the agenda for public discourse and influences individuals' perceptions by controlling the flow of information (McCombs & Shaw 1972; Iyengar 1991). However, in environments where political leaders dominate media narratives, the content and framing of information are often aligned with the political objectives of the ruling elite. This alignment between political leadership and media reduces the independent effect of media on public perceptions. The media, in such cases, becomes a tool through which political leaders disseminate their constructed narratives, further reinforcing the idea that leadership framing plays a more central role than media in shaping perceptions of well-being.

Objective economic conditions, on the other hand, might logically seem to play a major role in shaping perceptions of well-being. Yet research shows that perceived well-being does not always correlate with objective indicators of economic performance (Deaton 2010). This phenomenon, often referred to as the Easterlin Paradox, demonstrates that rising income levels or improvements in economic indicators do not necessarily lead to proportional increases in subjective well-being (Easterlin 1974). In politically controlled environments, the gap between objective economic conditions and perceived well-being can be explained by the narrative **control** exercised by political leaders. For instance, by focusing public attention on select economic successes, political leaders can frame their governance as effective and beneficial, even when broader economic issues like inequality or inflation persist.

Leaders with populist or authoritarian tendencies are particularly adept at constructing perceptions of well-being. Mudde and Kaltwasser (2017) argue that populist leaders frame themselves as the sole protectors of "the people," presenting their leadership as a bulwark against external threats (such as globalization, political elites, or foreign interference) and internal challenges (like corruption or inefficiency). This leadership style often relies on the construction of a personalized narrative, where the leader is seen as directly responsible for national achievements and citizens' well-being. In Serbia, Vučić's leadership is an example of this phenomenon. By presenting himself as the architect of Serbia's modernization and economic progress, he constructs a narrative that ties national well-being to his leadership. This

allows his supporters to experience a sense of well-being even in the face of economic or social challenges, as their perceptions are more strongly tied to their identification with his leadership than to the objective conditions of their lives. This dynamic is central to our hypothesis that the evaluation and identification with political leaders is the best predictor of subjective well-being, and that these perceptions are constructed more by political leadership than by media or economic status.

Our argument contributes to the expanding body of research that reconsiders traditional retrospective voting models by highlighting the subjective nature of political and economic perceptions. As recent work by De Vries (2018), Hobolt and Tilley (2014), and others has shown, perceptions of government performance are not neutral reflections of objective conditions, but are shaped by prior political loyalties and motivated reasoning. In such frameworks, citizens interpret economic or social realities through partisan lenses, often aligning their evaluations of national conditions with their identification with incumbent parties. This literature challenges the assumption of an informed and evaluative voter and instead suggests that perception itself is politically constructed. Our study extends this reasoning to a semi-authoritarian context, where media control and leader-centric narratives further amplify this dynamic, shaping not just retrospective performance evaluations, but also perceptions of subjective well-being. By doing so, we bridge the gap between the literatures on political cognition, well-being, and electoral behavior.

DATA AND MEASUREMENT OF SUBJECTIVE WELL-BEING

The research was conducted for the European Delegation by the Center for Social Research and Center for the Scientific and Applied Research, Faculty of Political Sciences – Belgrade. Data collection process has been realized in February 2024 and it was slightly postponed to avoid overlap with the ‘noise’ that occurred due to the elections taking place in December 2023. The sampling procedure was three level stratified sampling, based on Probability Proportional to Size, with two levels of stratification: region and the size of the primary sampling units (polling station), for the PSU, and random sampling for the SSU (household) and FSU (respondent). Overall, we collect the data based on representative sample of 1500 respondents. The instrument was rather complex consisting of 57 questions, while we used much smaller number of variables for the purpose of this research.

The main dependent variable in our study is subjective well-being, which we operationalized through a composite score constructed using Principal Component Analysis (PCA) and Confirmatory Factor Analysis (CFA). This composite variable is designed to capture individuals’ overall perceptions of

their personal quality of life, as well as their satisfaction with the political and social environment in Serbia. The construction of this composite variable allows us to quantify subjective well-being in a way that reflects multiple dimensions of individual satisfaction.

To measure subjective well-being, as the dependent variable, we selected five key indicators that capture different aspects of well-being in the Serbian context (Table 1). These indicators were standardized (using z-scores) and reflect respondents' evaluations of both political and social conditions. We employed Principal Component Analysis (PCA) to reduce these five subjective well-being indicators into a single factor. The results of the PCA indicated that all five items loaded strongly onto one component, with loadings ranging from .810 to .930. The Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) measure of sampling adequacy was .884, which indicates that the data were well-suited for PCA. The analysis yielded a solution that explained 77.34% of the variance, demonstrating that the composite score effectively captures a substantial portion of the variation in subjective well-being across respondents. The high percentage of explained variance and strong factor loadings suggest that these five indicators cohesively represent a single underlying construct of subjective well-being. This approach allows us to reduce the complexity of multiple subjective assessments into one comprehensive measure, which can then be used in further analyses.

Before conducting the PCA, we tested for the standard assumptions to ensure the adequacy of the procedure. All variables were sufficiently correlated (as indicated by the correlation matrix), and the Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) measure of sampling adequacy exceeded the recommended threshold of 0.60. Bartlett's Test of Sphericity was significant, confirming that the data were suitable for factor analysis. We did not encounter any major violations regarding linearity or multicollinearity, and no transformations or exclusions were necessary.

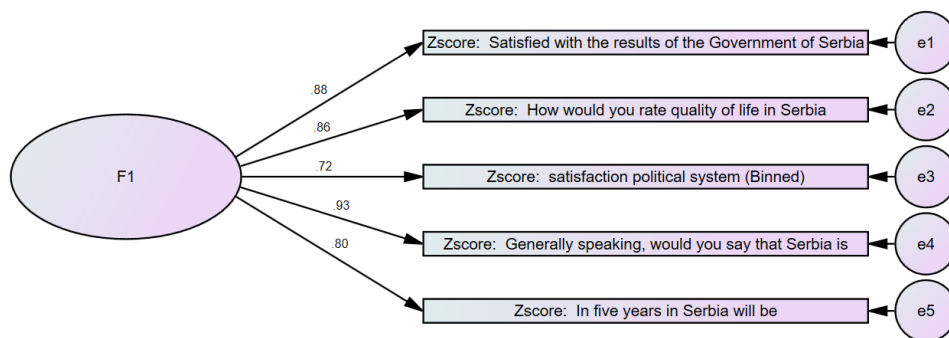
The selection of the five variables was theoretically informed by the dual concept of subjective well-being as encompassing both political and social perceptions. The items were chosen to reflect not only personal satisfaction with political institutions (e.g., government, democracy, system), but also perceptions of broader societal conditions. For example, the question "In five years, Serbia will be..." captures an individual's future-oriented optimism or pessimism about the country's direction – a recognized component of cognitive well-being in contexts of political instability or democratic erosion. By combining present satisfaction with future expectations, the index reflects a comprehensive measure of perceived well-being in a semi-authoritarian environment.

Table 1. Subjective Well-being indicators: PCA loadings

	Factor loadings
Zscore: Right/Wrong direction	.930
Zscore: Satisfied with the results of the Government	.905
Zscore: How would you rate quality of life in Serbia	.898
Zscore: In five years in Serbia will be	.849
Zscore: Satisfaction political system	.810
Percent of explained variation	77.34
KMO	.884

To validate the structure of the composite variable, we conducted Confirmatory Factor Analysis (CFA). The CFA confirmed that the five selected indicators reliably contribute to a single latent variable of subjective well-being. This step ensures that the composite score provides a coherent and robust measure of individuals' perceptions of well-being in Serbia's political and social context (Scheme 1). We report goodness of fit of the latent construct as follows: GFI=.971, AGFI=.912, NFI=.981, CFI=.982, SRMR=.0194.

Scheme 1. Subjective Well-being – Confirmatory Factor Analysis



The composite score of subjective well-being is therefore calculated based on the factor loadings from the PCA and serves as our primary dependent variable. This score reflects an individual's overall assessment of their well-being, encompassing both their quality of life and satisfaction with political and governance-related factors.

DESCRIPTIVE STATISTICS OF THE WELL-BEING
COMPOSITE SCORE

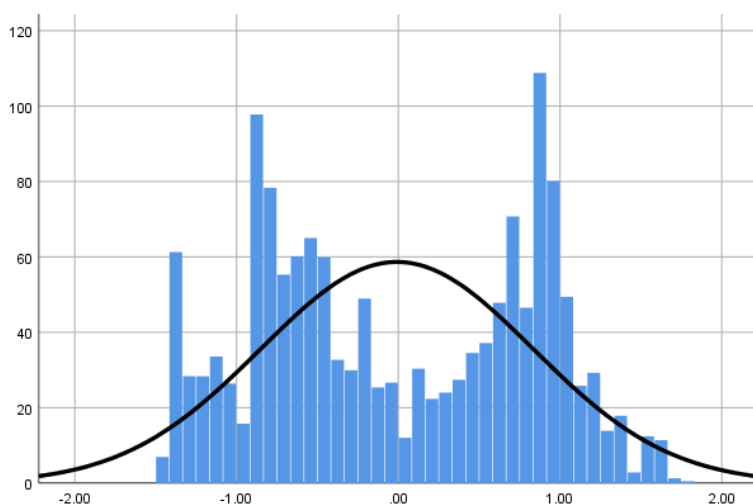
In Table 2 and in Graph 1 we present statistics for the dependent variable. The distribution of well-being scores illustrates that most respondents cluster around the mean, with a balanced spread of individuals reporting both positive and negative well-being. The skewness near zero indicates that the distribution is relatively even, without a strong bias toward either satisfaction or dissatisfaction. In other words we have very clear ‘two pick’ distribution, suggesting that variable in question possibly covers two different type of population, indicating that the very perception of the subjective well-being could be strong ‘cleavage issue’.

Due to this ‘two pick’ distribution, it was necessary to transform the dependent onto new variables with only two values, i.e. dividing the whole variation onto those who have high and low level of perception of subjective-well-being. In other words, instead of use numeric score based on PCA, we used in the analysis DV as the dummy variable, with the values 1 for the high and 0 for the values indicating low level of subjective well-being perception. The distribution of the two values were almost equal: 50.2 percent for the low level of SWB, and 49.8% for the high level of the SWB.

Table 2. Subjective Well-being composite score statistics

Statistics	Values
Mean	-0.009
Std. Error	0.022
5% Trimmed Mean	-0.010
Median	-0.128
Variance	0.710
Std. Deviation	0.843
Minimum	-1.490
Maximum	1.770
Range	3.260
Interquartile Range	1.560
Skewness	0.036
Kurtosis	-1.302

Graph 1. Well-being – Distribution of factor score



The main independent variable in our analysis is a factor score based on a Principal Component Analysis (PCA) with Promax rotation, which captures respondents' identification with political leaders (Table 3). Rating leaders in the research was based on five-level ordinal scale (grades from 1 to 5). The factor score was derived from ratings of political leaders across three distinct components, each representing different political alignments in Serbia: Component 1 (Left Opposition Leaders), Component 2 (Ruling Party Leaders – SNS/SPS), and Component 3 (Right Opposition Leaders). The PCA explains 72.92% of the total variance, indicating that these three components adequately capture the diversity of political identification among Serbian voters. The KMO measure of sampling adequacy was .950, demonstrating that the data are well-suited for this analysis. The factor scores generated from this PCA are used as independent variables in our regression models to assess the relationship between political identification and perceived well-being. Each factor reflects how strongly respondents identify with leaders from one of these political groups, allowing us to examine how different political alignments shape perceptions of well-being.

Table 3. Political Leaders: PCA with Promax rotation

	Component 1	Component 2	Component 3
Zdravko Ponoš	.985		
Marinika Tepić	.901		
Dragan Đilas	.852		

Pavle Grbović	.848		
Dobrica Veselinović	.839		
Savo Manojlović	.819		
Radomir Lazović	.818		
Nebojša Zelenović	.801		
Aleksandar Jovanović Čuta	.775		
Boris Tadić	.572		
Ana Brnabić		.949	
Siniša Mali		.947	
Miloš Vučević		.939	
Aleksandar Vučić		.903	
Aleksandar Šapić		.890	
Ivica Dačić		.777	
Branko Ružić		.657	
Branimir Nestorović			.881
Boško Obradović			.819
Milica Đurđević Stamenkovski			.791
Miloš Jovanović			.512
Explained variance	72.92 %		
KMO	.950		

Finally, we used demographic controls in traditional manner. For gender we used male as dummy variable. Education and income is divided on 33% of variation criteria, and in the regression analysis we used medium and high level as opposed to low level for both, education and income. We add a regional belonging by dividing the sample on four regions, and consequently Belgrade region is used as referent value. Finally, we used urban vs rural as dummy variable, as well as unemployed as opposed to employed, also as dummy variable.

As an important predictor to control the effect of political leaders onto subjective well-being we used consumption of media. In the research for the different media nine-level measurement of frequency is used (from everyday more than once to never). We introduced PCA with promax rotation and Kaiser normalization procedure (Table 4). Two components are identified,

i.e. traditional and internet media consumption. The distinction between traditional and digital media is especially relevant in semi-authoritarian regimes, where state control over television and print is often more consolidated than over online platforms. Traditional media in Serbia — particularly national broadcasters and pro-government tabloids — are known to promote state-aligned narratives and limit critical perspectives. In contrast, digital media offer greater access to alternative voices, independent journalism, and user-driven content. Although digital spaces are not immune to manipulation, they represent a more pluralistic and fragmented information environment. This difference in information exposure is crucial for understanding how media consumption shapes citizens’ perceptions of political reality and well-being.

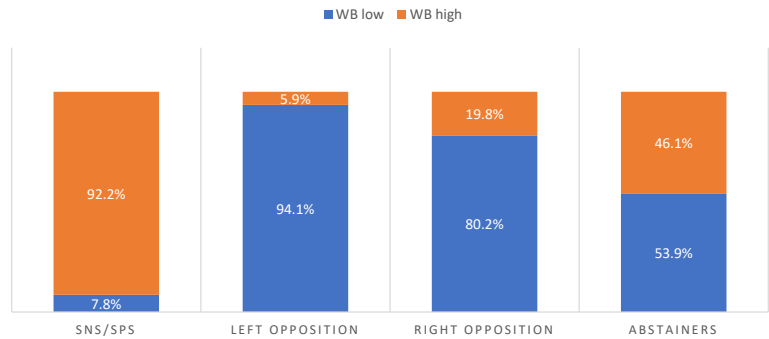
Table 4. PCA: Media consumption

	Component 1	Component 2
TikTok	.910	
Instagram	.895	
Viber	.862	
YouTube	.839	
Twitter	.826	
Facebook	.813	
Internet portals	.474	
News on TV		.964
Political TV shows		.911
Daily newspapers		.540
Explained variance	70.4%	
KMO	.900	

MAIN ANALYSIS AND FINDINGS

First we note in the Graph 2 that respondents who vote for ruling parties predominantly belong to the group of high level Subjective Well-being, while the oppositional mainly have negative perception of subjective well-being. This is just descriptive evidence showing that party preferential can be also used as strong predictor of the subjective well-being. But, since the party preferential is mainly based on the grading of leaders, we used leaders as the main independent in this analysis.

Graph 2. Subjective Well-being and party blocs



Our main findings is based on binomial regression analysis where the high vs low level of Subjective Well-being is used as the dependent, and described controls and main IV as predictors (Table 5). We developed three regression models. In the first Model we included several demographic control variables to assess their impact on subjective well-being. The results show statistically significant effects for gender, age, education, and region, while some other demographic variables had weaker or non-significant effects. The findings of the analysis reveal several key insights regarding demographic factors and their influence on subjective well-being. Gender consistently shows a negative effect on well-being, with men reporting lower levels of well-being compared to women. In Model 1, the effect is statistically significant, with men showing notably lower well-being. This effect persists in Model 2 but slightly decreases in magnitude. By Model 3, however, the effect of gender becomes statistically insignificant, suggesting that political leaders may play a mediating role in how gender differences influence well-being perceptions. Age also emerges as a significant predictor, with older individuals reporting higher well-being in both Models 1 and 2. This positive association indicates that as people age, they tend to perceive their well-being more positively. However, this effect diminishes in Model 3, likely due to the introduction of political leader identification, which appears to mediate the relationship between age and well-being. In terms of education, lower levels of education are associated with significantly reduced well-being. Respondents with secondary education report notably lower well-being across both Models 1 and 2. This trend is even stronger among those with higher education, who exhibit an even more pronounced negative association with well-being. However, as political leaders are introduced into the analysis in Model 3, the effect of education weakens, indicating that political attitudes and identification with leaders might interact with education to shape well-being perceptions. Regional differences are also significant. Respondents from West Serbia and Šumadija report higher well-being in both Models 1 and 2, while those from East and South Serbia also show a positive association with well-being in these models, though this effect is weaker in Model 2. In Model

3, however, a shift occurs as respondents from East and South Serbia report a strong negative association with well-being, suggesting that political dynamics in these regions may contribute to dissatisfaction with well-being, likely reflecting regional political discontent.

In Model 2, we introduced media consumption variables to assess whether media predicts perceptions of well-being. The coefficient for traditional media consumption is negative but not statistically significant (-0.056 , $p = 0.87$). This suggests that the consumption of traditional media (e.g., television, radio) has a minimal or neutral impact on well-being perceptions in the Serbian context, at least in this model. In contrast, consumption of portals and social media has a significant negative effect on well-being (-0.246 , $p < 0.01$). This suggests that individuals who consume more information from online sources and social media report lower subjective well-being. This finding aligns with research suggesting that social media can expose individuals to negative political and social content, thereby reducing perceived well-being (Hampton et al. 2014). However, this negative effect diminishes in Model 3 (0.102 , not significant), likely due to the introduction of political leader variables that account for much of the variance in well-being perception.

The most important finding comes from the third model (Model 3), which introduces identification with political leaders as predictors of subjective well-being. We included three main political leader groupings: Left Opposition Leaders, SNS/SPS Ruling Party Leaders, and Right Opposition Leaders. The results strongly support the hypothesis that identification with political leaders is the primary factor affecting perceptions of well-being.

- The coefficient for identification with left opposition leaders is -0.935 ($p < 0.001$), indicating that respondents who identify with or support left opposition leaders report significantly lower well-being. The large negative coefficient suggests that these individuals are dissatisfied with the current political system and its outcomes, which is reflected in their lower well-being scores.
- Identification with leaders from the ruling parties (SNS and SPS) has the largest positive effect on well-being. The coefficient is 2.807 ($p < 0.001$), meaning that individuals who identify with the ruling party leaders report significantly higher well-being. The magnitude of this coefficient suggests that the political construction of reality is highly effective; by aligning themselves with leaders such as Aleksandar Vučić, individuals perceive a more favorable social and political environment, regardless of objective conditions.
- Identification with right opposition leaders also has a negative effect on well-being (-0.559 , $p < 0.001$). Like left opposition supporters, these respondents perceive the current political and social environment more negatively. However, the effect is somewhat smaller than for left opposition supporters, possibly reflecting nuanced differences in the political narratives of right-leaning opposition parties.

These findings reinforce the central thesis of our study: identification with political leaders is the strongest predictor of subjective well-being. Individuals who align with the ruling party leaders perceive their well-being much more positively than those who support opposition leaders, regardless of economic realities or media consumption. This supports the idea that political leaders actively construct a favorable perception of reality, particularly through their symbolic and discursive power (Bourdieu 1991). In Serbia's political context, the strong association between well-being and identification with ruling party leaders highlights the importance of leadership in shaping public perceptions.

Table 5. Logit Coefficients – Predictors of Subjective Well-Being

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Constant	-.242 (.333)	-0.054 (.354)	0.267 (.607)	-0.471 (.427)
Male	-.329** (.131)	-0.266* (.133)	-0.369 (.250)	-0.160 (.175)
Age	.013*** (.004)	0.012** (.005)	0.008 (.009)	-0.002 (.006)
Education medium	-.747*** (.150)	-0.708*** (.152)	-0.564** (.284)	-0.300 (.202)
Education high	-.877*** (.178)	-0.791*** (.181)	-0.486 (.331)	-0.337 (.241)
Urban	-.067 (.137)	-0.060 (.138)	-0.343 (.258)	0.109 (.189)
Vojvodina	.451** (.189)	0.201 (.200)	0.190 (.355)	0.879*** (.250)
West Serbia and Šumadija	.641*** (.195)	0.439** (.202)	0.284 (.371)	0.825*** (.255)
East and South Serbia	.407** (.201)	0.273 (.206)	-0.760** (.348)	0.338 (.266)
Unemployed	-.242 (.190)	-0.284 (.192)	-0.262 (.353)	-0.012 (.241)
Income medium	.190	0.179 (.155)	0.757** (.300)	0.560*** (.212)
Income high	.082	0.034 (.191)	0.535 (.348)	0.377 (.255)
Traditional media consumption		-0.056 (.087)	0.059 (.154)	

Portals and Social media consumption		-0.246*** (.076)	0.102 (.131)	
LEADERS: left opposition			-0.935*** (.190)	
LEADERS SNS/SPS			2.807*** (.232)	
LEADERS right opposition			-0.559*** (.189)	
SNS/SPS				2.721*** (.266)
Left opposition				-2.858*** (.302)
Right opposition				-1.561*** (.258)
Nagelkerke Pseudo R square	.081	.101	.639	.572

To be more descriptive in interpretation of the main findings, we calculate Average Marginal Effect of three main predictors (identification of the three group of leaders) controlled by demography and media consumption (Graph 3). The marginal effects from the analysis provide insight into how identification with different political leaders influences the perception of well-being. The marginal effects reflect how a one standard deviation increase in identification with different political leader groups affects the likelihood of reporting higher well-being.

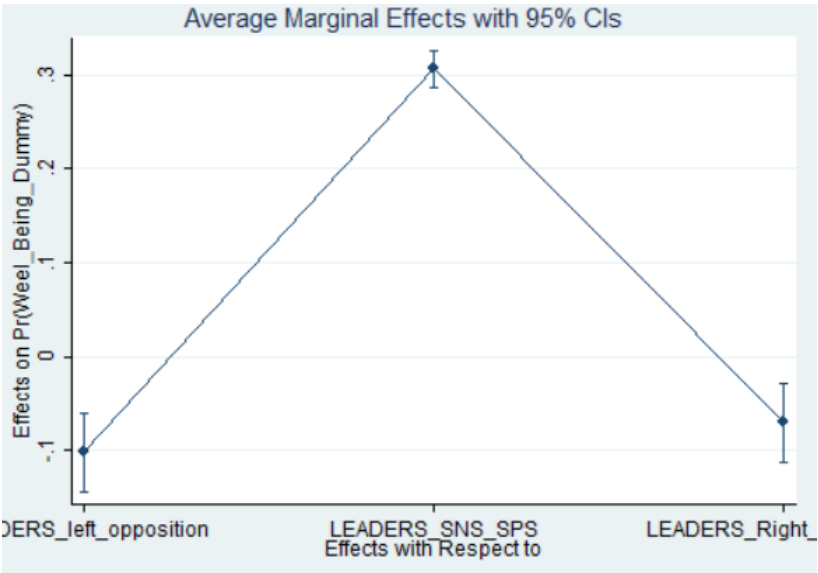
For left opposition leaders, the marginal effect is -0.102, meaning that for each one standard deviation increase in identification with left opposition leaders, the probability of reporting higher well-being decreases by 10.2 percentage points. This negative effect, which is statistically significant ($p < 0.001$), indicates that stronger alignment with left opposition leaders is associated with lower well-being, likely reflecting dissatisfaction with the ruling government and the broader political environment.

For SNS/SPS (ruling party) leaders, the marginal effect is 0.306, indicating that a one standard deviation increase in identification with the ruling party leaders raises the probability of reporting higher well-being by 30.6 percentage points. This positive and highly significant effect ($p < 0.001$) suggests that stronger identification with the ruling party, particularly leaders such as Aleksandar Vučić, significantly boosts perceived well-being. This supports the view that the ruling party effectively shapes a favorable perception of social and political conditions among its supporters.

For right opposition leaders, the marginal effect is -0.070, implying that a one standard deviation increase in identification with right-wing opposition

leaders reduces the likelihood of reporting higher well-being by 7 percentage points. This effect, though smaller than the one for left opposition leaders, is still statistically significant ($p < 0.01$). It reflects the dissatisfaction among right opposition supporters with the current state of well-being under the ruling government.

Graph 3. Average Marginal Effect of the party leaders on Subjective well-being



Note: each AME is controlled by demography and media consumption

FINAL REMARKS AND CONCLUSIONS

The findings of this study provide compelling evidence that, in the Serbian political context, it is political leaders – and not objective economic conditions or media influence – that play the central role in shaping citizens’ perceptions of well-being. Our results, grounded in the analysis of subjective well-being as a composite measure, demonstrate that identification with political leaders is the most significant predictor of perceived well-being. This conclusion not only supports our central hypothesis but also aligns with broader theoretical frameworks that emphasize the role of leadership in the construction of social reality (Bourdieu 1991; Entman 1993).

The main hypothesis posited that political leaders, through their symbolic and communicative power, construct a version of reality that influences voters’ perceptions of their social and political environment, thereby shaping their sense of well-being. This hypothesis has been confirmed by the data, which shows that identification with and grading of political leaders is the

most important factor driving subjective well-being in Serbia. This finding is especially pertinent in a political landscape where leaders like Aleksandar Vučić exercise significant control over the public narrative and maintain a high level of influence over public perceptions.

The theoretical foundation for this conclusion lies in the concept of symbolic power and political framing. According to Bourdieu (1991), symbolic power is the ability to impose meanings and construct reality through discourse. Political leaders, especially in semi-authoritarian regimes, utilize this power to frame the public's understanding of social and political issues. In the case of Serbia, Vučić and the SNS/SPS coalition have been able to construct a positive narrative about the country's progress, irrespective of objective economic indicators or social conditions. This aligns, also, with framing theory as outlined by Entman (1993), who argued that political elites use framing to highlight specific aspects of reality, thereby shaping public interpretation. In Serbia, the framing of economic successes and political stability by the ruling party has had a profound effect on how citizens perceive their well-being. Even in the face of social and economic challenges, the public's identification with political leaders – particularly those in power – creates a perception of well-being that is largely detached from objective conditions.

While media and economic conditions are traditionally seen as important drivers of public opinion and well-being, our study reveals that their influence is secondary to that of political leadership. The role of media consumption – whether traditional or digital – is nuanced in Serbia's political environment. As our analysis shows, traditional media consumption had a negligible effect on well-being perceptions, and while portals and social media consumption had a significant negative effect, this influence was mediated by political leadership. This finding suggests that while digital media may expose citizens to a broader range of critical content, it is political leaders who ultimately shape the narrative that dominates public discourse. In Serbia, where media is often aligned with the ruling government, political elites maintain control over the framing of reality, ensuring that their version of events is most influential (Levitsky & Way 2010). This reinforces the argument that in semi-authoritarian contexts, media functions as an extension of political power, rather than an independent force shaping perceptions.

Similarly, the objective economic status of respondents had a weaker-than-expected impact on their perception of well-being. The coefficients for income were not consistently significant across models, indicating that economic conditions – while important – are less decisive in shaping well-being perceptions than political identification. This aligns with the findings of the Easterlin Paradox, which posits that rising income levels or objective economic growth do not always lead to increased subjective well-being (Easterlin 1974). In the Serbian context, political leaders appear to fill this gap by constructing a narrative of progress that resonates more with the public than objective indicators of economic performance.

Our empirical analysis supports the notion that subjective well-being is not simply a downstream effect of objective economic conditions. Rather, it appears to be driven primarily by political identification – an endogenous, partisan factor. While we control for income and employment status, these have no significant predictive value compared to support for President Vučić or his party. In this sense, our findings resonate with the literature on motivated reasoning: citizens feel better about their personal and collective futures not necessarily because of material improvement, but because they are aligned with the symbolic and ideological messaging of the ruling party. This dynamic complicates the causal direction often assumed in retrospective voting models and calls for more nuanced analyses of how political loyalty structures perception itself.

The results of our study emphasize the importance of political leadership in the construction of well-being. Leaders in populist or semi-authoritarian regimes, such as Serbia, often present themselves as the embodiment of national progress, using their symbolic power to create a sense of well-being among their supporters. This is consistent with the literature on populism and leadership, which highlights how populist leaders use rhetoric and personal charisma to mobilize public support and create perceptions of national success (Mudde & Kaltwasser 2017). In Serbia, Vučić has successfully crafted a narrative in which he and his government are the primary agents of Serbia's progress. Through control of media and public discourse, Vučić and his party have framed economic and social policies as successful, even in areas where objective data might suggest otherwise. This framing is particularly effective in generating positive perceptions of well-being among those who identify with the ruling party, as evidenced by the strong association between SNS/SPS leadership and well-being in our results.

This finding is also consistent with the work of Laclau (2005), who argued that populist leaders construct an empty signifier – a vague and flexible idea of national progress or well-being – that allows them to appeal to a broad range of supporters. By framing themselves as the guarantors of progress, populist leaders can create an emotional connection with voters that transcends economic realities. This emotional identification is critical in shaping subjective well-being, as individuals who align with the ruling party's narrative are more likely to perceive their own lives and the country's future positively.

The findings of this study have important implications for understanding political behavior in Serbia and similar contexts. First, they highlight the centrality of political leadership in shaping public perceptions, suggesting that political leaders, more than media or economic conditions, drive public opinion and electoral behavior. This is particularly relevant in semi-authoritarian regimes, where political leaders often dominate the public sphere and use their symbolic power to construct favorable narratives. Second, the results suggest that subjective well-being is not merely a reflection of objective conditions but is heavily mediated by political identification. This has broader implications for understanding how political regimes maintain support

even in times of economic difficulty. By constructing a narrative of success, political leaders can sustain public support and foster positive perceptions of well-being, regardless of objective challenges. Finally, the findings underscore the importance of political framing in the construction of social reality. As political leaders continue to control public discourse, they shape the way citizens understand their own lives and the broader political environment. This has significant implications for both the stability of semi-authoritarian regimes and the nature of political competition, as opposition parties must contend not only with economic realities but also with the powerful symbolic narratives constructed by ruling elites. This reinforces the broader theoretical understanding of how political elites use their symbolic power to shape public perceptions and maintain political support.

REFERENCES

- Bourdieu, Pierre. 1991. *Language and symbolic power*. Harvard University Press.
- Deaton, Angus. 2010. *Income, health, and well-being around the world: Evidence from the Gallup world poll*. NBER Working Paper.
- De Vries, Catherine E. 2018. *Euroscepticism and the future of European integration*. Oxford University Press.
- Diener, Ed. 1984. "Subjective well-being". *Psychological Bulletin*, 95(3): 542–575.
- Diener, Ed, Robert A. Emmons, Randy J. Larsen and Sharon Griffin. 1985. "The satisfaction with life scale". *Journal of Personality Assessment*, 49(1): 71–75.
- Easterlin, Richard A. 1974. "Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence". In *Nations and households in economic growth*, eds. Paul A. David & Melvin W. Reder, 89–125. Academic Press.
- Easton, David. 1975. "A Re-assessment of the concept of political support". *British Journal of Political Science*, 5(4): 435–457.
- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, 43(4): 51–58.
- Frey, Bruno S. and Alois Stutzer. 2002. *Happiness and economics: How the economy and institutions affect human well-being*. Princeton University Press.
- Helliwell, John, Richard Layard and Jeffrey Sachs. 2012. *World happiness report*. United Nations.
- Hobolt, Sara B. and James Tilley. 2014. *Blaming Europe?: Responsibility without accountability in the European Union*. Oxford University Press.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald and Pippa Norris. 2000. "The developmental theory of the gender gap: Women's and men's voting behavior in global perspective". *International Political Science Review*, 21(4): 441–463.

- Iyengar, Shanto. 1991. *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. University of Chicago Press.
- Jovanović, Srđan Mladenov. 2018. "'You're Simply the Best': Communicating Power and Victimhood in Support of President Aleksandar Vučić in the Serbian Dailies Alo! and Informer". *Journal of Media Research*, 11(2): 22–42.
- Keyes, Corey Lee M. 1998. "Social well-being". *Social Psychology Quarterly*, 61(2): 121–140.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On populist reason*. Verso.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2010. *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.
- McCombs, Maxwell E. and Donald L. Shaw. 1972. "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly*, 36(2): 176–187.
- Miller, Arthur H. and Ola Listhaug. 1990. "Political parties and confidence in government: A comparison of Norway, Sweden, and the United States". *British Journal of Political Science*, 20(3): 357–386.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2017. *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Newton, Kenneth. 2001. "Trust, social capital, civil society, and democracy". *International Political Science Review*, 22(2): 201–214.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Onraet, Emma, Jasper Van Assche, Arne Roets, Tessa Haesevoets and Alain Van Hiel. 2017. "The happiness gap between conservatives and liberals depends on country-level threat: A worldwide multilevel study". *Social Psychological and Personality Science*, 8(1): 11–19.
- Orviska, Marta, Anneta Caplanova and John Hudson. 2014. "The impact of democracy on well-being". *Social Indicators Research*, 115(1): 493–508.
- Ponarín, Eduard and Yulia Afanasyeva. 2025. "The effect of political regime on the association of values with subjective well-being". *Journal of Happiness Studies*, 26(1): 1–24.
- Prati, Gabriele. 2022. "The association between subjective well-being and regime type across 78 countries: The moderating role of political trust". *Applied Research in Quality of Life*, 17(6): 3393–3413.
- Tilley, James and Sara B. Hobolt. 2011. "Is the government to blame? An experimental test of how partisanship shapes perceptions of performance and responsibility". *The Journal of Politics*, 73(2): 316–330.
- Veenhoven, Ruut. 2008. "Sociological theories of subjective well-being". In *The science of subjective well-being*, eds. Michael Eid and Randy J. Larsen, 44–61. Guilford Press.
- Wagner, Franziska and Zsolt Enyedi. 2024. "They can do it. Positive Authoritarianism in Poland and Hungary". *Frontiers in Political Science* 6. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1390587>.

Siniša Atlagić* 

*University of Belgrade
Serbia*

Jelena Vujanović** 

*Institute for Political Studies
Serbia*

Elections in Serbia: Campaign Strategies in the Shadow of Polarization?

ABSTRACT

In the period from 2020 to 2024, four election cycles were held in Serbia. The election “tension” culminated in election campaign 2023 and lasted until new local elections in 2024. Given that those of us who followed it intensively can hardly remember any specific message, we can wonder how it is for other voters. What did remain as an impression is rising tension, both between the government and opposition and within the opposition itself, especially regarding the boycott of the June elections. Question arise what happened with campaign strategies? Some political actors stressed it is “pointless” to talk about strategy and the message box in a situation when we have political and media polarization and increasingly blatant electoral rule abuses. Given that

* Full Professor at the University of Belgrade – Faculty of Political Science. Contact email: sinisa.atlagic@fpn.bg.ac.rs

** Researcher at the Institute for Political Studies. Contact email: jelena.vujanovic@ips.ac.rs

campaign strategy involves considering external conditions (election and media conditions, etc.), strengths and weaknesses in relation to others, setting goals and target groups, and devising an action plan, we wanted to investigate how did the political actors perceive external conditions and how that perception affected other aspects of campaign strategies preparation. Whether strategic approach even existed in mentioned period or if campaign mostly devolved into improvisation in the shadow of polarization? In sense of this questions we will analyze the campaign strategies of political actors during the mentioned period. For this purpose, discourse analysis and content analysis will be utilized, along with conclusions from in-depth interviews with representatives of relevant political parties, conducted from September 2023 to June 2024.

KEYWORDS: political marketing, election campaign, campaign strategy, elections in Serbia, polarization

THEORETICAL FRAMEWORK: ELECTION CAMPAIGN STRATEGIES, POLITICAL AND MEDIA CONTEXT

For some authors, strategic thinking and planning activities in election campaigns is the basis of modern political marketing (Collins & Butler 1996; Lees-Marshment 2009a, 2009b). But, when we say “election campaign” and “election campaign strategy” what we are talking about? From a legal point of view, election campaigns are the period from the announcement to the holding of elections in which electoral actors try to win the support of voters by conducting marketing and other activities.

In the period of permanent campaigning and the constant presence of parties and politicians through the media and social networks, as well as the frequent holding of special elections when it comes to Serbia, the distinction between the period of the election campaign and the period of regular political activities is sometimes “blurred”. But even in this situation election campaigns represent a certain cross-section of the situation in society, they give a picture of current political, economic and national processes, and also divisions in society, and articulate political attitudes and the electoral decision of voters. Debates about campaign effects on the electoral decision itself are still ongoing, but it is clear that “everything that can be important for the electoral decision of voters is mostly mediated by the electoral campaign” (Slavujević 2017, 19). The electoral decision is shaped by long-term social and individual factors, but the importance of campaigns increases in situations of significant decline in trust in political parties and their role in society, as well as in situations when the election results are uncertain and the electoral strength of the election participants is equal. On the other hand, in situations of pronounced social

and political divisions, voters are pre-polarized and determined, if not for a specific party or candidate, then for a specific “side” (government/opposition; national/civic; left/right), and the effects of campaigns are smaller or different. As some authors think, when creating a campaign strategy, parties and candidates should consider the current situation and existing social divisions, objectively assess the current social situation and the balance of power on the political scene, realistically assess their positions and potentials and the characteristics of their target group, and based on that, set election goals and develop an election campaign strategy (Vujanović 2021). “For this reason, the election campaign achieves maximum effects if it is part of a planned long-term strategy of the political entity’s propaganda performance” (Slavujević 2017, 22).

Election campaign strategy represents, therefore, a plan of activities aimed at the achievement of election goals, set on the basis of an assessment of one’s own position, resources and segmentation of target groups (Newman 1994; Barber 2005, 9; Smith & Hirst 2001, 1059). Or, as Nielsen says in its minimal definition “it is the identification of the goals of a political entity and the scheme through which those goals will be achieved. A schema is a knowledge structure used by a political entity, whether it is an outline of action points, a trial-and-error pattern, a conceptual construction of symbols to change existing logic, or a precise long-term plan for enabling the political entity to respond to market demands” (Nielsen 2012, 294). Creating a plan of activities in election campaign includes choosing a general approach to communication, “positioning, choosing topics and backbones of the campaign, as well as means and forms of promotion” (Vujanović 2022, 128).

As we can conclude from the various definitions, the shaping of election campaign strategy is influenced by the general characteristics of society (the existence of deep ideological, social or national divisions; the type of political culture, etc.), the economic and political situation (the degree of well-being, the issue of social freedoms, etc.), the characteristics of the political and electoral system, as well as the characteristics of the election participants. “Campaign strategy is a very complex process consisting of various interdependent processes such as market analysis, research, polling, segmentation, strategic communication, opposition research, timing, constant analyzing process of political environment and of course crucial role-plays candidate itself” (Gregor & Matušková 2014, 24). It seeks to define how political actors “should market their programs, policies, personalities and ideas to the relevant public, while at the same time remaining sensitive to the reality of the political environment” (Osugwu 2008, 800).

When we talk about political environment and campaign strategies, we also need to consider the role of the media and the structure of the public sphere in Serbia. We start from research that began with Lippmann’s famous work *Public Opinion* from 1922 and the conclusions about mediation of politics by the media (Lippman 1922) and people’s decision-making in politics

through media-mediated images (Lou 2013). Margaret Scammell, back in 1999, presented conclusion that “the role of the media as the most important channels of political communication is of key importance in forming the image of candidates and political parties, which, by the way, represents one of the most important factors in politics” (Scammell 1999, 729). Authors who deal with political communication concluded that “the media not only cover social and political life and political and election campaigns, but also are the campaign itself” (Harrop 1989 according to Slavujević, 2009: 37). Media and election campaigns in Serbia are part of a public sphere divided into *center* and *periphery*, where first is “represented by television, more specifically the state television channel” (Atlagić 2020b, 33) and television’s with national frequency, controlled by government, and *periphery* consisted of several cable news channels and online portals.

Starting from this understanding of the role of the media in campaigns and the structure of the public sphere in Serbia, in our research we start from the assumption that polarization in the public sphere over a longer period of time has led to shortcomings in the strategies of political subjects in the opposition, which we seek to verify through the findings of in-depth interviews with party presidents or member of parliament from both the government (SNS¹, SPS²) and opposition parties (New DSS, DS, SSP, PSG)³, and also with public opinion researchers. The interviews were conducted in 2023 and 2024, during research for the doctoral dissertation of the co-author of this paper, and the questions related to the political marketing strategies of parties in Serbia since 2008, as well as the influence of the electoral and media context on them. During the audio recording of these interviews, the respondents explicitly consented to have their statements cited by full name.

ELECTION CAMPAIGN STRATEGIES IN SERBIA IN THE SHADOW OF POLARIZATION?

Political and media context

The main characteristics of the election context in Serbia, according to Slavujević (2017) is that there are frequent elections, both regular and snap, and

-
- 1 SNS is the abbreviation of the Serbian Progressive Party’s name in Serbian, which we will use due to its general recognizability.
 - 2 Socialistic Party of Serbia which is part of ruling coalition. Their leader is Ivica Dačić.
 - 3 Serbian abbreviations for New Democratic Party of Serbia, Democratic party, Freedom and Justice Party and movement of free citizens.

constant changes in the political scene. Many parties are not clearly defined, new ones keep appearing while old ones disappear, and there are lots of short-term coalitions. Political parties often change their ideas and leaders, which adds to the confusion. That “reality of the political environment” (Osuagwu 2008, 800) in Serbia, “forced the parties to often change election campaign strategies in a short period of time, if not always as a whole, then at least in some significant parts” (Slavujević 2017, 30).

Authors point out that “the Serbian party system has gone through a kind of “rollercoaster” from a system with a dominant party, through polarized and moderate pluralism, and back to a system with a dominant party” (Kovačević 2020, 794) on the one hand, and a number of atomized opposition parties, on the other hand (Stojiljković 2017; Orlović 2020).

Since the elections in 2016 we obviously have asymmetric party scene in Serbia. On one side is the SNS, the dominant party, along with its steady partners – the socialists and national minority parties. This bloc is marked by steady leadership, clear ideology, and strong organization. “In other words, it is a highly institutionalized part of the party system” (Spasojević 2022, 17). On the other side is a divided and unstable opposition, with deep disagreements and frequent shifts in strategy and tactics. In literature we can find thoughts that in the last few years the government-opposition division becomes the most dominant division in Serbia, with a marked dominance of the government (Bešić 2020) and that “the polarized media world has become the propaganda backbone of the regime” blocking public criticism and meaningful debate on important issues (Matić & Milivojević 2020). Media analyses show a decline in reporting, “including the systematic polarization of the public under pressure from the authorities”, restricted debate on key issues, and reduced media independence (Kovačević 2020, 1005).

Tensions led to the opposition leaving parliament in 2019, and due to unequal electoral and media conditions, most of the opposition boycotted the 2020 elections in Serbia. After that, in 2021, negotiations on electoral conditions were launched, and new elections were held in 2022, but tensions were not significantly reduced. Also, the already weakened opposition is further split up by conflicts for supremacy, accusations about who is the real opposition and who works for the government, radicalization of communication etc., which leaves almost no room for a well-thought-out campaign strategy (Stojiljković 2020; Spasojević 2020).

All of this deepened further in the pre-election period of 2023 and 2024. After less than two years since the previous parliamentary elections were held in Serbia (on April 2022), new parliamentary elections were announced for December 17, 2023⁴, as well as elections for the city of Belgrade and a series

4 Elections were announced on November 1, 2023, which officially marked the beginning of the election campaign.

of local elections. The period before the announcement of the elections, and especially the period of the election campaign itself, was followed by increased social tensions related to the topics: violence in society, the issues of Kosovo and Metohija and the issues of election conditions.

First, tragic mass murders in May 2023 in a Belgrade elementary school and a village near Belgrade caused a series of protests with key message “Serbia against violence”. The first few protests were extremely massive, and the ruling Serbian Progressive Party (SNS) responded to them with the “Serbia of Hope” counter rally held on May 25. Protests “Serbia against violence” were held every weekend, but due to the lack of effects and clear leadership, their energy and mass decreased considerably, and they stopped when the elections were announced in November 2023. Nevertheless, on the narrative of the protests themselves, the election coalition *Serbia against violence* was formed, which consisted of pro-EU parties and movements⁵. Second, in September 2023, a still unsolved armed incident took place in the village of Banjska in Kosovo and Metohija, when the so called “Kosovo” police killed three young men of Serbian nationality in a confrontation, and one Albanian policeman was also killed. The secessionist government of the so-called Kosovo accused Serbia and increased pressure on the Serbian population, so the topic of Kosovo and Metohija came into focus again. And third, the topic of undemocratic election conditions and unequal access to the media was constantly present and emphasized by the opposition and monitoring missions, in addition to all other topics (CRTA 2023; OEBS 2023; Perišić & Simić 2024).

Political actors and different perceptions of the political and media context

Given that campaign strategy involves considering external conditions (like election and media conditions, party system etc.), one’s own capacities (strengths and weaknesses in relation to other election participants), setting goals and target groups, and devising an action plan (see Vujanović 2021), the question arises how did the political actors perceive external conditions and how that perception affected different aspects of campaign strategies preparation. To answer that question, we analyzed in-depth interviews with representatives of relevant political parties and campaign experts, conducted precisely from September 2023 to June 2024.

5 The Freedom and Justice Party, the Democratic Party, the Green-Left Front, the Movement of Free Citizens, Together, the Heart Movement and several other movements. We call them pro-EU because it is difficult to find other appropriate term that unites them. This is a group of opposition parties and movements that share a pro-EU stance, the fight for democracy, justice and civil liberties, but also have significant differences in their understanding of politics and methods of action.

Through the analysis of those interviews, we have confirmed that among political actors in Serbia there are conflicting and deeply divided opinions on important topics, but that the majority of respondents agree that there is media and political polarization that affects creating election campaign strategy. According to the interviews, the following topics stand out: question about electoral conditions; media polarization and its impact on the possibility of planning media appearances in the campaign; relentless negative campaign of the “other side”; the influence of polarization on the possibility of choosing campaign topics; etc. What is interesting is that respondents blame the others for each of these aspects and interpret their influence and their own election campaign strategies in a completely different way. It is also interesting that precisely these topics were more dominantly present in the election campaign in 2023, and especially in 2024, than any policy or candidate proposals.

First, the impression of opposition political actors is that the legal framework for holding elections is uncertain, because it “changes almost until the last moment” (Pajvančić 2020, 18) and that changing the electoral rules is often part of the electoral strategy of the governing parties.⁶ They also consider undemocratic and unequal electoral conditions as one of the most important topics and obstacles to the implementation of their campaign strategies. As we could see, this affects to such an extent that it becomes the central theme of the election campaign of the opposition bloc “Serbia against violence” before the 2023 elections, and especially in the period after those elections when the government is accused of electoral theft, of manipulation of the electoral law through mass transportation of people with dual citizenship in order to vote in Belgrade, etc.

Media conditions also stand out as an important theme in the perception of opposition political actors.⁷ They point out that the media in Serbia is non-objective⁸, that it is not the media but a direct actor in political processes, that there is unequal access and bias⁹ in favor of the government, and that this renders the issue of campaign strategies meaningless (Jovanović 2023;

6 For example, in 2020 government reduced census to 3% in order to encourage some of the opposition parties that announced the boycott to take part in elections.

7 “And then we come to the problem of the media, accessibility to the media and availability to citizens” (Lutovac 2023)

8 “So, you have a large influence of foreigners, you have a lack of objective media, you have a lack of quality public discussion, and journalists as such, and of course all this affects the possibility of carrying out the campaign”, says the president of New DSS (Jovanović 2023).

9 “The problem of the election campaign in Serbia is that it does not take place according to the models in democratic countries because we have a government campaign that lasts continuously. Less than two months before the elections, he (Vučić) will probably be a guest longer than the duration of the main daily TV news, while we cannot appear alone on the public service in any show. So, here in our country, the election campaign is not the same as

Lutovac 2023; Vukadinović 2024; Panić 2024). Some interviewees point out that both before and in the period to which this paper refers, they were negatively labeled day and night on the so-called regime media and that the question arises as to whether and how to approach the voters in the campaign if they think that you are either evil or thief (Đilas 2023). They point out that in situation when “the others” are seen as enemies towards whom everything is permitted, when political opponents’ cars are set on fire and children are thrown out of kindergarten etc., authoritarian tendencies are so deep that there is only the semblance of democracy and elections, and therefore the semblance of election campaigns (Đilas 2023; Lutovac 2023). The opposition-oriented respondents also point out that the existing polarization limits both the possibility of conducting public opinion research (Vukadinović 2024) and the selection of campaign topics. An example is given that, on the one hand, public opinion researchers suggest that you should not mention Aleksandar Vučić so much, but when you don’t mention him, the opposition media and the opposition public accuse you of having an agreement with him.¹⁰

As a particular negative influence on their own campaign strategies, actors of the right-wing political spectrum highlight the polarization of the media into “regime” media, which they do not have access to and which label them negatively¹¹, and pro-EU media, such as N1 and Nova S, which are closed or critical for national and patriotic topics, which limits their ability to implement political marketing strategies (Vukadinović 2024). “You have media that are absolutely in the service of either the regime in power or somehow the pro-Western opposition or the West as such. The party I lead is specific in terms of politics because those who rule do not like us, we are even less liked by those who like Hill (*US ambassador*) and whom Hill likes. So, we are not on his list, therefore we are not excessively on the list of his media either. And it’s a strange situation where you already at the start, when it comes to the coming campaign, know that you won’t have electronic media and that you only have a field campaign and an internet campaign”, says the New DSS president (Jovanović 2023).

the election campaign in democratic countries. Here it is some illusion, I don’t know what to call it” (Đilas 2023)

10 “I think that this is one strategy that is particularly dangerous and bad, especially for opposition parties. Especially in autocratic regimes or let’s be more lenient – in these regimes with a rather low degree of media freedom. Very dangerous because it is the government that creates the narrative, it is the government that creates the dominant public opinion, and if you just adapt to it, you will hardly be authentic enough for the voters to choose you and not those who created that narrative” (Grbović 2024).

11 For example, on certain media, such as Informer or Pink, the president of the New DSS was derogatorily called “Milos the French” because of his dual citizenship.

On the other hand, some representatives of the government also point out that today's "journalists openly support one side or the other" (Vasiljević 2024), and that polarization of the media clearly exists. But they believe that in numerous other countries "there are media that are pro-government and that are opposition" but only in Serbia this is the main topic of the opposition's campaign (Jovanov 2024). For SNS, changes in the media and party system are a long-term process and certainly cannot be changed in the short campaign period. So, for them characteristic of the media and party system in that sense is only a context that should be considered when creating a campaign, together with considering results of public opinion researches. "As for SNS, I believe that our campaign is really done by taking all that into account and that people who are serious about campaigns do the same with the formation of the message, and marketing campaigns in politics and everything else", points out Jovanov (2024). According to their view, the image of the leader is the most important element of the campaign strategy created in this way (Jovanov 2024; Vasiljević 2024)

What they see as the influence of polarization on the campaign is that the election campaigns "became too aggressive" (Paunović 2024) and that topics that are important to citizens, such as social issues, in the campaign are overshadowed by the division into "for and against" someone¹² (Paunović 2024; Jovanov 2024).

Election campaign strategies in 2023 and 2024

Next question is how did these different perceptions affected different election campaign strategies in 2023 and 2024, whether strategic approach even existed in campaigns of individual actors or if campaigns mostly devolved into improvisation in the shadow of polarization. Through content analysis of media statements and campaign materials of the campaign participants, we sought to identify thematic frameworks of their campaigns because they "highlight the main political goals" (Atlagić 2020a, 198) and the direction of the campaign strategy.

As we mentioned, the strategy of several pro-EU parties and movements, for December elections, was to unite in a joint list "Serbia against violence" and to try to win over voters on the wave of May protests and the theme of uniting the opposition against the government. "Our eight organizations unite towards a goal that is stronger and more important than all of us. In the fight against violence", has been said in one You Tube spot in campaign (Srbija

12 "Are you for Vučić, are you for Đilas, are you for this one or that one, or as it used to be, are you for Vuk or are you for Sloba, are you for, I don't know, Boris or are you for Koštunica. It always comes down to that somehow" (Jovanov 2024)

protiv nasilja 2023). However, the campaign itself occasionally acted more like a response to what the government is doing, and messages were targeting clearly opposition-oriented voters, so the question of the existence of a clear strategy arises.

The topic of uniting the opposition dominated the media such as N1 and Nova S, so the right-wing opposition parties – New DSS, Dveri, Zavetnici and Peoples party, also negotiate a joint list. However, the negotiations failed and each of the parties ran an independent campaign. The strategy of the “NADA”¹³ coalition (New DSS and POKS) was summed up in the slogan “Change Now” (Nova Demokratska stranka Srbije 2023a), which indicated a radical anti-government commitment, but also subtly indicated that uniting with other right-wing options did not occur because they are not so clearly oppositional. Under this main theme they send messages about their usual topics –Kosovo and Metohija, national identity, changes in political system, economic system and educational system (Nova Demokratska stranka Srbije 2023b).

The joint list of Dveri and Zavetnici was called the National Gathering, and the essence of the strategy was to picture themselves as protectors of sovereignty, the Serbian village (Dveri 2023a) and family (Dveri 2023b). Nevertheless, regardless of these topics, they spent most of the campaign in media excusing themselves why they did not unite with New DSS and whether this means that they are not “real opposition” (see RTV 2023).

On the other hand, the ruling SNS created its campaign strategy around the theme “Serbia must not stop”. The goal of the strategy was to use the existing polarization (in which the SNS, according to resources, media presence, etc. represents a disproportionately stronger bloc) in order to show the country’s progress in all fields and convince the voters that progress will stop if the opposition comes to power. The main message was legitimized by the appearance of respectable people from science, sports, and culture in election spots (SNS 2023) and events.

The SPS strategy was to personalize the campaign and highlight Ivica Dačić through the message “Dačić Prime Minister”. The goal of this strategy was to mobilize their own supporters and try to avoid polarization. But considering the weaker election results of SPS, the question remains whether this strategy led to the passivization of a part of their voters or their voting for the SNS (Milenković 2023).

The existing polarization was more successfully used by the “WE – Voice from the people” list whose campaign strategy relied on the public recognition of Dr. Branimir Nestorović and several other persons and on creating the impression that it is an option that does not belong to any bloc – neither the government bloc, nor the pro-EU part of opposition (Anđelković 2023).

13 Word that in Serbian language means “Hope”.

Table 1. Campaign strategies in 2023

SNS	Serbia against the violence	New DSS
Main message: “Serbia must not stop”. Goal: to use the existing polarization in order to show the country’s progress in all fields and convince the voters that progress will stop if the opposition comes to power. Advantage: SNS represents a much stronger bloc in existing polarization (in resources, media presence, etc.)	Main message: uniting the opposition against the government and against raising violence Goal: Gain voters on the wave of May protests Problem: No clear strategy; The radical communication only reached clearly opposition-oriented voters.	Main message: “Change Now” –change in politics about KiM, and political, economic and educational system Goal: point out a radical anti-government commitment Problem: Explaining why right-wing opposition did not unite.
SPS	WE –Voice from the People	Dveri and Zavetnici
Main message: “Dačić Prime Minister” – sends message „there are no government without us” Goal: to mobilize their own supporters and try to avoid polarization. Problem: But exactly that move some of their voters to SNS.	Main message: We are the ordinary people outside of polarization; Goal: Picture themselves as neither the government bloc, nor the pro-Western opposition bloc; Advantage: Public recognition of Dr. Branimir Nestorović in their target group.	Main message: National Gathering Goal: picture themselves as protectors of sovereignty, the Serbian village and family Problem: Explaining why they did not unite with New DSS and whether this means that they “work for Vučić”.

The election results led to some changes within the opposition part of the political spectrum, but also to new tensions. Almost all opposition parties of the right-wing political spectrum remained outside the parliament, except for the New Democratic Party of Serbia (New DSS), as well as a new actor – the “WE – Voice from the people” movement. The pro-EU list “Serbia against violence” won around 24% votes, but that was certainly not enough for changes in government and after the election there was a regrouping in this opposition bloc.

The main postelection issue was about Belgrade city elections. SNS authorities were accused for election theft by opposition and there were protests and even a hunger strike by some opposition actors. It is important to note that all these activities were reactive, and didn’t look like strategically planned and coordinated with all opposition actors. A repeat of the elections for the city of Belgrade was demanded at the protests, and the pro-EU (SSP, DS, ZLF...) and right-wing (New DSS) opposition parties held discussions about the minimum electoral conditions they require from the authorities led by the SNS. Second issue was that, even with pronounced election results, in the assembly of the city of Belgrade itself, no block had enough councilors for a majority without the councilors of the “WE – Voice from the people” movement, who

in the end decided to remain neutral. They didn't support the formation of the government of any party block, and formally new elections for Belgrade city had to be called.

At the same time, pressure from the European Union and calls for mediated talks between government and the opposition on election conditions were taking place. The opposition parties signed a document on the minimum electoral conditions without which they will not participate in repeated elections and announced a potential election boycott (Danas 2024). Nevertheless, when the deadlines for fulfilling the requested requirements had already expired and when the elections had already been announced in April 2024 (for June, 2024), the government, with the support of Western ambassadors, organized a round of talks with the opposition about election conditions. Some opposition actors (New DSS) thought that it is a manipulation because there wasn't enough time for change of election conditions and refused to come on this round tables, and the "Serbia against violence" members went on that conversations, but after that, split apart because there were disagreements about boycott (Blic 2024). A half of party's in this block stood with the deal that opposition will boycott elections if conditions are unchanged, and other half announce that they will participate in elections. The campaign period, until the deadline for submission of electoral lists, passed in an atmosphere of bidding as to which of the opposition actors will and who will not go to the elections. While the remaining part of the election campaign (only three weeks) was spent in mutual accusations about who is to blame for the disunity and who more "contributes to Vučić¹⁴" – actors who boycott, or actors who go to the elections despite unfulfilled conditions from the authorities.

Part of the former "Serbia against violence" coalition, which decided to go to the June elections after all, came with the slogan "*I choose fight*" as the key determinant of the campaign. The goal was to motivate the voters with the narrative that one should not give up the fight against the "autocratic" government even in unfair conditions. Radomir Lazović¹⁵ claims that they are "people who decided not to leave any city, any municipality, any local community, any street to SNS and their criminal government. Today we choose to fight. We are aware that the election conditions were not good, and they are not good today either" (N1 2024). And Miroslav Aleksić¹⁶ says that "we have to fight" because "government will never give us what keeps them in power, but we have to steal it and steal it one by one. Through struggle, through activism and no surrender" (N1 2024). But with this very slogan, the campaign strategy was reduced to a "justification" about why they are going to the elections in

14 President of Serbia, coming from SNS.

15 Co-chairman of the opposition Green Left Front.

16 President of the opposition People's Movement of Serbia.

the first place when they have been talking about a boycott for several months. They tried to send some messages about policy proposals about public transport or preservation of the Belgrade fair (Stefanović 2023) on social networks and in several election shows on public service (RTS 2024). But most of popular shows on the media watched by their voters, like N1 and Nova S, was about why they are not boycotting the elections¹⁷. And most of their election spots (Biramo Beograd 2024) and songs (Biramo Niš 2024) was about why is important to go on election.

At the last moment, the list of the movement “Kreni-Promeni”¹⁸ entered the elections with the main slogan “I am Belgrade”. They estimated that they could take part of the opposition voters who, due to the boycott of part of the opposition, would have no one to vote for. So, their strategy was to motivate and win over those voters, confused and disappointed by the divisions in the opposition with the help of several well-known actors and public figures and with recording positive pre-election songs (See KreniPromeni 2024). However, even though they did not participate in the agreements regarding the election boycott, they also spent most of the campaign explaining why they are running for the elections in the first place.

Also, after the movement “WE – Voice from the people” split apart, few recognizable members formed list “WE – Peoples power” and run for Belgrade elections with main strategy to show that they stay out from both government and pro-EU side, and to attract DSS voters because this party is boycotting.

On the other hand, since the announcement of the elections, the government has come out with a one joint election list that brought together not only the strongest ruling party SNS and smaller actors, but also the SPS, as well as some actors who were previously in the opposition, such as the Zavetnici party. The very name of the list “Belgrade tomorrow” and the slogan “Future in your hands” indicated the continuation of a campaign in which the focus is on progress, future and development. Under the narrative of unity for state and national interests, a permanent and joint campaign was conducted for Belgrade and every other local election together. We could see billboards with every party leader from that coalition together with state president Aleksandar Vučić and election spots with mentioning future projects like EXPO, new hospital in Subotica, new sport hall in Valjevo, etc. (SNS 2024). And in the same time through the media close to the government, such as Pink and Informer, a negative campaign was conducted accusing the opposition of disunity, frivolity, etc. So, we could say that main goal of this strategy was to set black and white picture of responsible, united, governing list and irresponsible, disunited opposition.

17 For example, TV shows “Impression of the week” on Nova S or “Behind the news” on N1, etc.

18 An NGO that dealt with political issues but did not participate in elections before 2024.

Table 2. Strategies in 2024: To boycott or not to boycott

Belgrade tomorrow (SNS, SPS, Zavetnici)	We chose Belgrade (ZLF, DS, PSG...)	New DSS
Main message: "Future in your hands". Goal: Conduct permanent and joint campaign for Belgrade and every other local elections together under the narrative of unity for state and national interests Advantage: United against divided opposition	Main message: „We chose fight“ Goal: To motivate the opposition voters Problem: campaign strategy was reduced to a "justification" about why they are going to the elections in the first place when they have been talking about a boycott for several months.	Main message: „There are no elections“ Goal: explain to the voters that, if the current election conditions are accepted, the government will rule undemocratically and betray national interests in Kosovo and the Republika Srpska in the long term Problem: Confused voters; conservative voters consider elections an obligation to the state
SSP, "Heart"...	Kreni Promeni	WE -People's Power
Main message: there are no conditions for democratic elections Goal: convince voters not to go to the polls Problem: Confused voters; Divided opposition;	Main message: I am Belgrade Goal: To motivate and take part of the opposition voters who, due to the boycott of part of the opposition, would have no one to vote for Problem: they also spent most of the campaign explaining why they are running for the elections in the first place.	Main message: „Peoples power“; Doctors for Belgrade“ Goal: Be out of existing polarization Advantage: considering that DSS boycotted the elections, they could also address their voters

If we look at the entire described period from the beginning of the campaign for the December 2023 elections to the holding of the June 2024 elections, the policy proposals and campaign messages remained in the background. What did remain as an impression is predominant presence of the President, "which, along with the systemic advantage of the ruling party, created unequal conditions" (OEBS 2023, 1) and the polarization, both between the government and opposition and within the opposition itself, especially regarding the boycott of the June elections (see CRTA 2023; CRTA 2024). "In this way, people's emotional-affective attitude is provoked" (Atlagić 2020a, 203).

CONCLUSIONS

In the period from 2020 to 2024, four election cycles were held in Serbia. The election "tension" culminated in election campaign 2023 and lasted until new local elections in 2024. We could hear harsh words between the government and the opposition and within the opposition, accusations against the government for stealing elections and controlling the media, accusations against the

opposition for being frivolous and offering only hatred, accusations in the opposition about who works for the government and who doesn't, arguments about election boycott. There was the least space for policy proposals.

Representatives of both the government and the opposition agree that polarization obviously exists and affects the election campaign itself, but they have completely different perceptions about how it affects it and how it came about.

Representatives of the opposition blame the government for the polarization, accusing them of dividing society, usurping the media and institutions, and of constantly running a dirty campaign through their media, and that in such a situation there is neither the possibility nor the sense to plan an election campaign strategy and talk about policy proposals. On the other hand, representatives of the authorities agree that there is media polarization and increasingly pronounced aggressiveness in political communication, but they shift the blame to the opposition media. They consider such a situation as the context to which the campaign strategy should respond, which, according to them, is adequately done in the case of SNS campaigns.

Excluding the issue of election conditions, it seems like in opposition there is no room for strategy, and in SNS strategy is centralized and controlled but there is no room for different opinion. Almost as if they come from two parallel universes. In this situation the main functions of the election campaign remain "blurred" and election strategies remain in the shadow of polarization.

REFERENCES

- Atlagić, Siniša. 2020a. „Vrednosni okvir izborne komunikacije i uloga medija u promociji dominantnih vrednosti u izbornim kampanjama u Srbiji od 1990. do 2020. godine”, u *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (Ne)naučene lekcije*, ur. Orlović Slaviša i Despot Kovačević, 197–208. Beograd: FPN – Centar za demokratiju i Hanns Seidel Stiftung.
- Atlagić, Siniša. 2020b. “The public sphere and hybrid regimes in the digital environment: The case of contemporary Serbia”. in *Digitalne medijske tehnologije i društveno-obrazovne promene* 9, 29–40. Novi Sad: Filozofski fakultet.
- Anđelković, Nataša. 2023. „Izbori u Srbiji 2023: Tajna Nestorovićevog uspeha na putu od medicine, preko numerologije, do politike”. *BBC News na srpskom*. Last accessed 14.10.2024. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-67748202>.
- Barber, Stephen. 2005. *Political strategy: Modern politics in contemporary Britain*. Liverpool Academic Press.
- Bešić, Miloš. 2020. „Vrednosne orijentacije i partijske preferencije u Srbiji”, u *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (Ne)naučene lekcije*, ur. Orlović Slaviša i Despot Kovačević, 99–113. FPN – Beograd: Centar za demokratiju I Hanns Seidel Stiftung.

- Biramo Beograd. 2024. „BIRAMO Beograd! Biramo borbu!” *Biramo Beograd*. Last accessed 14.10.2024. https://www.youtube.com/watch?v=QLfYYJ-dQsu4&ab_channel=BiramoBeograd.
- Biramo Niš. 2024. „Biramo Niš – Biramo pobedu”. *Biramo Niš*. Last accessed 14.10.2024. https://www.youtube.com/watch?v=ZzIQnPvTvKg&ab_channel=NovaGeneracija.
- Blic. 2024. „OPOZICIJA PODELJENA PRED KONSULTACIJE Sutra nova runda razgovora o izbornim uslovima, tri poslanika OSTALA BEZ KLUBA”. Last accessed 18.12.2024. <https://www.blic.rs/vesti/politika/konsultacije-o-izbornim-uslovima-u-skupstini-srbije-psg-za-razgovor-nada-nece/bbergw5>.
- Collins, Neil and Patrick Butler. 1996. “Positioning political parties: A market analysis”. *Harvard International Journal of Press/Politics* 1(2): 63–77.
- CRTA. 2023. „Izbori 2023 – Prvi periodični izveštaj dugoročnih posmatrača”. *CRTA*. Last accessed 18.12.2024. <https://crt.rs/izbiri-2023-prvi-periodicni-izvestaj-dugorocnih-posmatraca/>.
- CRTA. 2024. „Beogradski izbori 2024 – Završni izveštaj”. *CRTA*. Last accessed 18.12.2024. <https://crt.rs/beogradski-izbiri-2024-zavrsni-izvestaj/>.
- Danas. 2024. „Nova: Opozicija će bojkotovati izbore ukoliko se ne promene uslovi”. *Danas*. Last accessed 13.10.2024. <https://www.danas.rs/vesti/politika/nova-opozicija-ce-bojkotovati-izbore-ukoliko-se-ne-promene-uslovi/>.
- Dveri. 2023a. „Srpski seljak je zakon!” *Srpski pokret Dveri*. Last accessed 14.10.2024. <https://bit.ly/3ZpSamX>.
- Dveri. 2023b. „Da srpska ekonomija radi za sve naše porodice”. *Srpski pokret Dveri*. Last accessed 14.10.2024. <https://bit.ly/3Bvcvzj>.
- Dilas, Dragan. 2023. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 26. oktobra 2023.
- Grbović, Pavle. 2023. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 12. oktobra 2023.
- Gregor, Miloš, and Anna Matuskova. 2014. “Electoral campaigns and marketing strategy—the case study of Karel Schwarzenberg’s campaign”. *Czech Journal of Social Sciences, Business and Economics*, 3(4): 24–31.
- Jovanov, Milenko. 2024. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 25. april 2024.
- Jovanović, Miloš. 2023. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 2. oktobra 2023.
- Kovačević, Despot. 2020. „Stabilnost partijskog sistema Srbije – izborna volatilitnost u 30 godina višepartizma”, u *Kako, koga i zašto smo birali: izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 793–814. Beograd: Institut za političke studije i Službeni glasnik.
- KreniPromeni. 2024. “I ja sam Beograd”. *You tube*. Last accessed 13.10.2024. https://www.youtube.com/watch?v=9klJeDebOmY&ab_channel=Kreni-Promeni.

- Lees-Marshment, Jennifer. 2009a. "Global political marketing". In *Global political marketing*, eds. Jennifer Lees-Marshment, Jesper Strömbäck and Chris Rudd, 1–16. Routledge.
- Lees-Marshment, Jennifer. 2009b. "Marketing after the election: The potential and limitations of maintaining a market orientation in government". *Canadian Journal of Communication*, 34(2): 205–227.
- Lippman, Walter. 1922. *Public Opinion*. New York: "Harcourt Brace".
- Lou, P. Erik. 2013. *Mediji i politički proces*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Lutovac, Zoran. 2023. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 31. oktobra 2023.
- Matić, Jovanka i Snježana Milivojević. 2020. „Tri decenije izborne komunikacije”, u *Kako, koga i zašto smo birali: izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 347–399. Beograd: Institut za političke studije i Službeni glasnik.
- Milenković, M. R. 2023. „Kako se kampanja 'Dačić premijer' pretvorila u kampanju 'Dačić predsednik SPS'”. Sagovornici Danasa o mogućoj ostavci lidera socijalista I debaklu SPS na izborima”. *Danas*. Last accessed 18.12.2024. <https://www.danas.rs/vesti/politika/ivica-dacic-sps-ostavka-kampanja/>.
- Newman, Bruce I. 1994. *The marketing of the president*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nielsen, Sigge Winther. 2012. "Three faces of political marketing strategy". *Journal of Public Affairs*, 12 (4): 293–302.
- Nova Demokratska stranka Srbije. 2023a. „Zaokruži 5!” *Nova Demokratska stranka Srbije*. Last accessed 13.10.2024. <https://youtu.be/o9SmqxCNmK0?si=ZbF5gb7cRfYY2sy4>.
- Nova Demokratska stranka Srbije. 2023b. „Srpska koalicija NADA počela kampanju”. *Nova Demokratska stranka Srbije*. Last accessed 13.10.2024. <https://youtu.be/g44rUSGFbnE?si=4cGx-psWl0B9A7zS>.
- N1. 2024. „Novi slogan dela opozicije koji izlazi na izbore: Biram borbu!” *N1*. Last accessed 13.10.2024. <https://n1info.rs/vesti/novi-slogan-dela-opozicije-koji-izlazi-na-izbore-biram-borbu/>.
- OEBS. 2023. „Vanredni parlamentarni izbori, 17. decembar 2023. godine: Saopštenje o preliminarim nalazima i zaključcima”. Dostupno na: <https://www.osce.org/file-s/f/documents/8/3/560701.pdf>. Pristupljeno: 13. septembar 2024.
- Orlović, Slaviša. 2020. „Političke institucije i partijski system Srbije”, u *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (Ne)naučene lekcije*, ur. Orlović Slaviša i Despot Kovačević, 41–70. FPN – Centar za demokratiju i Hanns Seidel Stiftung, Beograd.
- Osuagwu, Linus. 2008. "Political marketing: conceptualisation, dimensions and research agenda". *Marketing Intelligence & Planning* 26 (7): 793–810.
- Pajvančić, Marijana. 2020. „Pravni okvir izbora u Srbiji”, u *Kako, koga i zašto smo birali: izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 15–52. Beograd: Institut za političke studije i Službeni glasnik.

- Paunović, Snežana. 2024. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 13. maj 2024.
- Panić, Ljuban. 2024. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 31. maj 2024.
- Perišić, Nikola i Savo Simić. 2024. „Medijske javne politike nevladinih organizacija u poboljšanju kvaliteta izbornog procesa u Republici Srbiji od 2019. do 2023. godine”, u *Analitički centri: uloga u kreiranju javnih politika u Srbiji: tematski zbornik*, ur. Nada Raduški, 102–124. Beograd: Institut za političke studije.
- RTS. 2024. „Takovska 10: Šta stranke nude građanima na gradskim izborima”. *RTS sajt – Zvanični kanal*. Last accessed 13.10.2024. https://www.youtube.com/watch?v=D6O8mFnoDIg&ab_channel=RTSSajt-Zvani%C4%8Dnikanal.
- RTV. “PRAVIUGAO: Milica Đurđević Stamenkovski i Boško Obradović | 11.12.2023”. *RTV*. Last accessed 18.12.2024. https://www.youtube.com/watch?v=b1KIUXUkRrk&ab_channel=Radio-televizijaVojvodine.
- Scammell, Margaret. 1999. “Political marketing: Lessons for political science”. *Political Studies Association*, XLVII, 718–739. Blackwell Publishers.
- Slavujević, Zoran. 2017. *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*, I tom. Fakultet političkih nauka, Beograd
- Smith, Gareth, and Andy Hirst. 2001. “Strategic political segmentation: A new approach for a new era of political marketing”. *European Journal of Marketing*, 35(9–10): 1058–1073.
- SNS. 2023. „Srbija ne sme da stane”. *Srpska napredna stranka*. Last accessed 13.10.2024. <https://bit.ly/3ZG4z7E>.
- SNS. 2024. „Budućnost je u tvojim rukama”. *Aleksandar Vučić – Youtube kanal*. Last accessed 15.10.2024. <https://bit.ly/4f5LPmz>.
- Spasojević, Dušan. 2020. „Uticaj izbornog sistema na profilisanje stranačkih ideologija u Srbiji”, u *Kako, koga i zašto smo birali: izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, ur. Milan Jovanović i Dušan Vučićević, 775–792. Beograd: Institut za političke studije i Službeni glasnik.
- Spasojević, Dušan. 2022. „Čudno da čudnije ne može biti – kontekst opštih izbora u Srbiji 2022. godine”. *Srpska politička misao – posebno izdanje*, 4/22: 15–34.
- Srbija protiv nasilja. 2023. „Nas je više”. *Srbija protiv nasilja*. Last accessed 13.10.2024. https://youtu.be/k4b_zNnog10?si=8stgZqjbsI7j9Ovv.
- Stefanović, Radoje. 2023. „Srušiti grad može svako, ali čuvati i razvijati ga ova vlast očigledno ne može”. *Biramo Beograd*. Last accessed 15.10.2024. https://www.youtube.com/watch?v=8k0Wc10L1iI&ab_channel=BiramoBeograd.
- Stojiljković, Zoran. 2017. *Srbija traži vođu*. Vukotić Media, Beograd.
- Stojiljković, Zoran. 2020. “Volja građana i njeni interesni i politički zastupnici”, u *Trideset godina obnovljenog višepartizma u Srbiji – (Ne)naučene lekcije*, ured. Orlović Slaviša

i Despot Kovačević, 99–113. Beograd: FPN – Centar za demokratiju i Hanns Seidel Stiftung.

Vasiljević, Suzana. 2024. „Kako savetuje predsednika – Suzana Vasiljević”. *Telekom Srbija*. Pristupljeno: 16. septembar 2024. https://www.youtube.com/watch?v=gMx3Iq_u28c&t=20s&ab_channel=TelekomSrbija.

Vujanović, Jelena. 2021. „Politički marketing – stanje discipline i otvorena pitanja”. *Godišnjak FPN*, 15(26): 99–119.

Vujanović, Jelena. 2022. „Publicitet u medijima i odnosi sa javnošću kao element strategije političkog marketinga partija i kandidata za parlamentarne i predsedničke izbore 2022. godine”. *Srpska politička misao – posebno izdanje*, 4/22: 127–151.

Vukadinović, Đorđe. 2024. Intervju za potrebe doktorske disertacije jednog od autora, obavljen 17. juna 2024.

Dejan Bursać* 

*University of Belgrade
Serbia*

Dušan Vučićević** 

*University of Belgrade
Serbia*

Viktor Stamenković*** 

*University of Belgrade
Serbia*

Political Experience of Local Representatives in a Flawed Democracy: Serbia in Comparative Perspective

ABSTRACT

Many studies cite experience as a desirable characteristic of candidates standing for election, accompanied by debates on which electoral rules incentivize voters to value this type of information. However, the number of studies addressing

* Senior Research Associate at the University of Belgrade – Institute for Philosophy and Social Theory. Contact email: dejan.bursac@ifdt.bg.ac.rs

** Associate Professor at the University of Belgrade – Faculty of Political Science. Contact email: dusan.vucicevic@fpn.bg.ac.rs

*** PhD candidate at the University of Belgrade – Faculty of Political Science. Contact email: stamenkovicviktor97@gmail.com

this issue in local elections is limited, and even fewer focus on the state of play in flawed democracies. The local elections in Serbia in 2020 took place in a unique political climate, as they were boycotted by many opposition parties. In this context, the majority of local assemblies were filled by councillors from the ruling Serbian Progressive Party (SNS) and its minor partners. This paper utilizes data from the Local Councillors Project, a survey of local councillors conducted simultaneously in 27 European countries. The authors carried out a survey for Serbia in September and October 2023, involving 870 participants – members of city and municipal assemblies. Based on the survey results, it is possible to explore how the political and wider regional context, institutional rules, and other factors affect the distinct variable where considerable difference between Serbian and other European local representatives is expected, due to the flawed democratic context further complicated by the boycott of the opposition: the experience of elected representatives.

KEYWORDS: political experience, local councillors, hybrid regime, opposition boycott, Serbia

INTRODUCTION: THE IMPORTANCE OF BEING EXPERIENCED

Political experience is widely regarded as a desirable attribute among electoral candidates, as it associates with competence, credibility, and policy expertise and as such is an important signal for both party elites and the voters alike. But what factors influence the level of political experience among those who are ultimately elected. Possible determinants are many and they may include party recruitment strategies, personal backgrounds, incumbency advantages, electoral designs, institutional incentives, as well as broader contextual factors.

Authors generally agree that voters typically prefer experienced candidates who have previously held various political positions, and that such candidates tend to perform better in elections compared to novices (see: Jacobson & Kernell 1981; Jacobson 2004). Evaluations of candidates' personal and political qualities are a crucial aspect of voters' decision-making processes. These preferences are especially pronounced in electoral systems where voters have a more direct role in selecting candidates, thereby allowing personal vote-earning attributes to play a significant role (Carey & Shugart 1995). On the other hand, in proportional systems, even those with a high degree of personalization, party affiliation remains the most significant informational shortcut for voters (Coffe & von Schoultz 2021). The debate on the factors influencing candidates' experience is thus immediately situated within the domain of the institutional design of electoral rules. Nevertheless, political experience

continues to be a relevant attribute in highly personalized, candidate-centered systems. Additionally, some voters favor candidates with strong local ties, such as friends or neighbors (Tavits 2010; Collignon & Sajuria 2018), while others support those from whom they anticipate tangible benefits, such as budget redistribution (Carozzi & Repetto 2016).

Appealing to voters, parties often balance their electoral offer between new faces, experts, and experienced candidates, with the latter frequently being allocated to safe seats on electoral lists (Galasso & Nannicini 2015). In this context, political experience serves not only as a signal to voters in terms of vote-earning attributes or party's professionalism (Gherghina 2014) but also as a guarantee to the party selectorate that the candidate will remain loyal and would not deviate from the main line in the future (Put, Muyters & Maddens 2020). This is evident even in closed-list systems, where party elites form electoral lists that citizens cannot influence on the ballot. Research on the closed-list PR component of Germany's mixed electoral system (Ceyhan 2017), as well as on the closed-list system in Italy (Galasso & Nannicini 2015) and the combined open- and closed-list in Colombia (Hangartner et al. 2019), demonstrates that prior experience – whether as former MPs, party officers, or politicians with campaign or administrative expertise – is a strong predictor of a high placement on the electoral list. Similarly, Chiru & Popescu (2016) concluded that, in the case of Romania, legislative experience is the key predictor of a high position on the list, either in terms of incumbency or cumulative parliamentary involvement in the past. A common explanation for this frequent appraisal of experience is that it serves as an indicator of the candidate's long-term loyalty to party goals and/or party leadership. Experience is therefore highly valued in different subtypes of electoral systems: in candidate-centered ones, where the personal characteristics of candidates serve as one of the vehicles for maximizing votes, experience is an important asset in candidate evaluation; whereas in party-centered systems, experience functions as a guarantee of loyalty to party elites responsible for composing electoral lists.

Scholars have rarely analyzed the significance of political experience in the context of local elections. Most studies focus on national candidates, typically in presidential or parliamentary elections, while the local dimension has usually been examined through the lens of candidates' local connections with voters and the traits of individual MP candidates, most often in single-member districts or other more personalized electoral mechanisms. This gap in the literature is partly due to the diversity of local electoral rules, as well as the lack of comparative data on local councillors across multiple countries. Furthermore, the relationship between institutional and other potential predictors and political experience has rarely been examined in the context of democratic backsliding. In countries experiencing democratic erosion, research on elections and representation tends to prioritize other themes, despite the fact that the study of candidacy and conversely, political experience, could shed

light on important patterns of political behavior, voter mobilization, activism, and even autocratization or democratization processes within these states.

Hence, the research question is: How does the type of electoral system, particularly closed-list proportional representation (CL-PR), affect the political experience of local councillors across European countries? Furthermore, can the varying levels of experience be explained not only by the institutional design of the electoral system, but also by broader contextual factors that influence the electoral behavior of political actors – including democratic backsliding, electoral boycotts, East-West divide?

To answer this, the next section provides background on the contemporary political context in Serbia, with particular attention to local elections. Serbia serves as a compelling case for this type of study, combining a rigid closed-list PR, a post-communist legacy, features of a flawed democracy, and significant asymmetries between ruling and opposition parties – all of which may meaningfully shape candidate selection dynamics in a comparative framework. Following this contextual overview, we outline the study's hypotheses, then justify the data and methodology employed, and finally present our research findings along with a discussion on their implications. Naturally, the concluding section summarizes the key findings, highlights the main challenges and limitations, and explores potential avenues for future research arising from this study.

CONTEXT OF SERBIAN FLAWED DEMOCRACY

The ongoing democratic decline of Serbia is clearly reflected in reports from international organizations, which began describing the country as a hybrid regime (Freedom House 2020) or an electoral autocracy (V-Dem 2019), as well as in many academic papers that characterize the regime as hybrid or competitive authoritarian (see: Bieber 2018; Keil 2018; Pavlović 2019). In a hybrid regime, the kind we can observe in Serbia, elections are held regularly and are somewhat free, but their standards of fairness are questionable. While all the formal legal prerequisites for democratic elections exist, in practice, the playing field is significantly tilted in favor of the ruling parties. They have unprecedented access to funding, media, and state institutions, while the opposition faces various obstacles in their political activities (Levitsky & Way 2010). All of these traits can be observed in Serbia, gradually emerging since the Serbian Progressive Party (srb. Srpska napredna stranka, SNS) came to power in 2012, and becoming more pronounced after 2017, when the party consolidated control across nearly all horizontal and vertical levels of governance, which is dully noted by the abovementioned indices and scholars. Ever since, election observers in Serbia have repeatedly noted the misuse of public resources, the blending of party and state activities during the campaign by ruling party

officials, voter intimidation and pressure, misuse of welfare funds, as well as heavily unbalanced media coverage (see: ODIHR 2017).

The penultimate local elections in Serbia, in which local councillors in more than 150 city and municipal assemblies were elected, as well as, indirectly, mayors and municipal presidents after those assemblies were constituted, took place in a specific context. In accordance with the long-standing political practice of nationalization of lower-tier elections (see: Schakel 2012), these were scheduled on the same day as the parliamentary elections and the elections for the provincial assembly of Vojvodina. However, due to restrictions related to the pandemic, the voting was postponed from April 26 to June 21, 2020. At that time, a debate regarding the boycott of the elections had long been ongoing within opposition circles, and it was clear that many of the major opposition parties had decided to abstain from the electoral race. Most of them have cited the lack of democratic standards and, in particular, a heavily biased media landscape as key reasons for the abstention. The decision to boycott the elections also emerged in the context of mass protests that began in late 2018 in response to violence against opposition politicians, as well as the subsequent boycott of the Serbian parliament sessions a few months later (for a broader context, see: Bursać & Vučićević 2021).

The strategies employed by actors in preparation for the 2020 elections fully align with theoretical expectations of behavior in such regimes. While the ruling parties seek to legitimize their power through the elections and therefore aim to keep the entire competition within the electoral arena (where they can easily defeat the opposition in an uneven playing field), the opposition fights on two levels: within representative institutions, as well as in an extra-institutional arena where the rules of the game themselves are challenged, which involves the dilemma between boycotting and participating in unfair elections (Schedler 2002). Prior to 2020 elections, majority of opposition actors resolved that dilemma by declaring against competing, for the first time since the 1997 Milošević-era opposition boycott.

The elections were nevertheless held, with a highly predictable outcome. They resulted in an unusual situation where representative bodies at all vertical levels were dominated by the SNS and its partners, presumably alongside a number of scattered councillors of minor actors who took part in the elections despite the boycott. This include several smaller opposition parties who saw an opportunity to make political gains due to the absence of major competitors on the opposition side; parties of ethnic minorities which, where present and organized, entered local parliaments under relaxed electoral rules (no threshold); as well as various local groups, movements, and organizations that participated in the elections, free from the obligation to boycott as suggested by the major opposition parties. In an attempt to attract such actors and make the elections more pluralistic, SNS, in a move characteristic of hybrid regimes, changed the electoral rules several months before the vote: the threshold was lowered from 5% to 3%, and moreover, parties representing ethnic minorities

were provided with an additional incentive through a provision that artificially multiplied their electoral results by a coefficient of 1.35. However, the majority of relevant opposition actors remained firm in their decision to boycott.

Such circumstances provide us an opportunity to gain valuable insights from a natural experiment: what local democracy and local representative bodies look like under a hybrid regime and in assemblies formed through boycotted elections, most of them comprising predominantly of government-aligned councillors. Specifically, we are interested in how such local parliaments have performed in a comparative perspective in terms of the experience of elected representatives, considered this an important characteristic of politicians in elections.

Moreover, this live laboratory, in which we can assume that the vast majority of councillors support the hybrid regime (SNS or their partner parties), gives us the opportunity to examine differences of councillors within this regime and those in other countries, especially since the data for this study are drawn from a pan-European survey conducted simultaneously in 27 countries.

HYPOTHETICAL FRAMEWORK: EXPECTED EXPERIENCE OF LOCAL COUNCILLORS IN SERBIA

When discussing Serbia, electoral rules can play a dual role in influencing the overall level of experience of legislative members, particularly at the local level. Serbia is one of the few countries that use a closed-list proportional representation system while voting in a single, at-large district and a 3% threshold across all levels (national, provincial, local). In this rigid system, citizens have no influence over which candidates will be elected; they can only vote for the entire list as nominated by the political party of their choice. This also enables a high level of nationalization, as parties at all levels tend to associate lists with national leaders, meaning that citizens rarely know who the actual candidates are. In addition to allowing a high degree of fragmentation in representative bodies, the closed-list PR system is highly inefficient in terms of internal party democracy. Specifically, in a system where nominations and list order (and thus chances for re-election) are entirely controlled by party elites, hyper-centralization ensues, leaving all elected representatives completely subordinate to the party leadership. Furthermore, mayors and municipal presidents in Serbia are not directly elected but are appointed by majorities in local parliaments, which further fosters a high degree of subordination and centralization in political life. Local coalitions are often dissolved and reconstituted to mirror national parliamentary majorities (see: Stojanović 2022). Regarding the ruling SNS, it is also worth noting that party defection and switching are exceedingly rare, indicating a high level of loyalty within the party (Ilić 2020).

On the one hand, high centralization of decision-making and very weak incentives for personal vote-earning campaigns could mean that parties place little emphasis on candidates' personal characteristics, making experience of a candidate an insignificant factor. On the other hand, however, as previously reviewed studies highlight, experience is not only a signal to voters but also a critical informational shortcut for party elites to assess the loyalty of potential candidates, which is a highly valued trait in hyper-centralized systems (see: Put, Muyters & Maddens 2020). For this reason, in the case of Serbian closed-list system, we could potentially expect a high level of experience among elected local representatives.

However, this early conclusion is complicated by the political context of the 2020 local elections, which were held amid an opposition boycott. Thus, local assemblies were dominated by the ruling SNS and its partner parties, which had the flexibility to include inexperienced candidates on their lists due to their certain victories and also high number of seats won in virtually all races which presumably depleted the pool of experienced candidates placed on top of their lists. In contrast, the local opposition from 2020 to 2024 primarily consisted of smaller parties, local movements, and independent councillors who filled the void left by major opposition parties following the boycott, supposedly adding to the overall inexperience because their parties had little chance to get involved with the local parliaments or governments in the past. In sum, this suggests that, albeit we can still expect councillors from the ruling parties to have more experience than those in the local opposition during this period, the opposition boycott could emerge as a factor that lowers the overall political experience of Serbian councillors within the given comparative sample. Moreover, both political influence of local councillors and financial compensation for their municipal work in Serbia is very low, incentivizing local politicians from ruling parties to pursue more favorable positions in local executive bodies, public enterprises, or higher tiers of politics. This could contribute to many of their more seasoned politicians to seek political appointments elsewhere, potentially adding to the declining experience levels of SNS councillors within our sample, given that the party has been in power in the vast majority of local governments in Serbia since 2012 or 2016.

A significant outlier is the largest local parliament in the country, the Belgrade City Assembly, elected in 2020, and then again in 2022, simultaneously with another snap parliamentary election and the regular presidential election. This timing was once again used to nationalize all levels of voting, blocking the opposition from securing a potential victory in the capital. In this election, the SNS and its partners won a narrow majority, with 56 to opposition's 54 seats. Since our sample was created in 2023, it includes the Belgrade councillors from 2022 elections, as well as 13 other cities and municipalities in Serbia where local elections were held between 2020 and 2023 and were not boycotted, since the opposition has changed its stance since. However, given that this is only

a fragment of all local representatives in Serbia (and a fragment of those we surveyed), we do not expect significant changes to our overall findings.

Finally, one of our expectations is that local councillors in Serbia during the analyzed period will have a lower level of prior political experience compared to their European peers, not only because of the electoral system, opposition boycott or general lack of incentives, but also due to typical post-socialist traits. These include the inherited patterns of political centralization (Grzymala-Busse & Jones Luong 2002) that disregard personal characteristics of legislative candidates, especially in local politics; weaker citizen engagement and an underdeveloped civil society (Sissenich 2010); as well as electoral volatility typical of post-socialist countries (Bielasiak 2005; Gherghina 2014). These unstable patterns of voter loyalty lead to a constant influx of new parties and candidates into the political arena, thus presumably reducing the overall experience level of elected representatives. Therefore, we also expect to find regional differences between developed Western democracies and post-socialist Central and Eastern European (CEE) countries, with Serbian values likely aligning more closely with the latter.

Based on the above, we can establish the hypothetical framework for our study, shedding light on factors determining the overall councillors' experience. We assume (H1) that local councillors in Serbia (2020–2024) will demonstrate less previous political experience than members of local assemblies in other sampled European countries at the time of the comparative study (2023). Despite expecting a higher level of experience in countries with closed-list proportional representation systems (H2), in the case of Serbia, the election boycott may prove to be a significant disrupting factor. Therefore, we will compare the experience of ruling and opposition councillors in Serbia, where we expect a higher level of experience among those from ruling parties (H3). Finally, we will compare Serbia within the broader framework of developed Western democracies and CEE countries, expecting Serbia's values to align more closely with those of post-socialist states (H4).

DATA AND METHODOLOGY

The research design is based on data collected in 2023 from the Local Councillors Project, conducted across 27 European countries, with a total of 36,017 respondents.¹ Our focus is on comparing the political experience of Serbian local councillors with those of representatives from Eastern and Western European local parliaments and councils, on one hand, and examining the differences between government and opposition councillors, on the other. To facilitate these comparisons, we created different combinations (Serbia

1 List of countries is given in Appendix A.

/ Eastern Europe / Western Europe; government / opposition) of dummy variables. To further explore the political experience of Serbian councillors, we compare Serbia with countries (and a German lander, given the fact that local electoral rules in Germany are not prescribed by the national law) that are using closed-list proportional representation systems in local elections (Portugal, Spain, France, Croatia, North Macedonia, Romania, Israel, Saarland). This comparison aims to identify whether factors specific to Serbia, such as the election boycott by opposition parties, contribute to differences in the political experience of councillors, independent of the electoral system.

The classification of councillors into government and opposition parliamentary groups is based on responses to five survey questions:

- 1. I am a member of the ruling coalition/majority/party. (*government*)
- 2. I am a member of the mayor’s party or the mayor’s group/movement. (*government*)
- 3. I frequently vote with the majority in the council. (*government*)
- 4. I am in opposition to the ruling coalition or the mayor’s group/movement. (*opposition*)
- 5. I frequently vote against the majority in the council. (*opposition*)

We excluded two categories of local councillors from the empirical analysis: 1. Councillors who did not select any of the five provided options; 2. Councillors who selected logically inconsistent responses (e.g., combinations of responses 1, 2, or 3 with responses 4 or 5). This resulted in a total of 24,161 local councillors who can be classified into one of the six categories (see: Table 1).

Table 1. Local Councillors by Affiliation to Government and Opposition

	total
Serbia government	546
Serbia opposition	64
Eastern Europe government	3,088
Eastern Europe opposition	974
Western Europe government	14,007
Western Europe opposition	5,482

Since our hypotheses focus on testing the differences in political experience between Serbian and European councillors, as well as between government and opposition representatives, we measured prior experience and political background in two ways. First, the questionnaire included the question, “For how many years have you been a councillor in total?” (an ordinal variable with options ranging from “less than 1”, 1, 2... up to 28, 29, and “30 and more”). Additionally, councillors were asked whether they had held or are currently holding any of the following positions: member of parliament; mayor in

another municipality; member of a regional (or provincial) executive board or national government; parish council; member of the board of a council-owned joint stock company or foundation; member of a council committee; president of a council committee; member of the executive board; president of the council; leader of a party group in the council; member of a cooperative body of local authorities.

To further quantify political experience, we created a Political Experience Index (PE Index) from the responses to these 11 questions (excluding “no response” and “not applicable” answers). The PE Index is a cumulative measure based on 11 dichotomous items, each reflecting different forms of political involvement, coded as 1 (past and present experience) or 0 (no experience). The final index was calculated by summing the responses and standardizing them to a 0-1 scale. While these items measure distinct dimensions of political engagement, they collectively capture the breadth of political experience, providing a unified metric for comparison across groups.

Factor analysis supports the creation of this cumulative index. The 11 variables grouped into four distinct components, reflecting various aspects of political experience such as legislative and executive roles, leadership in council committees, and involvement in cooperative bodies. The factor structure explained over 50% of the total variance, indicating that the underlying factors effectively capture the core dimensions of political experience. Given these findings, the aggregation of responses into a single index is justified, as it accurately represents the diversity of political experience in a simplified and unified measure.²

Since political experience is not influenced solely by the position of the parliamentary group in the local assembly, nor by the political context (such as a hybrid regime and election boycotts, and inherited patterns of more centralized decision-making characteristic of post-communist societies in Central and Eastern Europe), our empirical analysis also tests the effects of other factors – such as demographic traits of councillors, and institutional rules. Therefore, in different models, we included a set of control variables: gender, age, education, local parliament/council size, councillor’s electoral

2 The value of Cronbach’s Alpha for the Political Experience Index was found to be 0.600, which indicates moderate internal consistency. While values above 0.70 are typically considered acceptable, the nature of the questions, which relate to different political roles that may not exist across all political systems, helps explain the lower Alpha value. Additionally, the high rate of excluded cases due to missing values (61%) may have further affected reliability. However, our factor analysis identified four interpretable components (legislative, executive, committee leadership, and civic involvement), supporting the view that these 11 indicators capture distinct but related facets of political experience. Given the complexity of the existing models and limited space, we chose to rely on a composite index for parsimony and comparability across analyses. Analysis of sub-indices may yield additional insights and is a promising avenue for future work, especially in the context of system-level or country-level comparisons.

list affiliation (national party, local list, independent), electoral system type (closed-list proportional representation vs. others).

We created the dummy variable “closed-list PR” to capture the level of voter influence on the composition of local parliaments. In eight countries (Portugal, Spain, Croatia, France³, Serbia, North Macedonia, Romania, and Israel) and one German lander (Saarland) party elites determine the composition of local assemblies by pre-selecting candidate lists. In contrast, other electoral systems – first-past-the-post (FPTP), two-round system (TRS), single-transferable vote (STV), panachage, open-list proportional representation (OLPR), flexible-list proportional representation (FLPR), mixed-member one-vote and two-vote systems, limited-vote (LV) and block-vote (BV) – allow voters to influence which candidates secure representative seats. We also included an Activism Index in the models, which measures the activity of councillors across different types of organizations (trade unions, business associations, farmers’ associations, humanitarian, sports/athletic, women’s, environmental, ethnic minority, religious, neighborhood, and pensioners’ organizations). The index is constructed as an additive scale based on a series of dichotomous items indicating whether the respondent reported active participation in each of the listed organizations. The resulting score is then standardized to range from 0 to 1 to ensure comparability across models.⁴

Since our dependent variables are right-skewed or exhibit peaks at both the minimum and maximum levels (Figure 1–2), we are presenting both the mean and median values in the descriptive part of our analysis. In more complex models, with the addition of control variables, we are using both OLS and quantile regression. We used quantile regression in addition to OLS to account for differences at various points in the distribution of political experience, providing a more nuanced view of how these factors differ across councillors.

3 Local councillors in small French municipalities (up to 1.000 citizens) are elected by block vote. However, since the dataset lacks information on the size and location of municipalities, all French respondents are categorized as elected under closed-list PR.

4 Descriptive statistics for all variables can be found in Appendix B.

Figure 1. Histogram “Years being councillor”

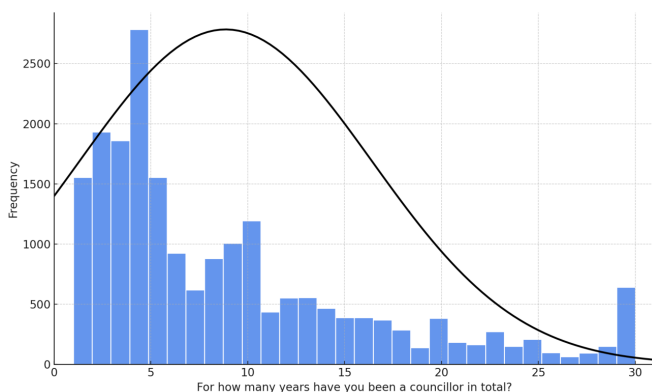
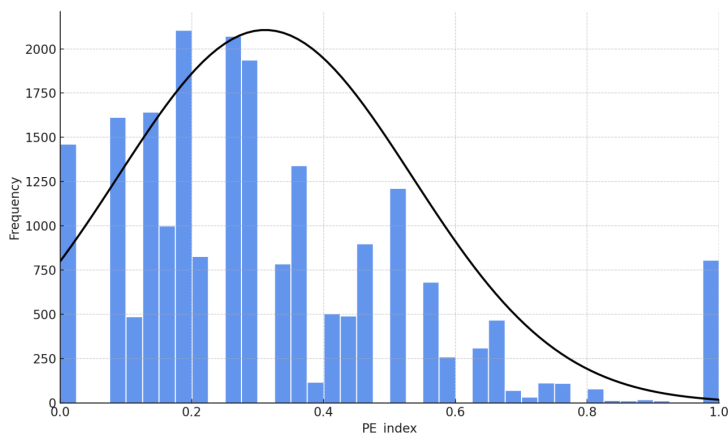


Figure 2. Histogram “Political Experience Index”



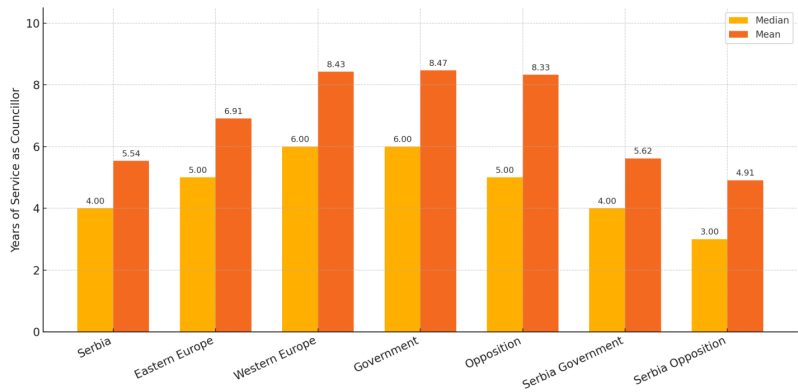
FINDINGS AND DISCUSSION

As expected, local representatives in Serbia have served as councillors for fewer years than their counterparts in Eastern and Western Europe (Figure 3).⁵ The representatives in Serbia who participated in the survey have, on average, about one and a half years less experience than their counterparts in Eastern European countries and nearly three years less than their colleagues from the

5 Individuals categorized as having “30 or more years” of political experience were treated as having 30 years for the purposes of calculating mean values. Given that this group constitutes only 3% of the sample, this treatment is unlikely to materially affect the overall results.

West. Although there are no significant differences between government and opposition representatives at the overall sample level, in Serbia, opposition representatives are less experienced in terms of their total years of service (median = 3, mean = 4.91) compared to government representatives (median = 4, mean = 5.62). However, it should be noted that local elections in Serbia were held in June 2020, and the survey with Serbian councillors was conducted in October 2023.⁶ Considering the length of local parliamentary terms in Serbia, it is interesting to note that at most 42% of opposition representatives and 53% of government representatives served as councillors in any of the assemblies formed before the 2020 elections.

Figure 3. For how many years have you been a councillor in total?



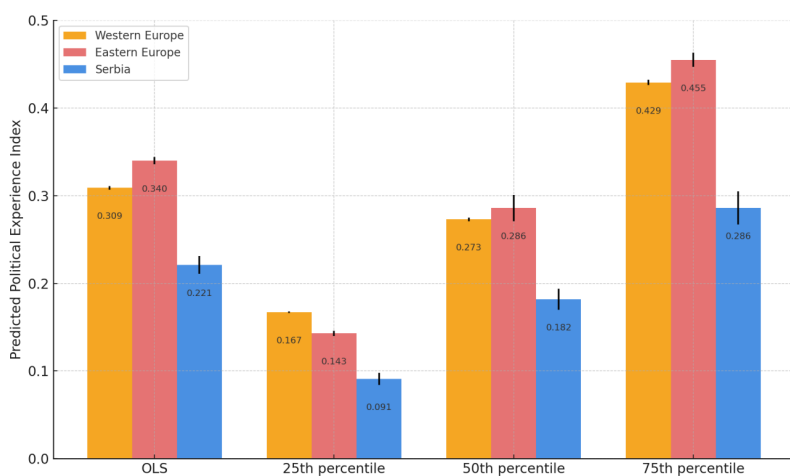
Building on the descriptive findings presented above, we turn to the analysis of the PE Index. As explained earlier, the PE Index offers a more precise measure of the political background and qualifications (CVs) of local representatives. Moreover, the index is designed to minimize the influence of the specific year within the parliamentary term in which the research was conducted, ensuring greater reliability and consistency across the data.

Figure 4 illustrates the PE Index values (model 1) calculated using both OLS (mean) and quantile regression (25th percentile, median, and 75th percentile). More importantly, across all models, the differences between Serbia, on the one hand, and Eastern and Western Europe, on the other, are statistically significant at the .01 level. In the overall sample, differences in the PE Index between government and opposition councillors are small but statistically significant. In Serbia, however, the differences between government and opposition councillors are not statistically significant. Notably, at the lower

6 An exception is the local elections in Belgrade and 13 other cities and municipalities, which were held in April 2022.

end of the distribution ($q=0.25$), councillors affiliated with government parties in Serbia (.091) tend to have more political experience than opposition councillors (0). This is likely a result of the election boycott, as the assemblies included many new opposition councillors, elected from local electoral lists and smaller opposition parties, who had no prior political experience. Conversely, at the higher end ($q=0.75$), government councillors have slightly less experience (.296) compared to non-boycotting opposition councillors (.364). Differences between the lower and higher ends of the distribution may be explained by the specific approach the Serbian Progressive Party (SNS) takes towards distributing positions in representative and executive institutions, as well as in national and local public enterprises and institutions. Since local parliaments have limited influence and the compensation for councillors is symbolic, more experienced party members are presumably not interested in working in representative institutions.⁷

Figure 4. Predicted Political Experience Index for Serbia, Eastern Europe, and Western Europe (Model 1, OLS and Quantile Regressions)



Note: Error bars represent ± 1 standard error

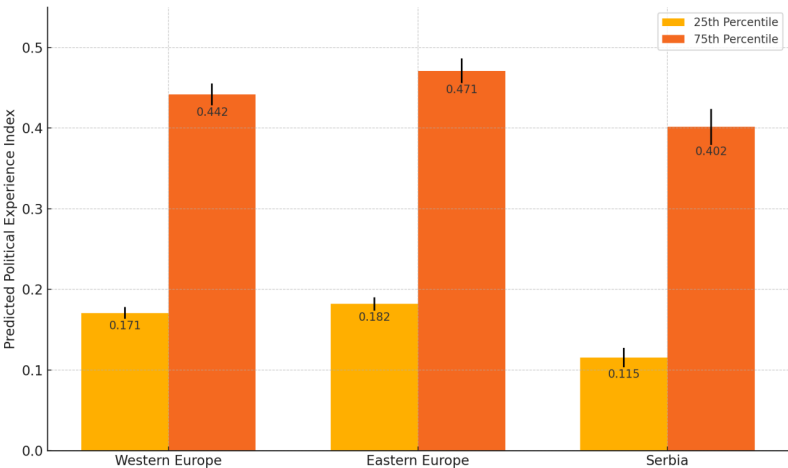
The hypothesis regarding differences in political experiences among Serbian, Eastern European, and Western European councillors is tested using more complex regression models as a form of robustness check. Detailed results are presented in Appendix C (Table 1). In model 2, we included key demographic

⁷ Until 2023, the compensation for councillors in the Belgrade local parliament was 10,000 dinars (around 80 euros) per session (held at least once every 3 months), after which it was increased to 40,000 dinars (320 euros). Compensation in other Serbian municipalities is even lower, while heads of local public enterprises earn up to fifteen times more.

variables (gender, education, age); in model 3, the Activism Index was added; in model 4, various institutional variables were incorporated, including the type of electoral list (national vs. local list vs. independent candidate), the type of electoral system (CL-PR vs. others) and council/parliament size.

Controlling for all variables in Model 4 (Figure 5), the Political Experience Index is significantly higher for Eastern and Western Europe compared to Serbia. At the lower end of the distribution, male councillors without a college education, elected from national electoral lists in a closed-list PR system (holding all other variables at their means), have a PE Index value of 0.171 in Western Europe, 0.182 in Eastern Europe, and 0.115 in Serbia. At the higher end of the distribution (75th percentile), councillors from Serbia have a PE Index of 0.402, compared to 0.442 in Western Europe and 0.471 in Eastern Europe.

Figure 5. Predicted Political Experience Index at the 25th and 75th Percentiles, by Region (male, no college education, national party list, CL-PR system; all other variables held at mean values)



Note: Error bars represent ± 1 standard error

Although this is not the main focus of our research question, most other variables align with the expected predictive signs. Almost all, except education, are statistically significant across models. More experienced councillors tend to be male and older. Additionally, councillors with greater political experience are often more active in their local communities. Local politicians with stronger political backgrounds and qualifications (CVs) are at the same time members of various civic organizations, such as humanitarian groups, sports clubs, or professional associations. This finding suggests that broader civic engagement not only reflects a community-oriented approach but may also enhance councillors' chances of attaining significant political roles.

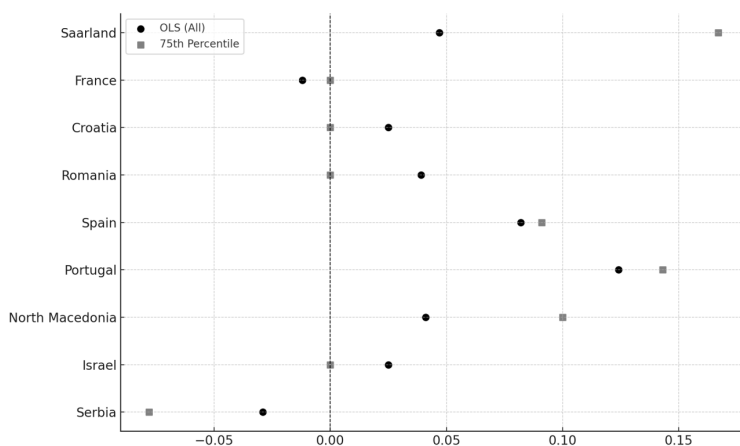
Councillors elected from local lists or as independents generally have less extensive political CVs than those from national lists. This disparity underscores the influence of national-level political structures in shaping councillors' experience while highlighting the challenges faced by locally affiliated or independent politicians in acquiring comparable credentials. The effect of municipal council size on the Political Experience Index varies across the distribution. In smaller councils, concentrated roles may favor experienced individuals, whereas larger councils increase opportunities for engagement but diminish individual influence due to structural dispersion. This variability reflects systemic trade-offs in council composition across Europe.

More importantly, the type of electoral system is a strong predictor of councillors' political experience. In eight countries and one German lander, where party elites pre-determine candidate lists, councillors generally have less experience than in systems with more personalized rules. This finding contradicts the previously reviewed literature, which identified higher levels of experience as desirable among party elites in such systems, translating most commonly to the trait of loyalty. Thus, the low experience level of Serbian councillors, even after accounting for rigid, party-centered electoral rules, appears to stem from specific contextual factors rather than inherited post-communist patterns. This finding is particularly noteworthy given Serbia's hybrid regime classification. Contrary to the expectations in less democratic systems, where entrenched local politicians often dominate their political landscapes, Serbia's regime-affiliated councillors are frequently inexperienced newcomers, reflecting unique dynamics in its local politics.

Just as we tested differences in councillors' political experience between Serbia, Eastern, and Western Europe, we also examined differences between governing and opposition parties using more complex regression models, both for the full sample (see: Appendix C, Table 2) and for Serbia specifically (see: Appendix C, Table 3). Across the full sample, in all models, councillors from governing parties have a stronger political background. The differences compared to opposition councillors are not large but are statistically significant. However, in Serbia, multivariate models reveal no significant differences between councillors from ruling party lists and those from opposition lists that did not boycott the elections. This finding is particularly interesting given that the election boycott allowed smaller, less popular and less institutionalized parties to win council seats. In boycotted elections within hybrid regimes, one might expect that governing councillors would have significantly more political experience than the few opposition councillors. However, this result is not surprising to those who closely follow how positions have been allocated during the rule of the Serbian Progressive Party (SNS). As we mentioned, positions in the assemblies, even in the national parliament, are often allocated to the third-tier members of the ruling parties, while more prominent party officials and activists seek appointments in the executive branch, where they can wield more power and influence.

As with the broader analysis of the Political Experience Index, where differences between Serbia and the rest of Europe are not solely the result of Serbia's highly rigid and hyper-centralized electoral system, the greater experience of opposition councillors compared to government councillors is also not a consequence of the closed-list proportional representation (CL-PR) system. This is evident in Figure 6, which displays the experience differences between government and opposition councillors across all nine electoral systems using closed electoral lists. Interestingly, Serbia stands out as the most prominent case where opposition councillors – despite the partial boycott of elections and hybrid regime characteristics – display more political experience than their government-affiliated counterparts.⁸ This trend is particularly evident at the higher end of the distribution ($q = .75$), where Serbian government councillors exhibit notably weaker political backgrounds and qualifications (CVs) compared to their opposition peers.

Figure 6. Differences in Political Experience between Government and Opposition Councillors in Selected Countries (OLS and 75th Percentile Estimates)



Note: Estimates are based on baseline models including only government/opposition status and country dummies. OLS estimates represent mean differences between government and opposition councillors, while 75th percentile estimates capture differences among the most experienced councillors. Positive values indicate that government councillors have higher levels of political experience.

8 In France, a similar but much less pronounced pattern is observed. The specific context of French local elections – characterized by the prevalence of small municipalities (average size under 2,000 residents), a very high share of councillors elected from local political groups, and a substantial presence of independents – likely explains the lower levels of political experience among both government and opposition councillors.

CONCLUSIONS

Based on an analysis of a substantial Europe-wide dataset, we can confidently assert that local councillors in Serbia are significantly less experienced (H1) than their counterparts in both Western and Eastern European countries. However, we were unable to confirm our hypothesis (H2) regarding the impact of closed-list proportional representation (CL-PR) electoral systems, which operates contrary to our expectations. In the nine cases where party elites pre-determine candidate lists, councillors generally exhibit lower levels of experience, contradicting previous findings about experience serving as a positive signal to party leadership regarding a candidate's longstanding loyalty to the party, and hence the expectation that closed-list systems would therefore result in more loyal – that is, more experienced – candidate lists overall. This raises a question for further research regarding potential selection processes and incentives within these systems. Specifically, party leaders in less-consolidated democracies may still place higher value on experienced and loyal candidates compared to more developed democracies. However, this remains highly speculative, given the contradicting results and especially limited number of cases examined in this study, including its temporal limitations stemmed from the fact that data was collected at a single time-point. It is also important to repeat that our research was conducted on a sample of local councillors elected in municipal, low-tier elections, which may additionally influence the emergence of different patterns of behavior.

In contrast, Serbia demonstrates considerably lower levels of experience than both the Western and Eastern European CL-PR cohorts, suggesting a different set of incentives for party decision-makers than in the other countries within the same group.

These findings enable us to draw conclusions about the nature and functioning of the hybrid regime in Serbia, particularly at the local level. It is noteworthy that Serbia's results deviate from those observed in similar post-communist contexts (therefore excluding H4 from our explanation), as well as from countries with comparable institutional constraints, especially with regard to electoral rules, which are key factors influencing both the composition of assemblies and the incentives of elected representatives. This indicates that the results in Serbia are shaped by contingent circumstances, primarily the election boycott by major opposition parties, as well as the operational strategies of the Serbian Progressive Party (SNS), the dominant party in this hybrid regime, in distributing candidates within a hyper-centralized electoral and decision-making system, combined with higher incentives for politicians to move further up from the local municipal assemblies. This could also help explain why Serbia prominently features seemingly more experienced opposition councillors compared to those from the ruling parties among all CL-PR cases, regardless of the electoral boycott. While candidates from the ruling parties in a hybrid regime that controls all horizontal and vertical

levels of government have access to a variety of more lucrative and influential positions, for opposition politicians, (local) assemblies often represent the only available political posts. Presumably, in the absence of a boycott, this gap could be even greater, as more experienced opposition politicians would return to the assemblies.

But regarding overall sample, one of our hypotheses (H3) compared the experience levels of ruling and opposition councillors, expecting a higher level of political tenures among Serbian councillors from ruling parties due to the relative rookiness of the available non-boycotting opposition in local parliaments. Although descriptive statistics reveal differences between government and opposition parties under these circumstances, more complex models show no significant differences between councillors from ruling party lists and those from opposition lists that did not boycott the elections. This may also be linked to the fact that the majority of councillors in Serbia had not previously served in local parliaments before the 2020 elections, thus contributing to the overall inexperience. These results remain robust even when controlling for a wide range of variables, including demographic factors, local activism, institutional rules, and political affiliations.

Our findings aim to contribute to the exploration of local democracies and the interplay between candidate traits and electoral rules, a topic that remains understudied in comparative literature. Moreover, they offer insights into the functioning of hybrid regimes and flawed democracies at the local level and within selectorates. These patterns warrants further investigation, particularly in the context of local parliaments elected without a boycott, to determine whether our findings persist and whether they reflect enduring structural issues or specific conditions tied to the boycott period.

The main limitation of this study is that the findings are heavily influenced by the major opposition boycott, which has since ended, with new local assemblies being elected in late 2023 and mid-2024. Therefore, these results are temporally and contextually specific and may not be replicable in future electoral cycles. Nevertheless, they provide crucial insight into the post-boycott political environment and its effects on local democracy and the quality of local governance. Investigating the evolving dynamics between opposition and ruling parties in hybrid regimes may offer further insights into the long-term implications of political boycotts and institutional arrangements alike.

REFERENCES

- Bieber, Florian. 2018. "Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans". *East European Politics*, 34(3): 337–354.
- Bielasiak, Jack. 2005. "Party competition in emerging democracies: representation and effectiveness in post-communism and beyond". *Democratization*, 12(3): 331–356.
- Bursać, Dejan and Dušan Vučićević. 2021. "Election boycott in a hybrid regime: The case of 2020 parliamentary elections in Serbia". *New Perspectives*, 29(2): 187–196.
- Carey, John M. and Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, 14(4): 417–439.
- Carozzi, Felipe and Luca Repetto. 2016. "Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities". *Journal of Public Economics*, 134: 42–52.
- Ceyhan, Sara. 2017. "Who runs at the top of party lists? Determinants of parties' list ranking in the 2013 German Bundestag election". *German Politics*, 27(1): 66–88.
- Chiru, Mihail and Marina Popescu. 2016. "The value of legislative versus electoral experience and gender in explaining candidate list placement in closed-list PR". *Problems of Post-Communism*, 64(2): 65–78.
- Coffe, Hilde and Åsa von Schoultz. 2021. "How candidate characteristics matter: Candidate profiles, political sophistication, and vote choice". *Politics*, 41(2): 137–155.
- Collignon, Sofia and Javier Sajuria. 2018. "Local means local, does it? Regional identification and preferences for local candidates". *Electoral Studies*, 56: 170–178.
- Freedom House. 2020. "Freedom in the world 2020". Accessed 29 December 2024. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>
- Galasso, Vincenzo and Tommaso Nannicini. 2015. "So closed: Political selection in proportional systems". *European Journal of Political Economy*, 40(B): 260–273.
- Gherghina, Sergiu. 2014. *Party Organization and Electoral Volatility in Central and Eastern Europe: Enhancing Voter Loyalty*. London: Routledge.
- Grzymala-Busse, Anna and Pauline Jones Luong. 2002. "Reconceptualizing the state: Lessons from post-communism". *Politics and Society*, 30(4): 529–554.
- Hangartner, Dominik, Nelson A. Ruiz, N and Janne Tukiainen. 2019. "Open or closed? How list type affects electoral performance, candidate selection, and campaign effort". *VATT Institute for Economic Research Working Papers*, 120. Accessed 29 December 2024. <https://ssrn.com/abstract=3418767>
- Ilić, Vujo. 2020. „Stranačko odmetanje narodnih poslanika u Srbiji 1990–2020”. In *Kako, koga i zašto smo birali. Izbori u Srbiji 1990–2020. godine*, eds. M. Jovanović i D. Vučićević, 959–990. Belgrade: Službeni glasnik/Institut za političke studije.
- Jacobson, Gary C. 2004. *The politics of congressional elections*. New York: Longman.
- Jacobson, Gary C. and Samuel Kernell. 1981. *Strategy and choice in congressional elections*. New Haven: Yale University Press.

- Keil, Soeren. 2018. "The business of state capture and the rise of authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia". *Southeastern Europe*, 42(1): 59–82.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2010. *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- ODIHR. 2017. "Election assessment mission report on presidential elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017". Accessed 29 December 2024. <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>.
- Pavlović, Dušan. 2019. "The political economy behind the gradual demise of democratic institutions in Serbia". *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1): 19–39.
- Put, Gert-Jan, Gertjan Muyters and Bart Maddens. 2020. "The effect of candidate electoral experience on ballot placement in list proportional representation systems". *West European Politics*, 44(4): 969–990.
- Schakel, Arjan H. 2012. "Nationalisation of multilevel party systems: A conceptual and empirical analysis". *European Journal of Political Research*, 52(2): 212–236.
- Schedler, Andreas. 2002. "The nested game of democratization by elections". *International Political Science Review*, 23(1): 103–122.
- Sissenich, Beate. 2010. "Weak states, weak societies: Europe's east-west gap". *Acta Politica*, 45: 11–40.
- Stojanović, Boban. 2022. *Uticaj političkih partija na formiranje lokalnih izvršnih vlasti u Srbiji od 2008. do 2016. godine*. Doctoral dissertation. Belgrade: Fakultet političkih nauka.
- Tavits, Margit. 2010. "Effect of local ties on electoral success and parliamentary behaviour: The case of Estonia". *Party Politics*, 16(2): 215–235.
- V-Dem. 2019. *Democracy facing global challenges: V-Dem annual democracy report 2019*. Gothenburg: V-Dem Institute.

Appendix A: Countries included in the study of local councillors

country	number of respondents
Austria	3355
Belgium	1753
Bosnia and Herzegovina	346
Croatia	341
Czechia	621
Finland	1494
France	2678
Germany	1778
Greece	1054
Hungary	467
Iceland	85
Ireland	65
Israel	243
Italy	2137
Latvia	115
Lithuania	532
North Macedonia	170
Poland	132
Portugal	247
Romania	106
Serbia	610
Slovakia	544
Slovenia	688
Spain	592
Sweden	2116
Switzerland	536
United Kingdom	1356

Appendix B: Descriptive statistics

Variables	Mean	Median	Std. Dev.	Min	Max	Skew.	Kurt.	N
PE Index	0.312	0.273	0.223	0	1	1.193	1.526	21519
years_councilor	8.43	5	7.606	0	30	1.261	0.863	21336
age	53.779	54	12.694	18	103	-0.204	-0.574	20687
Activism Index	0.237	0.182	0.161	0	0.91	0.608	0.062	21571
council size	29.1	25	17.162	2	147	1.828	4.906	19143
female	0.380	-	-	-	-	-	-	21181
college education	0.655	-	-	-	-	-	-	21542
local electoral list	0.331	-	-	-	-	-	-	21500
individual/independent cand.	0.115	-	-	-	-	-	-	21500
national electoral list	0.554	-	-	-	-	-	-	21500
closed-list PR	0.209	-	-	-	-	-	-	23734

Appendix C

Table 1. Political Experience Index – Western Europe, Eastern Europe, Serbia

	model 1			model 2			model 3					
	OLS	qtile 25	qtile 50	qtile 75	OLS	qtile 25	qtile 50	qtile 75	OLS	qtile 25	qtile 50	qtile 75
Constant	.309*** (.002)	.167*** (.001)	.273*** (.002)	.429*** (.003)	.106*** (.007)	.086*** (.005)	.090*** (.008)	.172*** (.011)	.072*** (.007)	.056*** (.005)	.063*** (.008)	.127*** (.011)
Eastern Europe	.031*** (.004)	-.024*** (.003)	.013** (.015)	.026*** (.008)	.043*** (.004)	.004 (.003)	.025*** (.004)	.047*** (.006)	.048*** (.004)	.011*** (.003)	.029*** (.004)	.047*** (.006)
Serbia	-.088*** (.010)	-.076*** (.007)	-.091*** (.012)	-.143*** (.019)	-.056*** (.010)	-.060*** (.007)	-.054*** (.011)	-.063*** (.015)	-.062*** (.010)	-.066*** (.007)	-.060*** (.010)	-.071*** (.015)
Female					-.036*** (.003)	-.023*** (.002)	-.040*** (.003)	-.052*** (.005)	-.039*** (.003)	-.024*** (.002)	-.039*** (.003)	-.057*** (.005)
College education					-.004 (.003)	-.001 (.002)	.004 (.003)	-.019*** (.005)	-.005 (.003)	-.001 (.002)	.000 (.003)	-.017*** (.005)
Age					.004*** (.000)	.002*** (.000)	.004*** (.000)	.005*** (.000)	.004*** (.000)	.002*** (.000)	.003*** (.000)	.005*** (.000)
Activism Index									.218*** (.009)	.156*** (.007)	.237*** (.010)	.279*** (.014)
Adjusted R ² / Pseudo R ²	.007	.005	.003	.003	.068	.016	.027	.050	.092	.029	.045	.069
CI	1.599				11.873				13.051			
VIF highest value	1.005				1.036		for Eastern Europe		1.041		for age	
N			21518				19999				19948	

standard errors in parentheses, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1, reference: Western Europe (models 1-4); male, without college education (models 2-4); national electoral list (model 4); other electoral systems (model 4)

standard errors in parantheses, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1, reference: Western Europe (models 1-4); male, without college education (models 2-4); national electoral list (model 4); other electoral systems (model 4)

	model 4			
	OLS	qtile 25	qtile 50	qtile 75
Constant	.082*** (.009)	.063*** (.007)	.072*** (.010)	.142*** (.013)
Eastern Europe	.036*** (.005)	.011*** (.004)	.022*** (.005)	.029*** (.007)
Serbia	-.041*** (.012)	-.055*** (.010)	-.041*** (.013)	-.040*** (.018)
Female	-.041*** (.004)	-.030*** (.003)	-.044*** (.004)	-.054*** (.005)
College education	-.002 (.004)	.000 (.001)	.001 (.004)	-.010* (.006)
Age	.004*** (.000)	.002*** (.000)	.004*** (.000)	.006*** (.000)
Activism Index	.188*** (.011)	.136*** (.009)	.208*** (.012)	.239*** (.016)
Local electoral list	-.031*** (.004)	-.019*** (.003)	-.032*** (.004)	-.040*** (.006)
Independent candidate	-.009 (.006)	-.010** (.005)	-.020*** (.007)	-.037*** (.009)
Municipal council size	.000*** (.000)	.000 (.000)	.000*** (.000)	-.001*** (.000)
Closed-list PR	-.031*** (.006)	-.019*** (.005)	-.024*** (.007)	-.038*** (.009)
Adjusted R ² / Pseudo R ²	.105	.030	.054	.078
CI	15.138			
VIF highest value	1.397	Closed-list PR		
N		16047		

Table 2. Political Experience Index – government vs. opposition

	model 1				model 2				model 3			
	OLS	qtile_25	qtile_50	qtile_75	OLS	qtile_25	qtile_50	qtile_75	OLS	qtile_25	qtile_50	qtile_75
constant	.305*** (.003)	.167*** (.002)	.273*** (.004)	.400*** (.005)	.099*** (.008)	.068*** (.006)	.079*** (.008)	.149*** (.012)	.065*** (.008)	.037*** (.006)	.050*** (.008)	.111*** (.012)
government	.009*** (.003)	.000 (.002)	.000 (.004)	.029*** (.006)	.018*** (.003)	.011*** (.003)	.018*** (.004)	.024*** (.005)	.022*** (.003)	.016*** (.003)	.022*** (.004)	.025*** (.005)
Female					-.038*** (.003)	-.025*** (.002)	-.040*** (.003)	-.054*** (.005)	-.041*** (.003)	-.026*** (.002)	-.040*** (.003)	-.060*** (.005)
College education					.001 (.003)	.000 (.002)	.006 (.003)	-.013** (.005)	-.000 (.003)	.001 (.002)	.001 (.003)	-.013*** (.005)
Age					.004 (.000)	.002*** (.000)	.004*** (.000)	.005*** (.000)	.004*** (.000)	.002*** (.000)	.003*** (.000)	.005*** (.000)
Activism Index									.211*** (.009)	.159*** (.007)	.228*** (.010)	.276*** (.014)
Adjusted R ² / Pseudo R ²	.000	.000	.000	.000	.062	.014	.026	.048	.085	.027	.043	.066
CI	3.572				12.860				14.015			
VIF highest value	1.000				1.015		for college education		1.022		for age	
N		21518				19999					19948	

standard errors in parentheses, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1, reference: Western Europe (models 1-4); male, without college education (models 2-4); national electoral list (model 4); other electoral systems (model 4)

standard errors in parantheses, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1, reference: Western Europe (models 1-4); male, without college education (models 2-4); national electoral list (model 4); other electoral systems (model 4)

	model 4			
	OLS	qtile_25	qtile_50	qtile_75
constant	.068*** (.009)	.036*** (.008)	.056*** (.010)	.120*** (.014)
government	.033*** (.004)	.024*** (.003)	.035*** (.004)	.040*** (.006)
Female	-.042*** (.004)	-.031*** (.003)	-.044*** (.004)	-.056*** (.005)
College education	.005 (.004)	.005 (.003)	.006 (.004)	-.003 (.005)
Age	.004*** (.000)	.002*** (.000)	.004*** (.000)	.006*** (.000)
Activism Index	.184*** (.011)	.140*** (.009)	.189*** (.012)	.238*** (.016)
Local electoral list	-.032*** (.004)	-.019*** (.003)	-.032*** (.004)	-.038*** (.006)
Independent candidate	-.003 (.006)	-.009* (.005)	-.014** (.007)	-.032** (.009)
Municipal council size	-.001*** (.000)	.000*** (.000)	-.001*** (.000)	-.001*** (.000)
Closed-list PR	-.043*** (.005)	-.035*** (.005)	-.035*** (.006)	-.051*** (.007)
Adjusted R ² / Pseudo R ²	.105	.031	.055	.080
CI	16.109			
VIF highest value	1.140	for municipal council size		
N		16047		

Table 3. Political Experience Index – Serbia government vs. Serbia opposition

	model 1			model 2			model 3		
	OLS	qtile 25	qtile 50	qtile 75	OLS	qtile 25	qtile 50	qtile 75	OLS
Constant	.246*** (.026)	.000 (.021)	.182*** (.032)	.364*** (.037)	-.023 (.051)	-.035 (.048)	-.067 (.054)	-.002 (.071)	-.070 (.051)
Serbia government	-.029 (.028)	.091*** (.023)	.000 (.034)	-.078** (.039)	-.021 (.026)	.033 (.025)	.020 (.028)	-.033 (.037)	-.023 (.026)
Female					-.070*** (.017)	-.072*** (.016)	-.062*** (.018)	-.081*** (.023)	-.065*** (.017)
College education					.094*** (.019)	.069*** (.018)	.095*** (.020)	.095*** (.027)	.095*** (.019)
Age					.005*** (.001)	.002** (.001)	.004*** (.001)	.007*** (.001)	.005*** (.001)
Activism Index									.222*** (.046)
Adjusted R ² / Pseudo R ²	.000	.005	.000	.002	.132	.019	.062	.113	.171
CI	5.876				15.273				16.613
VIF highest value	1.000				1.065	for age	for age	for age	1.070
N			529	501					499

standard errors in parantheses, *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1, reference: opposition (models 1-4); male, without college education (models 2-4); national electoral list (model 4)

	model 4			
	OLS	qtile 25	qtile 50	qtile 75
Constant	-.024 (.055)	-.051 (.053)	-.108* (.061)	-.049 (.069)
Serbia government	-.010 (.027)	.004 (.026)	.023 (.030)	.019 (.034)
Female	-.064*** (.016)	-.065*** (.016)	-.058*** (.018)	-.069*** (.021)
College education	.096*** (.019)	.066*** (.018)	.091*** (.021)	.099*** (.023)
Age	.004*** (.001)	.002*** (.001)	.004*** (.001)	.006*** (.001)
Activism Index	.225*** (.046)	.150*** (.044)	.202*** (.051)	.250*** (.057)
Local electoral list	.009 (.026)	.011 (.025)	.019 (.029)	-.041 (.033)
Independent candidate	-.001 (.038)	-.059 (.036)	-.041 (.042)	.053 (.048)
Municipal council size	-.001 (.000)	.000 (.000)	.000 (.000)	-.001 (.000)
Adjusted R ² / Pseudo R ²	.161	.043	.075	.136
CI	19.315			
VIF highest value	1.113	for local electoral list		
N		489		

Natalija Shikova* 

*International Balkan University
North Macedonia*

Change of the Political Setup: Will the New Political Actors Push Forward or Set Back the EU Integration of North Macedonia?

ABSTRACT

North Macedonia's process of EU integration has proven to be long, difficult, and extremely complex. There have been many setbacks along the way, some of which are still ongoing. The process itself is currently without a certain outcome, mainly affected by political considerations rather than its substance. Different government structures have made the process closer to or further from the EU, although all political agendas have supported the country's EU integration. Despite the strict conditionality and fulfilling conditions not closely related to the process itself, EU integration has reached a stalemate for reasons that can, among others, be traced to EU functions and capacities. The

* Associate Professor at the International Balkan University – Faculty of Law. Contact email: n.shikova@ibu.edu.mk

only winning card of the previous government was getting closer to the EU, but the previous steps undertaken without general public approval caused its tremendous failure and increased EU skepticism. Currently, the right-wing and nationalistic government has its stake, promising to keep the EU future in sight but not at the expense of national identity. Previous experiences point to EU inconsistency, unclear stances, and a lack of coherent policies toward the country, which have raised nationalistic sentiments, caused a slide back in democracy, affected the impartial functioning of institutions, and led to a deterioration of human rights. Whether the new government will be capable of establishing a reasonable compromise with external factors, securing its multiethnic coalition in power, reversing what has been done, and securing a more credible EU integration process is a significant promise, the results of which remain to be seen in the coming years.

KEYWORDS: elections, North Macedonia, EU integration, challenges

INTRODUCTION

Considering North Macedonia, the process of EU integration proves to be long, difficult, extremely complex, with many setbacks and currently without a certain outcome. During the years it was mainly affected and led by political considerations, rather than the essence of the processes, and the main energy was focused on political issues, rather than on satisfying conditions, and fulfilling objective criteria that should move the country closer to the European Union (EU). Arguably the current outcome is a result of from one side the incoherent EU policies and on the other hand, the incapacity of the country to deliver the outcomes related mainly to the rule of law issues, stability of the institutions, professionalization in the public administration and aptitude in management of various institutional reforms that should eventually move the country closer to the EU. After resolving the name dispute with Greece through the Prespa Agreement (2018), Macedonian citizens hoped their country's EU integration process would advance. The constitutional name change was a significant and painful decision, fueling expectations that accession negotiations would soon follow. However, the EU failed to initiate talks in June and October 2019, primarily due to opposition from France and the Netherlands. These countries criticized shortcomings in democratic reforms and the fight against corruption, expressing skepticism about expanding the Union during a time of internal challenges, including Brexit. This hesitation reflected broader "enlargement fatigue", a recurring pattern since 2005 when similar resistance emerged after the rejection of the EU constitution (Runcheva Tasev 2020). This resulted in enacting a new enlargement methodology that

predicts even stricter conditionality, gradual approach, and reversibility during the negotiation process. After the “No” to accession negotiations for North Macedonia and Albania in October 2019 and following the French Non-paper in November 2019, on 5 February 2020 the European Commission released a Communication to the EP, the Council, the ECSC, and the Committee of the Regions with a proposal for “Enhancing the accession process – a realistic EU viewpoint for the Western Balkans” that supposed to push the EU accession process forward. The process should become more reliable but at the same time more fluid with an enhanced stronger political steering line. As a result, the new enlargement methodology was agreed by the EU member states. In line with the Copenhagen and Madrid criteria, this was the fourth time that the EU has officially adopted new rules in accession negotiations, starting since 1998.

After that impediment, and more than a decade of receiving positive recommendations from the European Commission to open accession negotiations with North Macedonia, the Council finally initiated them in March 2020. But that was not the last stone on the road toward the EU. Apart from the previous difficulties, the next one was Bulgaria’s veto that blocked the start of North Macedonia’s negotiations with the EU from March 2020 until June 2022 when the Intergovernmental Conference on accession negotiations with North Macedonia – held within the French presidency of the EU Council, facilitated a breakthrough in North Macedonia’s EU accession process by offering a proposal to resolve the dispute that had hindered the country EU integration progress for two years. This effort, termed a “French proposal”, led to the adoption of a revised negotiation framework, which received approval from all EU member states, including Bulgaria, and North Macedonia (Kaytchev 2023).

EU enlargements are based on the Copenhagen criteria, stipulating that the European Union is open to any European country that fulfills the democratic, political, and economic criteria for membership (Copenhagen Criteria 1993). The political criteria assume stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, respect for human rights, and protection of minorities. The economic criteria suppose a functioning market economy and the capacity to cope with competition and market forces; as well as the administrative and institutional capacity to effectively implement the *Acquis* and ability to take on the obligations of membership. At the core of the EU enlargement process are the policies of conditionality, which applied vaguely undermines the consistency and coherence of EU policies. That certainly affects the public trust in the processes, or during these difficult times, the Macedonian authorities had to sustain interest in the country’s European prospects despite receiving few encouraging signs that integration would occur within a reasonable timeframe (Runcheva Tasev 2020). Unfortunately, the last polls are suggesting that this support continues to decrease among Macedonian citizens being a result of the inefficiency of EU enlargement policies from one side and from another the incompetence of the country officials to carry the essential reforms

mainly related to the efficiency of the judiciary and implementation of the anticorruption policies.

This paper focuses on the North Macedonia EU accession process in its challenges. It outlines the credibility of the process itself, but at the same time the lack of sustainable reforms that could potentially foster the expected outcome. Although the EU seems to be a “moving target” for North Macedonia, after the national elections in 2004, there is a change in the domestic political actors that are proclaiming that the reforms will intensify but the EU integration will not be at the expense of national identity. The paper is trying to address the capabilities of the new political actors, within the political climate in the country and in the EU in general, to foster the EU Integration for North Macedonia, carry the undertook reforms and at the same time keep the promises for a more dignified negotiation process. The analysis draws on the selected, credible sources that are directly related to the topic. It is based on the literature review of the legal and political documents, national and regional reports related to EU enlargement, as well as an examination of the secondary sources that include academic articles, policy analyses, and reports from reputable NGOs and Think Tanks dealing with the questions of interest. The descriptive study, encounters limitations since secondary data analysis depends on the quality of reports and potential biases related to this diverse socio-political context.

EU AS A GOAL

The Republic of North Macedonia (at that time the Republic of Macedonia) became an independent state in 1991, with the dissolution of the Socialistic Federative Republic of Yugoslavia (SFRY). The country was among the first ones (alongside Slovenia) to fulfill the criteria to be recognized as an independent state. Those criteria were set by the Arbitration Commission for Yugoslavia (Banter Commission) (Declaration on Yugoslavia 1991) and were accessed by it, i.e. the Banter Commission was deciding will the country could gain international recognition by fulfilling the standards (Guidelines 1991). The Republic of Macedonia met the set standards but failed to gain international recognition (Shikova 2023, 262). Despite the legal terminology, the process itself was led by the political considerations that predominated (Rich 1993). Apart from fulfilling the conditions, the country failed to reach international recognition because at that time so-called *name issue* that had with neighboring Greece. Being a “tar-baby of the Balkans”, no state involved itself arguably fearing that it will get stuck in the existing problem, i.e. the other states would have regret if they intervened, and if they didn’t. International law is far from ideal, and the country needed to adapt to the new situation and make all the difficult compromises (Maleski 2022, 40). As a result, the Republic of Macedonia

changed its Constitution (1991) declaring that do not have territorial pretension over its neighbors and gained recognition. However, it was accepted in the UN by the provisional reference – Former Yugoslav Republic of Macedonia. During that time the country set its priority and strategic goals to become a member of NATO and in that time part of the European Communities.

Following the set priorities many instruments for support were signed between the Republic of Macedonia and the EU, and one of the most important was the Stabilization and Association Agreement (SAA) (2001) (again being the first countries from former SFRY that signed this instrument). SAA should have supported trade liberalization, financial assistance, and new contractual relations, an extensive part of which relate to internal market issues. As a political instrument provided a framework for political dialogue for support of political relations between the parties (signatories), it promoted harmonious economic relations and gradually developed a free trade area between the EU and the Republic of Macedonia. The SAA was the most important preferential agreement for the Republic of Macedonia, which helped in moving the barriers to the entry of Macedonian agricultural products, and its preferential nature can be understood concerning the volume of trade between the Republic of Macedonia and the EU. The signed SSA helped more than 50% of the foreign trade of the Republic of Macedonia to be realized with the countries from the European Union, making the EU the biggest trading partner for the country. That led to trade increment and opening of the market, (Chavkoska, Shikova, Dacev 2018). Since the remarkable progress, in 2005 the country became an EU candidate country for membership, and in 2009 gained a visa liberalization. Following that, the European Commission issued first recommendations for opening the accessing negotiations. The decision was not supported by the European Council. As a result, the country faced vetoes due to the name issue from neighboring Greece, an argument that despite the international mediation proved too difficult to be resolved. Hence, in time the name issue has developed into a multidimensional dispute between the Republic of Macedonia and Greece, through which a whole series of “controversial” political, semantic, cultural, ethnic, ecclesiological, and historical issues emerged and were highlighted (Ljorovski Vamvakovski, Tasev & Stojanovski 2019). Until 2015 there were 6 recommendations for opening negotiations without any success.

EU CONDITIONALITY

Democracy promotion is a set of actions of non-domestic actors aimed to support domestic actors that share the same objectives to overcome an authoritarian power or to guarantee the rule of law. Before the 1990s, democracy, and democratization were listed below on the EU agenda. With the fall of the Iron Curtain and the birth of new states in Central and Eastern Europe, democracy

regained new value in the European jargon, and the Copenhagen criteria (1993) set democratic governance and human rights as preconditions for EU membership. Following the initial success, the EU scholars asserted the EU's Enlargement policy as the most successful tool of its Foreign Policy, and the EU conditionality as a significant factor in the democratization processes. Despite the initial success and enthusiasm for the EU's normative power (Manners 2002), a decade later, it was registered an evident democratic backsliding in particular in the Western Balkans (Wunsch 2019). Among the reasons for regression, the ones that are critiquing the policy of conditionality are listing the inconsistency and credibility of the EU policy that created double standards in its process of democracy promotion.

The EU policy of conditionality was not performing well, and in line with stalled accession because they faced vetos, different sentiments raised in (at that time) the Republic of Macedonia. The complex issues resulted in democratic backsliding, a captured state, and the institutions and evidenced violation of human rights. Instead of going ahead, the country went far back in the process. There can be various reasons for that but among others are the inconstant EU policies. There are obvious indicators of double standards existing between the EU's vision of 'democracy' set in the EU founding treaties, established accession benchmarks, and EU actions that were neither coherent nor consistent. Several scholarships are indicating clear dissociation between gradual improvements in reaching formal compliance of the EU candidate countries with the EU membership criteria and stagnating, even declining democratic performance. Even more, the examples point out that formal progress towards membership and high-level interactions with EU and the member state officials are legitimizing the corrupt elites and contributing towards state capture (Richter 2012; Richter & Wunsch 2019; Kmezić & Bieber 2017). The democracy promotion and democratization in Western Balkan countries, based on conditionality, showed defects. Among the reasons for such a negative outcome was the fact that the EU through its Enlargement policy was trying at the same time to achieve major democratization of the countries but also to achieve a major security for itself. Such policy in the case of Western Balkan countries, diminished the consistency and credibility of the EU as a normative or transformative power and created double standards in its policy of democracy promotion (Richter 2012).

As a result, on a more substantive level, there was a clash between EU actions for democracy promotion and EU democratic values. There was a dichotomy between the EU's vision of 'democracy' set in the EU founding treaties, established accession benchmarks, and EU actions towards Western Balkan countries. In some of the cases, the compliance was more the result of the EU's strategic leverage than of voluntary submission to the EU's normative power and is vulnerable to reversals in the short run (Noutcheva 2007).

In this setting, North Macedonia entered into a political crisis that in many aspects questioned the functioning of the state's legal system and its

democratic credentials and brought to the table questions regarding the legitimacy, legality, and effectiveness of the state's democratic processes.

UNTIDYING THE KNOT (?!)

Following the political crisis that paralyzed the whole political system in 2016, after the elections and political consolidation, a new agreement with the political elites was signed, and in 2018 the country got another recommendation for opening EU negotiations. That was political leverage since it became clear that without a change of the constitutional name, despite all of the reform processes and related conditionality, an EU perspective remains far away. In opposition to the popular will expressed in a consultative referendum (only 31% were for a change) and with a democratic defect of the instigated methods, the country's constitutional name was changed – into the Republic of North Macedonia, based on the Prespa Agreement that the government signed with Greece in 2018. Although seen as a political success the Agreement was extensively disapproved. The main criticism was related to the lack of the competencies of the signatories and its problematic ratification. It challenged the constitutional norms and the rule of law principles since it was signed before the change of the Constitution – legally such an act should follow not to be beforehand the change of the major legal act of the country. It was against the popular will, or it was ignoring political realities and popular sensibility. Those practices were seen as acts against the sovereignty of the weaker state. There was obvious bargaining of the EU actors with the national elites and at the same time turning a blind eye to the apparently undemocratic methods i.e. they seem to be acceptable as long as they are pro-EU (Chrysosgelos 2019). Apart from the opposition and from the general public, the Agreement was criticized as well by the academic community since it was considered to intervene in ethnic and national identity issues and has negative implications over both (Vankovska 2019); it has legal flaws and creates constitutional violations (Siljanovska Davkova 2018) and it is an obvious indicator of EU double standards in consideration of its foreign policy (Nikodinovska – Krstevska 2018).

Nevertheless, technically, the Prespa Agreement overcame the name differences and pushed the process further. Though not for long. The initial enthusiasm was again confronted with a new obstacle, namely the quest of several EU member states (France and the Netherlands) for changes to the enlargement methodology towards a more credible process in 2020. After the changed Methodology the European Council endorsed the decision to open accession negotiations and the Presentation of the draft negotiating framework to the Member States (Enlargement Package 2024). In 2022 Intergovernmental Conference on Accession Negotiations was held, and in December 2023 the screening ended. Now North Macedonia is in a negotiation process but none of the chapters are opened and in fact, the negotiations have not started yet.

This again is conditioned by the political issues, coming now from another neighbor that now questions the Macedonian language, being used in the EU official documents, and unresolved differences over the historical questions tackling national identity (Mirel 2022). The conditions are set now as a part of another proposal (a French one), accepted by the previous Government (now in the opposition) and opposed by the opposition and the general public. The proposal was introducing a possible constitutional change that would legitimize a Bulgarian minority in the country. Additionally, the historical issues among both countries have to be overcome, and that can be done with full implementation of the agreement between North Macedonia and Bulgaria. The agreement named Treaty on Friendship and Good Neighbourly Relations and Cooperation was signed in 2017 and sets a Commission that should deal with the historical narratives (Kaytchev 2023).

Considering the circumstances, and change of the political forces in North Macedonia, where the conservative and more nationalistic party gained the elections (VMRO) in 2024, we can observe that the regional and international pressure is again consistent, the veto threats are again present, coming from Bulgaria, but as well from Greece for arguably not respecting the previously signed Prespa Agreement. Therefore, the EU path seems even more uncertain and the challenges are ongoing without a final outcome at stake. In fact, the Prespa Agreement caused a huge problem in its implementation, especially in changing the citizen's documents encompassing the new name of the country. As explained above, the political process surrounding the Prespa Agreement raised significant concerns about its constitutional legitimacy, adherence to rule-of-law principles, and its acceptance opposite to the popular will (Chrysogelos 2019). Similar issues are related to the Treaty of Friendship, Good-Neighbored Relations, and Cooperation with the Republic of Bulgaria (2018), which has elements that tackle the national history and historical figures that basically are stuck in its implementation as a lack of cooperation from both sides. Additionally, Bulgaria requested to enter the Bulgarians in the Constitutions as an ultimatum to start the negotiation process with the EU and accept the negotiation framework although the fact that the Macedonian minority is completely denied in Bulgaria and the decisions of the European Court of Human Rights (ECHR) are not respected as well as other Council of Europe recommendations related to the implementation of the Framework Convention for Protection of the National Minorities (1994) (Ivanov 1998). On 16 July 2022, the Macedonian Parliament approved the proposal to advance EU accession negotiations, but the decision revealed deep political divisions. Out of 120 deputies, only 68 voted in favor, while others abstained or walked out in protest during the vote. Despite the optimism of the political elites that the process towards the EU will move after "17 years in the waiting room", the reality presented an existing skepticism, immense opposition from the general public, and non-acceptance by the many political figures in the country. This resistance reflected a broader sentiment among Macedonians, as evidenced

by widespread street protests in the capital Skopje that coincided with visits from European leaders, including European Commission President Ursula von der Leyen and European Council member Charles Michel. The constitutional changes were not accepted, and the public saw them as an external pressure and interference in domestic affairs, so last year North Macedonia faced another veto.

NEW ELECTIONS PROSPECTS

The previous ruling majority didn't acquire support to introduce changes in the Constitution related to including the Bulgarian minority in the major legal act, and the uncertainty remains despite the new parliamentary and presidential elections and the establishment of the new government. Nevertheless, the subject of eventual constitutional amendments is now part of another political geometry. Considering the political circumstances and general public sentiments, it is expected that the European path will remain stalled for at least a year. Apart from political considerations, the general support of EU processes started to decline. For example, in 2020 – 74% of the population supported the EU integration. According to the analysts, despite the renewed deadlock in North Macedonia's EU accession process, at the beginning, the public support for EU membership has remained relatively stable. In 2021, 68% of the population expressed support for joining the EU, while the percentage of openly Eurosceptic respondents declined significantly. However, support levels revealed an interethnic divide between the two largest ethnic communities in the country that underscores differing perceptions and priorities regarding European integration within North Macedonia's diverse population. The support for EU membership among ethnic Albanians, was notably high (82%) in comparison to the ethnic Macedonians, whereas the level of support was lower but still substantial (63%) (Damjanovski 2022). This gap still exists, but currently, according to the last analysis (2023), only 60% of the country's population supports EU membership which is the lowest percentage ever since the EU perspective was discussed in the country. According to the recent report of the Institute for Democracy, more than 1/3 of the population doesn't see progress in the accession process. The majority of those who support North Macedonia's EU membership base their preference on the anticipation of future economic benefits, expectations for improvement of the standard of living in the sense of economic development, the reduction of unemployment, the quality of life, and the improvement of infrastructure. Those elements are seen as key public policy areas that could be positively affected by the EU membership (Damjanovski 2023). On the other hand, identity and value-based factors remain the most dominant predictors of Euroscepticism. Grievances over the change of the constitutional name of

the country, cultural threats over national identity, and loss of sovereignty are pinpointed as important motivations for the respondents' decision not to support Macedonian membership in the EU. In general, we can say that there is no less support for the EU, but less belief that the processes are credible, with fair and certain outcomes (Damjanovski 2023).

The elections in 2024 brought a new political reality and a new government. The new coalition government already established its program where the EU perspectives and international relations activities are very generally set. The government activities aimed to be focused on full compliance of the national policy with EU common foreign security and defense policy; intensification of the cooperation between the Macedonian and EU institutions; improving the capacities for EU integration; promotion of cooperation with regional organization, initiatives, and procedures; continuation of participation in all regional initiatives; strengthening the economic diplomacy and development of the national strategy for cooperation with diaspora (Responsible Government 2023). According to the political authorities, the government will not withdraw from EU membership, but it will not do anything contrary to national interests and strategic determinations of citizens. Apparently, new politics that will be introduced will be less submissive compared to the previous one. The main tendency of the Government is to continue the path towards European integration. Therefore, the focus will remain on the EU, but the main work will be done domestically, determined on internal reforms, but without acceptance of further humiliations and concessions for eventual EU membership (Nova Makedonija 2023), or in this case – starting with the EU negotiation. Considering this, the EU stays on the Government agenda but will act towards promoting and protecting national pride/ identity. It will ensure compliance with the EU policies and cooperation with EU institutions and at the same time will strengthen diplomatic efforts.

After the decoupling with Albania in September 2024, since the EU gave the green light to start the accession talks with Albania in October 2024, and separate it from North Macedonia, which began previously in the same package, there are fears that this decision can deepen frustration and alienation in North Macedonia, especially as Bulgaria's demands continue to block progress. This is a significant shift from the joint approach established in 2022, which tied Albania's progress to North Macedonia's unresolved issues with Bulgaria (Jakov Marusic 2024). On the other hand, there is fear that this stalemate has the potential to affect the interethnic relations with the country and affect the functioning of the multiethnic coalition government. However, in the 100-day Government, there is a significant shift, a move from strong national rhetorics and more intensive diplomatic activities towards finding a solution that "can be acceptable" for the electorate i.e. the constitutional changes with the delayed effects, guaranties that will be no more vetos; focus on more sustainable reforms, etc. (Otcet 2024).

EU ENLARGEMENT QUESTIONED

The questions discussed above are happening in a very uncertain future related to EU enlargement policy in general. It is without doubt that enlargement is not always high on the EU agenda. Different crises prove that have the potential to influence the process, the narratives, and the outcomes, however, it proved as well that proposed solutions are often short-sided, not well strategically thought, solutions that are made to extinguish a fire, and not much sustainable in the longer run. For example, the migrant crisis in 2015 returned the Western Balkans to the political map of Europe, underscoring the strategic importance of the region for the stability and security of the EU. However, the short focus on the Western Balkans did not develop long-term solutions on how to stabilize the countries in the region and ensure their sustainable democratic transformation and economic development. Additionally, the recent developments on the European continent brought the process in another direction. Unfortunately, the war has returned to European soil, and the ongoing wars and crises in the World caused some major changes and more uncertain outcomes. Now EU is more aware of the fact that enlarging is a strategic interest as a way of structuring the continent around EU values and standards. Granting candidate countries status to Ukraine and Moldova in June 2022 is the strongest indicator of significant changes in the EU's enlargement policy. In that sense, EU considers that a credible enlargement policy is a geostrategic investment in peace, stability, security, and economic growth in the whole of the region. However, the question is willing EU favor its geopolitical interest over the enlargement conditionality poses (Franco-German Working Group 2023). It is a questionable if EU will hold the promise to strengthen its role as a geopolitical actor in its Eastern neighborhood, enabling it to promote European values by protecting democratic processes. Since the values are in the center of EU fundamental identity, it is important to understand if the Union will prioritize its geopolitical interests, even at the potential expense of its core values? (Ognjanoska 2022; Akhvlediani 2022).

Besides fulfilling the Copenhagen Criteria that suppose democratically elected government, stability of the institutions, the existence of democracy, rule of law, human rights, and the protection of minorities are set as necessary standards. EU conditionality is at the heart of EU enlargement and guarantees rewards upon fulfilling the prescribed requirements of which membership is the utmost. On the other hand, the credibility of the process depends not only on strict conditionality rules but also on consistency or utilization of the same standards (Ognjanoska 2022). Hence, in the Western Balkan countries, the EU strengthened its conditionality policy requiring more tangible results in the rule of law areas. Recently several changes were introduced to the enlargement methodology. However, only one country from the region managed to join the EU so far – Croatia in 2013. That was the last enlargement of the EU. The reasons for such stalemate are complex and puzzling. Mainly they are related

to the lack of cohesion inside the Union about further expansion, enlargement fatigue and decreased citizens' support, and systematic lack of reforms on the side of candidate countries. Hence, the often-forgotten fourth Copenhagen criterion is very relevant in terms of the Western Balkans. However, in addition to the Copenhagen criteria (European Council, 1993), the EU is requesting the Western Balkans to also address all the bilateral disputes within the accession process, before joining the EU. Along with the adverse public opinion and divided attitudes inside the Union regarding further enlargement, unresolved bilateral disputes in the Balkans, arguably provided a cover for the EU to keep the doors closed. Moreover, this situation caused a dangerous trend of *bilateralisation* of the process instead of Europeanisation as its final goal. EU Enlargement policy towards Western Balkans is characterized by not only strengthened conditionality but also lost or at least decreased credibility (Ognjanoska 2022).

Evidently, despite arguably the goodwill, the processes in essence have some defects, and the applied EU policies do not give the expected result. Consequently, the Western Balkan countries are stuck in a hybrid status quo on their way to democracy (Richter & Wunsch 2019) and the EU is in a clinch between security interests, based on prospects for rapid integration, and the need for democratization, facing the conflict of its objectives (Richter 2012). In this political game, the Balkan elites are invoking the "stability" card as their "shortcut" towards accession, whereas the high-level EU officials (who are favoring stability) are turning a "blind eye" to fundamental reforms (Abazi & Ivanovska 2016). Despite the defects – the countries are formally progressing towards EU membership, and in most cases, the EU remains silent on those happenings, until they are confronted with concrete evidence, such as in the case of wiretapping in Macedonia (Kmezić & Bieber 2017). Following these negative outcomes, recently, the debates have shifted towards the quality of democracy in new and prospective members.

To prove this claim with some facts about North Macedonia's reality we can take into account the World democratic index (Democracy Index 2023) which indicates a general flaw of democracy for North Macedonia, being on 72 places out of 165 states and two territories with average grade 6.03 (below 6 is for the hybrid or authoritarian regime). The Index in 2022 was pointing 6.10 and this democratic sliding can be attributed to law political culture, improper functioning of the institutions, and flaws with respect to the rule of law – being in the same time the major remarks from the EU Commission expressed in the country progress report towards EU (EU Progress Report 2024).

TOWARDS THE FUTURE – EU AS A MOVING TARGET

The EU's cautious stance stems from lessons learned during previous enlargements, where admitting underprepared member states resulted in significant challenges. However, this risk-averse approach could cause the

EU to overlook its transformative potential in fostering reforms in candidate countries. The Western Balkans face pressing issues such as corruption, organized crime, rule of law deficiencies, and weak democratic processes. A failure to engage robustly with these societies' risks losing critical momentum for change. While the region struggles with systemic problems, the EU possesses practical expertise to guide reform and mitigate corruption's root causes, such as inequality and low trust. Active and sustained EU engagement is essential to harness its transformative power, ensure progress, and strengthen its influence in the Western Balkans (Runcheva Tasev 2020). In this general frame, there is a possibility for the EU internal reforms but as well an uncertain future to EU enlargement policy. The initiatives are towards establishing the EU Political community, and options for staged accession. However, to maintain the credibility of the processes, perhaps the best option is to settle the political issues outside the EU (especially in consideration of the bilateral disputes). There shouldn't be a dichotomy between the visions and EU-promoted standards and inconsistency among declarations and actions.

There are a few suggestions about the future of the European integration process – both on the inside and on the outside. The most circulated one stands for staged accession and making Europe a Union of states placed in concentric circles. The main question is whether the EU can reconcile the two principles hard to cohabit: “geopolitical interest” while preserving the “value of the EU conditionality”. Given the nature of the European unification project and the position of the EU as a global actor, it must not abandon the rule of law in the enlargement policy because it would mean losing the very identity and main objective of the process (Franco-German Working Group 2023). The European Union's plan to implement the necessary internal reforms and thus be practically ready for the reception of new member states by 2030 is at stake. But the real question is whether this will happen and whether there is a mood among the smaller member states to give up the right of veto and other privileges to contribute to the “big picture”, i.e. reforming the Union?! However, introducing reform requires unanimous decisions that are difficult to reach. We all secretly know the answer, and it is negative, although those of our politicians who are self-declared pro-EU claim the opposite, probably driven by narrow party reasons and a lack of other arguments and concrete results in their work. Namely, many of the smaller states fear that they will always be outvoted, and there is a great fear that France and Germany will get an even more dominant role than they have now (Ivkovic 2023).

On the other hand, a complete decomposition of the Union can be as well an outcome, i.e. a Union in several “circles”, consisting of a narrow circle of the most powerful member states, followed by another circle of members who benefit from the EU's internal market and the third last, an outer circle based on the European Political Community (Mihajlovic et al. 2023) promoted by French President Emmanuel Macron last year. A community where, apart from the EU members, the countries of the Western Balkans, the Eastern Partnership,

Great Britain, Norway, and Switzerland are also members. But it should be noted that the European political community is only a space where the leaders of the above countries talk, without having established structures and bodies, voting, agreements, etc. Staged accession assumes access to the internal market first. It is driven by the considerations of the neofederalism that economic integration will lead to political integration. That was successful in some cases in the countries that have similar political systems. It is questionable in the case of Western Balkan countries. The EU Eastern enlargement in 2004 which proceeded with the accession of Bulgaria and Romania in 2007 represents a milestone in the evolution of European integration seen as a tool to consolidate economic and political transitions. The instruments employed in the process accomplished significant convergence that further increased after accession along with the positive effects on the side of the single market which despite the increased economic divergence among its current members, has become more integrated and dynamic. Moreover, the economic development of CEECs contributed to increasing the quality of institutions which indicates a linkage between the economic and political criteria. However, this approach achieved only limited impact on the Western Balkans (in North Macedonia particularly), whereby one of the main reasons is the impaired credibility of the enlargement process and the membership perspective. Stabilization and association processes have not delivered many of the economic benefits of accession ahead of full membership and overcome the gap in economic development in terms of EU-CEE. What is at stake today is rather consolidating what the EU has already achieved so far, including what was achieved through previous rounds of enlargement (Mihajlovic et al. 2023).

On the other hand, despite the political setbacks, the North Macedonia reform agenda does not progress so well. To start with the fundamentals, there is a need for more efforts towards including the rule of law, anti-corruption, the fight against organized crime, and fundamental rights. The country needs to improve electoral legislation, enhance the efficiency, transparency, accountability, and functioning of the judiciary, and deliver results in the fight against corruption and organized crime. EU in its progress report highlights concerns about the declining clearance rates for first-instance criminal cases, and attention towards the functioning of the independent management bodies of the judiciary, notably the Judicial Council. There is a need for legislative amendments and a more significant fight against corruption (EU Progress Report 2024).

CONCLUSION

North Macedonia's EU integration journey has been lengthy, challenging, and highly intricate. Numerous setbacks have occurred, some of which persist. The process currently faces an uncertain outcome, driven more by political

factors than by its actual substance. Various government administrations have alternately advanced or delayed EU integration, despite that all political agendas supported the goal. The stringent conditions, some of them unrelated to the core process, EU integration has stalled, partly due to the EU's functions and limitations and partly as a result of the domestic incapacity to sustain undertaken reforms. The previous government's only major success was bringing the country closer to the EU. However, steps taken without public backing led to its significant failure and heightened EU skepticism. The current right-wing, nationalist government is committed to maintaining an EU-focused future but insists this will not come at the expense of national identity. Past experiences reveal EU inconsistencies, unclear positions, and a lack of coherent policies towards North Macedonia, which have fueled nationalism, eroded democratic standards, impaired institutional impartiality, and worsened human rights conditions. Whether the new government can navigate external pressures, preserve its multiethnic coalition, undo previous damage, and restore credibility to the EU integration process remains a critical challenge, with the results yet to be seen in the years ahead. The internal challenges that the EU faces can be overcome with potential options for greater economic integration of the region with the EU. Although this option is perceived as second-class membership, some practitioners are seeing it as much better than the actual *status quo*. In any case, the EU has to maintain the focus on the democracy and rule of law promotion within the EU candidate countries. Although, without doubt, the reforms in North Macedonia need to continue, apart from the challenges related to the new enlargement methodology, if the current demands (and most probably eventual ones) related to the region's complex history persist within the negotiation framework, it is questionable that a clear outcome can ever be expected. Considering this, for a more meaningful EU integration process, steps need to be taken not only from the national political elite but also from the EU side. That is necessary since a credible accession perspective is the key incentive not only for North Macedonia but as well as for the whole region since it proves to be a main driver for its transformation.

REFERENCES

- Akhvlediani, Tinatin. 2022. "Geopolitical and security concerns of the EU's enlargement to the East: The case of Ukraine, Moldova and Georgia". *Intereconomics*, 57 (4): 225–228.
- Abazi, Imeri Ardita and Aleksandra Ivanovska. 2017. "The Western Balkans' bumpy quest for EU integration". *European Policy Institute (EPI)*.
- Kmezić, Marko and Florian Bieber. 2017. "Balkans in Europe. The crisis of democracy in the Western Balkans: Authoritarianism and EU stabilitocracy". *Balkans in Europe Policy Advisory Group*.

- Balkans in Europe Policy Advisory Group. 2016. "The migrant crisis: A catalyst for EU enlargement?" *Balkans in Europe Policy Advisory Group*.
- Chavkoska, Biljana, Natalija Shikova and Nikola Dacev. 2018. "Freedom of movement of goods in EU internal market with special reference on the goods from third countries". In *Traders*, 1: 380–391.
- Chrysosgelos, Angelos. 2019. "Macedonia's Name Change Deal Is a Triumph for the E.U., But Worrying for Democracy". *Time*, January 22th.
- Damjanovski, Ivan. 2022. "Analysis of public opinion on North Macedonia's accession to the European Union (2014–2021)". *Konrad Adenauer Foundation in the Republic of North Macedonia, Institute for Democracy 'Societas Civilis' – Skopje*.
- Damjanovski, Ivan. 2023. "Analysis of public opinion on North Macedonia's accession to the European Union (2014–2023)". *Konrad Adenauer Foundation in the Republic of North Macedonia, Institute for Democracy 'Societas Civilis' – Skopje*.
- Declaration on Yugoslavia (Extraordinary EPC Ministerial Meeting) Brussels, 16 December 1991.
- Democracy index 2023. 2023. "Our world in data". <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu>
- European Commission. 2012. "Enlargement strategy and main challenges 2012-2013." Accessed January 3th 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0673&from=EN>
- European Commission. 2023. "European neighborhood policy and enlargement negotiations: North Macedonia". Accessed January 3th 2025. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia_en
- European Commission. 2024a. European neighborhood policy and enlargement negotiations (DG NEAR). Enlargement Package 2024. Accessed January 3th 2025. neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu
- European Commission. 2024b. "Commission staff working document, North Macedonia 2024 Report". Accessed January 3th 2025. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf
- European Policy Centre (CEP) (n.d.). "The initiative for a staged accession to the EU". *CEP*. Accessed May 8th 2025. <https://cep.org.rs/en/the-initiative-for-a-staged-accession-to-the-eu/>
- European Union Council. 2015. "Conclusions on the enlargement strategy". Accessed January 3th 2025. <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>
- Foreign Affairs of North Macedonia. 2023. "Documents". Accessed January 3th 2025. <https://mfa.gov.mk/en/document/1712>
- Government of the Republic of North Macedonia. 2024. "Otcet, 100 dena vlada". October 10th. Accessed January 3th 2025. <https://vlada.mk/node/37150>

- Government of the Republic of North Macedonia (n.d.) *Responsible government of North Macedonia*. <https://odgovornavlada.mk/en>.
- Guidelines on the recognition of new states in Eastern Europe and in the Soviet Union, 16 December 1991.
- Ivanov, Mihail. 1998. "Interpreting the term 'national minority'". *Balkanologie* 2(1):1–9.
- Ivković, Aleksandar. 2023. "How to implement gradual accession to the EU: Single market, staged accession, or something else?" *European Western Balkans*, September 6th.
- Jakov Marusic, Sinisa. 2024. "Albania and North Macedonia's EU 'decoupling' causes dismay in Skopje". *BIRN*, September 30th.
- Kaytchev, Naoum. 2023. "Perspectives for North Macedonia's EU Integration after the French EU Framework Solution in 2022". *Foreign Policy Review*, 16(1):146–159.
- Ljorovski Vamvakovski, Dimitar, Donche Tasev and Strashko Stojanovski. 2019. "The National mobilization in the Republic of Greece regarding the Macedonian question". *University Goce Delcev Stip, Academic Repository*, 1–22.
- Maleski, Denko, 2022. "Independence through peaceful self-determination – the case of Macedonia". In *Youth involvement in a constructive dialogue: Communist Past in Contemporary Western Balkan*, ed. Nevila Xhindi, 38–42. Center for Change Management.
- Manners, Ian. 2002. "Normative power Europe: A contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 235–258.
- Manners, Ian. 2006. "The symbolic manifestations of the EU's normative role in world politics". In *The European Union's role in international politics: Concepts and analysis*, eds. Elgström, Ole and Michael Smith, 66–84. Routledge.
- Mihajlovic, Milena, Steven Blockmans, Strahinja Subotić and Michael Emerson. 2023. "Template 2.0 for staged accession to the EU". European Policy Centre (CEP) and Centre for European Policy Studies (CEPS). Accessed January 5th 2025. <https://cep.org.rs/en/publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>.
- Milovanovic, Zlat. 2018. "Balkans in the European Union". In *Europe and the Balkans*, eds. Hudson, Robert, Ivan Dodovski and Marina Andeva. University American College Skopje.
- Mirel, Pierre. 2022. "In support of a new approach with the Western Balkans: Staged accession with a consolidation phase". *European Issues*, 633.
- Nikodinovska Krstevska, Ana. 2018. "Nutela versus nutela, Republika Makedonija versus FIROM". *University Goce Delcev Stip, Academic Repository*, 637–653.
- Nova Makedonija. 2023. "Mickoski: The government will never give up on EU membership, but it will not do anything against the national interest". *Nova Makedonija*, October 1st. <https://novamakedonija.com.mk/makedonija/mickoski-vladata-nikogash-nema-da-otstapi-od-chlenstvoto-vo-eu-no-i-nema-da-storineshto-shto-e-sprotivno-na-nacionalnite-interesi/>

- Noutcheva, Gergana. 2007. "Fake, partial and imposed compliance: The limits of the EU's normative power in the Western Balkans". *Journal of European Public Policy* 16 (7): 1065–1084.
- OSCE. 1990. "Copenhagen Document". OSCE.
- Ognjanoska, Leposava. 2022. "Reinforcing the EU enlargement policy towards Western Balkans: Access to the single market as a credible goal". *European Papers*, 7(2), 833–855.
- Rich, Roland. 1993. "Recognition of states: The collapse of Yugoslavia and the Soviet Union". *European Journal of International Law*, 4(1): 36–65. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.ejil.a035834>
- Report of the Franco-German Working Group on EU institutional reform. 2023. "Sailing on high seas: Reforming and enlarging the EU for the 21st century". *Politico EU*.
- Richter, Solveig. 2012. "Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans". *Democratization*, 19(3): 507–534.
- Richter, Solveig and Natasha Wunsch. 2019. "Money, power, glory: The linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans". *Journal of European Public Policy*, 27 (1): 41–62.
- Runcheva Tasev, Hristina. 2020. "European perspectives of North Macedonia: EU enlargement challenges". *TEPSA Briefs*.
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier Ulrich. 2004. "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe". *Journal of European Public Policy*, 11(4), 661–679.
- Shikova, Natalija. 2023. "Tools and forms for the realization of internal self-determination: Access and integration". In *Self-Determination and Secession in between theory and practice*, ed. Natalija Shikova, 251–271. Springer.
- Shikova, Natalija. 2021. "North Macedonia's bumpy road to the EU". EURAC. <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/north-macedonias-bumpy-road-to-the-eu>
- Siljanovska Davkova, Gordana. 2018. "За Преспанскиот договор и пошироко долго име, проширен предмет, асиметрија" (For the Prespa Agreement and the wider long name, expanded subject, asymmetry). *Nova Makedonija*. October 3th.
- Vankovska, Biljana. 2021. "Преспанскиот договор, етницетот и националноста" (The Prespa Agreement, ethnicity and nationality). *Periodika*: 257–269. Filozofski fakultet, Univerzitet Sv. Kiril i Metodij.

Irina Milutinović* 

*Institut za evropske studije
Srbija*

Milan Igrutinović** 

*Institut za evropske studije
Srbija*

Strateški narativi o politici proširenja u izbornoj kampanji za Evropski parlament 2024.

SAŽETAK

Evropska unija je od svog nastanka formirala relativno koherentan, ali i promenljiv strateški narativ o politici proširenja. Pre dve decenije, zvanični narativ zasnovan na ideji „ujedinjeni u različitosti” promovisao je veću stabilnost i prosperitet širom Evrope, i imao je za cilj izgradnju podrške evropskih javnosti za dublju integraciju i političko jedinstvo EU. Ovaj narativ se potom „pomerao” kako je upravljanje krizama pojačavalo razlike među nacionalnim i EU elitama,

* Viši naučni saradnik na Institutu za evropske studije u Beogradu. Kontakt email: irina.milutinovic@gmail.com

** Naučni saradnik na Institutu za evropske studije u Beogradu. Kontakt email: milan.igrutinovic@gmail.com

kao i političke podele unutar EU. O politici proširenja konstruisani su čak i suprotstavljeni narativi, a poslednjih godina zvanični narativ Evropske komisije o evropskoj integraciji je „evoluirao” u matrici „podeljeni u jedinstvu”. Stoga su naša istraživačka pitanja: (1) da li je EU izgubila viziju jedinstvenog strateškog narativa o proširenju? i (2) kako narativi političkih aktera u nacionalnim arenama korespondiraju sa zvaničnim narativom Evropske komisije o proširenju?

Kako bismo razumeli dijalektiku nacionalno/nadnacionalno u aktuelnom razvoju politike proširenja, naš fokus je na javnom komuniciranju proširenja od strane političkih aktera koji se bore za glasove u svojim arenama. Stoga ovaj rad opisuje kako su evropske političke stranke i parlamentarne grupe kreirale narative o proširenju EU na poslednjim izborima za Evropski parlament održanim 6–9. juna 2024. Cilj istraživanja je da identifikuje ove narative, i da ih diskutuje u kontekstu kontinuiteta i promene strateškog EU narativa. Istraživački uzorak čine izborni manifesti i medijska saopštenja stranaka, govori stranačkih lidera i intervjui sa špicenkandidatima, a korišćena je narativna analiza zasnovana na modelu Vilijama Labova i Džoše Valeckog.

KLJUČNE REČI: strateški narativ, politika proširenja EU, politička kampanja, izbori za Evropski parlament 2024.

UVOD

Nakon više od 20 godina od Solunskog samita Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana (juna 2003), kada je formalno trasiran njihov put u punopravno članstvo u EU, samo je Hrvatska ostvarila taj cilj (2013). Nakon velikog proširenja Unije, kada je u članstvo stupilo 10 zemalja iz Istočne Evrope i sa Mediterana (2004), neuspešnog procesa usvajanja ustava EU (2004–2005) i posebno usled efekata svetske ekonomske krize na EU (od 2008), teza o „zamoru od proširenja” postala je glavni tok političkih stavova u Briselu i najvećim državama članicama (O’Brennan 2014). Jula 2014. u svom uvodnom govoru u Evropskom parlamentu (EP), tada novi predsednik Evropske komisije Žan Klod Junker, istakao je da „nijedna nova članica nam se neće pridružiti u narednih pet godina” (European Commission 2014). U toku naredne decenije politika proširenja je postepeno gubila na entuzijazmu, kako su stabilnost Unije uzdržavali spor ekonomski oporavak, širenje populističkih pretnji iznutra, sukobi u Siriji i Ukrajini, teroristički napadi iz krila Islamske države, te predsednički mandat Donalda Trampa u SAD.

U vreme prethodnih izbora za Evropski parlament, juna 2019, tema proširenja je dodatno potisnuta iz vidnog polja javnosti u EU. Do tada je biračko telo već negativno gledalo na ovu temu, partijske grupe su temu uglavnom

držale po strani, a otpor proširenju se širio sa različitim motivima (Lavrelashvili & Van Hecke 2022, 443–445; Economides, Featherstone & Hunter, 2024, 169–171). Evropski savet je na predizbornom samitu u Sibiru maja 2019. u izjavi o budućnosti EU naveo samo da „prepoznaje evropske perspektive i drugih evropskih država” (European Council 2019a), dok je posle izbora u smernicama Evropskoj komisiji za njenu novu petogodišnju agendu istakao da će „podržati evropske perspektive evropskih zemalja koje su voljne i sposobne da se pridruže [EU]” (European Council 2019b). Tada je, na najvišem političkom nivou EU, izraze „proširenje” ili „punopravno članstvo” često smenjivala formulacija „evropska perspektiva”.

Formalna promena pregovaračkih okvira za sve kandidate, tzv. nova metodologija, koja je usvojena početkom 2020 (European Commission 2020), nije stvorila uslove za ubrzanje procesa pregovora. Pojava pandemije COVID-19 i svih pratećih društvenih problema nametnula je potpuno nove prioritete. No, od početka napada Rusije na Ukrajinu 2022. godine, tema proširenja pretrpela je, istovremeno, važnu promenu i dobila je novi fokus. Ako sada nešto motiviše političare EU da se aktivnije bave temom proširenja onda je to logika nove spoljnopolitičke i bezbednosne nužde (Fiott 2023; Anghel & Jones 2024). Ubrzano davanje statusa kandidata i otpočinjanje pregovora sa Ukrajinom i Moldavijom (i potencijalno sa Gruzijom) jasan je signal takve motivacije. Dva geografski razdvojena područja – Zapadni Balkan i Ukrajina i Moldavija su sada zajedno „pod kapom” komesara za proširenje Unije. Imajući na umu i dva nova kandidata sa Istoka Evrope, Evropski savet je, oktobra 2023, proširenje EU definisao kao „geostratešku investiciju u mir, bezbednost, stabilnost i prosperitet”. Naznačeno je i to da, u težnji ka proširenoj Uniji, i EU i buduće države članice moraju biti za to spremne, jer će proces pripreme obe strane „ojačati EU i evropski suverenitet” (European Council 2023). Tako se inovirana tema proširenja Evropske unije, sada jasno sekjuritizovana (Petrović, Kovačević & Radić Milosavljević 2023, 272–273), našla kao političko pitanje na izborima za Evropski parlament juna 2024.

Izbori su održani u toku četiri dana, od 6. do 9. juna. Osnovno pitanje ovih izbora bilo je da li će stranke krajnje desnice uspeti da ostvare rezultat koji bi bitno izmenio odnos snaga u Parlamentu i uzdrmao politički poredak Unije. Čini se da je odgovor: „Ne”. Četiri grupacije koje su činile vladajuću većinu u EP i koje su na ključni način definisali politike EU, kako u Komisiji tako i u Savetu, zadržale su matematičku većinu, sa osvojenih 454 od 720 poslaničkih mandata (European Parliament 2024). To su Evropska narodna partija (EPP), Socijalisti i demokrate (SD), Obnovimo Evropu (RE) i Zeleni i Evropska slobodna alijansa (G/EFA). Za razliku od izbora za EP 2019, proširenje Evropske unije je bilo tema na obe velike izborne debate lidera izbornih lista („špicenkandidata”). Sve partijske grupacije koje su iznele svoje izborne platforme zauzele su u njima određeni stav prema proširenju, a mediji su pokazivali interes za tu temu. Ova studija će identifikovati narative o proširenju EU koji su javno komunicirani od

strane relevantnih političkih aktera u toku poslednje izborne kampanje za EP, i diskutovati ih u kontekstu kontinuiteta i promene strateškog EU narativa.

TEORIJSKI OKVIR

Pojam naracije je dugo bio ekskluzivno povezan sa humanističkim naukama, označavajući pripovedanje u historiografskim metodama, kao i u besedništvu i književnosti. U novije doba, pojam naracije je rekonceptualizovan u društvenim naukama na različite načine (Somers 1994, 606), a *strateški narativ* je jedan od ovih načina. Strateški narativi se u studijima narativa obično definišu kao komunikativna sredstva koje konstruišu određeni politički akteri „sa instrumentalnim ciljem da utiču na mišljenja i ponašanje drugih” (Cianciara 2017; 2021; Kaiser 2015). To su „priče” (Freedman 2006, 22) koje su „namerno dizajnirane za postizanje političkih ciljeva” (Colley 2017, 1), koje su uvek ciljano orijentisane, naslonjene na efektivno angažovanje, i čija efikasnost umnogome zavisi od toga koliko su imanentne kulturi i ideologiji ljudi kojima se obraćaju (Souto-Manning 2014). Narativi „prenose” iskustvo sa pripovedača na slušaoc; pri čemu je zapamćeno iskustvo pripovedača prilagođeno njegovom identitetu i retorički oblikovano tako da privuče određenu publiku (Labov 2013). Aktuelna literatura uglavnom istražuje kako politički akteri koriste strateške narative da bi efikasno ciljali publiku, posmatrajući ih kao „instrument moći u tradicionalnom Veberovom ili bihejviorističkom smislu, da A natera B da uradi ono što B inače ne bi” (Miskimmon et al. 2013). Analizirani su različiti aspekti formiranja, projekcije, recepcije i interpretacije narativa (Roselle et al. 2014). Istraživana je funkcionalnost strateških narativa u odnosu na određene ciljeve i njihova percepcija u široj javnosti (Colley 2015; Colley 2017); posebno je fokusiran njihov uticaj na velike sile (Antoniades et al. 2010), na održavanje saveza (Miskimmon et al. 2015), na poraz vojnih protivnika (Freedman 2006), ili na obezbeđivanje podrške domaćeg javnog mnjenja vojnim intervencijama (De Graaf et al. 2015; Ringsmose & Børgesen 2011). Jedan deo literature bavi se strateškim komunikacijama u savremenom ratovanju (Betz 2011; Swimelar 2018).

Za razliku od analize diskursa o proširenju, narativi o proširenju nakon 2004. godine nisu bili predmet sistematskog proučavanja. Postojeća literatura je svodiva uglavnom na niz studija slučaja, bilo na nivou država članica, nezavisno i uporedno, ili delimično na nivou EU, sa užim tematskim ili vremenskim fokusom. Stoga ne možemo reći da literatura pruža sveobuhvatnu sliku, ali rezultati tih analiza u biti ipak nude jedan razumljiv kolaž koji dozvoljava izvođenje krovnih zaključaka.

Teorijska pozadina ovog istraživanja klasifikuje strateške narative u tri tipa: sistemske narative (koji dostižu međunarodne relacije), narative identiteta (uglavnom u vezi sa kulturnim i društvenim vrednostima) i narative o pro-

blemima (koji objašnjavaju zašto je potrebna određena politika) (Miskimmon et al. 2017; Coticchia & Catanzaro 2022, 431–433). Ova studija strateške narative o proširenju EU percipira na sva tri načina: kao konstrukte koji imaju konstitutivnu ulogu u legitimisanju nadnacionalnog jedinstva EU (Cianciara 2020, 10–17), u izgradnji evropskih identiteta (Nilsson 2020), kao i u procesu daljih EU integracija (Wodak 2018).

Posthladnoratovski narativi o proširenju članstva u EU su bili deo strategije za stabilizaciju kontinenta i važni za razvoj same Unije. Tako je, tokom 1990-ih, narativ o „povratku Evropi” upotrebljavan i od Brisela i od tadašnjih zemalja kandidata kao centralni narativ koji je održavao i volju EU da ostane pri obećanjima o proširenju, i volju kandidata da izvrše reforme u smeru demokratije i kapitalizma (Miskimmon 2016, 153–154). Imajući u vidu pomenutu klasifikaciju narativa u tri tipa, možemo tvrditi da je narativ o proširenju neposredno nakon Hladnog rata, poput navedenog primera, bio dominantno identitetski narativ.

Takav je i narativ zemalja Višegradske četvorke (V4) i baltičke trojke (B3) o odnosima EU sa grupom zemalja obuhvaćenih politikom Istočnog partnerstva od 2009 – Belarusijom, Moldavijom, Ukrajinom, Gruzijom, Azerbejdžanom i Jermenijom, podstaknut uglavnom rusko-gruzijskim ratom avgusta 2008. Tom politikom je stvoren okvir za jačanje političkih i ekonomskih veza sa tim zemljama, iako im tada nije bila pružena perspektiva formalnog članstva u Uniji, za razliku od zemalja Zapadnog Balkana. Tako je bilo sve do poziva Ukrajini, Moldaviji i Gruziji da uđu u članstvo, upućenog 2022, opet kao posledica novog ruskog napada, ovog puta (ponovo nakon 2014) na Ukrajinu.

Za zemlje V4, B3 i Rumuniju Istočno partnerstvo je bilo način da podigne svoj profil unutar Unije, da nametnu temu od neposrednog značaja. Pored toga, one su koristile svoje iskustvo skorašnjeg članstva da na narativu solidarnosti, npr. „mi smo dobili mnogo pomoći; sada je na nama red da pružamo pomoć” grade tezu o nužnosti daljeg proširenja (Dubský, Kočí & Votoupalová 2024, 5). Dok su zemlje V4 i B3 zauzimale uglavnom idealističke stavove, visokonormativne, sa naglaskom na liberalno-demokratske vrednosti i principe solidarnosti, Brisel i najveće države članice poput, Nemačke, Francuske i Italije, zadržale su znatno skeptičniji stav. Ako je za grupu V4 i B3 narativ o daljem proširenju na Istok ostao identitetski, narativ „o nama”, za Komisiju, većinu u Evropskom savetu i većinu članica Unije eventualno proširenje na Istok, barem do ruskog napada na Ukrajinu, bili su sistemski i problemski (Dubský, Kočí & Votoupalová 2024, 5). Sistemski, zato što temu shvata u ključu institucionalne strukture i konfiguracije interesa i Brisela i država članica. Problemski, zato što shvata proširenje kao konkretan politički problem koji se rešava i kao proces koji treba privesti kraju, koji ima pregovaračku strukturu, ciljeve i dinamiku njihovog postizanja.

U analizi diskursa o proširenju u govorima u skupštinama četiri EU države, Francuskoj, Nemačkoj, Mađarskoj i Poljskoj, u periodu od 2004. do 2017, Vunš i Olševska utvrđuju opšte trendove i promene krovni narativa (Wunsch

& Olszewska 2022). Uočile su promene od opreznog optimizma o transformativnoj moći EU, ka sve većoj skepsi u sposobnost EU da utiče na trajne promene kod svojih suseda. Tu su centralnu ulogu odigrale sve veće brige o kvalitetu demokratije i vladavine prava kod zemalja kandidata, uz porast introspekcije i fokusa na sposobnosti Unije da donosi i sprovodi odluke (Wunsch & Olszewska 2022, 931). Pored toga, uočeno je i da je u nacionalnim skupštinama porasla svest o sopstvenoj veto moći u procesu proširenja. I ovde možemo uočiti transformaciju od identitetskog narativa, od proširenja kao „moralne obaveze” Unije i mere njene transformativne moći, do proširenja kao sistemskog narativa potčinjenog debatama o prirodi unutrašnje integracije.

Da je prilikom velikog proširenja 2004. naglasak u narativu bio na sposobnosti EU, na njenoj transformativnoj moći da završi taj proces, primećuju i Ekonomides, Federstoun i Hanter (Economides, Featherstone & Hunter 2024). U svojoj mnogo široj analizi diskursa, oni poput Vunš i Olševske primećuju promene narativa nakon 2004, kako u važnosti tako i u učestalosti teme proširenja – tema je opadala. Promene su vidljive i u načinu na koji se o njoj govorilo, sa mnogo više skepse, sa naglaskom na problemima a ne na mogućnostima (*ibid.*, 168–170). Dalje, oni tvrde da je u poslednjih nekoliko godina njihovog istraživanja diskurs otpora proširenju, a ne samo skepsa, zapravo postao dominantan. Sa rastom krajnje desnice, koja nosi antimuslimanske stavove, i tumačenjem nedemokratskih praksi u zemljama kandidatima kao „neevropskih” (Economides, Featherstone & Hunter 2024, 170–171), pojavljuju se obrisi novih identitetskih narativa. Ipak, oni su skloni da ih tumače kao taktičke, (pred) izborne nametnute sporne teme pre nego kao jasne trendove novih strateških narativa (*ibid.*, 183–184).

Bonomi i Ruskoni se naslanjaju na Ekonomidesa, Federstouna i Hanter i tvrde da je pri kraju prethodne decenije jasno uočljiva promena strateškog narativa, pogotovo u nastupima šefova država i vlada u Evropskom savetu, gde su otvorena neslaganja i sporenja oko proširenja postali ustaljena praksa (Bonomi & Rusconi 2023, 5–6). No, nakon početka rata u Ukrajini oni zapažaju promenu narativa od „zamora” ka „entuzijazmu”. Ova promena ima podlogu i u javnom mnjenju, koje od leta 2022. podržava Ukrajinu širom EU. Talas podrške Ukrajini donekle ima efekat preliivanja na Zapadni Balkan (Bonomi & Rusconi 2023, 7). Andrea Kapati (Capati 2024) takođe prepoznaje novi narativ o potrebi za jačom evropskom integracijom, čiji je diskurs o novom proširenju važan deo, i narativ o solidarnosti sa Ukrajinom. Ona uočava još i diskurse o jačoj zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici, o potrebi napuštanja principa konsenzualnog glasanja ka principu kvalifikovane većine zarad lakšeg donošenja odluka u tom domenu, potrebu za većim budžetom i dodatnim ekonomskim podsticajima kako bi se odgovorilo na polikrizu, uključujući i rat u Ukrajini (Capati 2024, 13). Termini „solidarnost”, „moralna obaveza” (prema Ukrajini), „jak signal Kremlju” su važni gradivni elementi analiziranih narativa. U narednom poglavlju ćemo videti kako su političari u EU formirali narativ o proširenju u toku kampanje za izbore za Evropski parlament juna 2024.

ISTRAŽIVAČKI METOD

Skup političkih aktera, koji funkcionišu na različitim nivoima i donose svoje posebne perspektive, kreiraju dinamiku politike proširenja EU: počev od predstavnika nadnacionalnih ovlašćenih tela (npr. Evropska komisija), koji trasiraju zvaničan EU narativ, do nacionalnih kandidata koji se bore za svoje pozicije u Evropskom parlamentu. S obzirom na raznolikost nacionalnih, međunarodnih i nadnacionalnih političkih aktera, događaja i ciljeva koji su involvirani u politiku proširenja, istraživanje polazi od činjenice da ne postoji samo jedan narativ o proširenju EU, već više njih, uključujući podnarative, kao i kontranarative (Manners & Murray 2016). Cilj ove studije da je identifikuje i upoređuje strateške narative različitih političkih aktera o proširenju EU u izbornoj kampanji, nastojeći da odgovori na pitanja: (1) da li je EU izgubila viziju jedinstvenog strateškog narativa o proširenju? i (2) kako narativi političkih aktera u nacionalnim arena korespondiraju sa zvaničnim narativom Evropske komisije o proširenju? Kako bismo razumeli dijalektiku nacionalno/nadnacionalno u aktuelnoj dinamici politike proširenja, naš fokus je na javnom komuniciranju proširenja od strane političkih aktera koji se bore za glasove u svojim arena.

Budući da narativ uvek podrazumeva neku uzročnu transformaciju i kretanje, nužno je prepoznati problem koji tu transformaciju inicira, i objasniti zaplete, tj. vremenski, prostorno i uzročno povezane nizove događaja ili radnji. U istraživanju su primenjene metode: analize sadržaja zvaničnih EU dokumenata i promotivnih stranačkih dokumenata koji su korišćeni u izbornoj kampanji (politički manifesti), i narativna analiza verbalnog materijala zasnovana na prilagođenom modelu Vilijama Labova i Džošue Valeckog (Labov & Waletzky 1967).¹ Istraživački materijal čine zvanični dokumenti EU, izborni manifesti i medijska saopštenja stranaka, kao i transkribovani govori aktuelne predsednice Evropske komisije i predsednika Evropskog saveta, i izlaganja 8 predstavnika ukupno 5 parlamentarnih grupacija koji su učestvovali u dve glavne zajedničke debate špicenkandidata (28. aprila i 23. maja). Svaki narativ se sastoji od elemenata: apstrakt, orijentacija, komplikacija, evaluacija, rešavanje i koda.²

1 Budući da aspekti projekcije i recepcije narativa o proširenju EU (tj. interakcijski kontekst) nisu analitički izbor ovog istraživanja, izabrane metode su prikladne jer se ne fokusiraju na ulogu sagovornika i drugih kontekstualnih karakteristika u oblikovanju usmenog narativa. Premda Labovljev model daje prednost određenom žanru narativa iz ličnog iskustva, autori preporučuju ovu metodu za analizu transkribovanih verbalnih govora (Johnstone 2016).

2 Apstrakt najavljuje centralnu temu priče; orijentacija identifikuje ključne aktore koji konstruišu narative i pozicionira naraciju u određeni scenski (vremenski i prostorni) okvir; komplikacija (ili zaplet) je ključni element narativa, koji uključuje selekciju i povezivanje događaja, odnosno rekapitulira niz događaja koji vodi do kulminacije i daje sveobuhvatni okvir značenja; sledi rezolucija (ili razrešenje, rasplet) – to je preporučena akcija koja će rešiti osnovno pitanje; evaluacija ističe poentu priče i otkriva stavove naratora (predstavlja centralni element društvene

To su referentne i evaluativne klauzule ili skupovi klauzula koji imaju određenu komunikativnu funkciju. Stoga je svaki pojedinačni transkribovani iskaz iz uzorka dekodiran sledeći navedene analitičke kategorije Labova i Valeckog, pri čemu je originalni metod dopunjen sa tri dodatne analitičke jedinice – komunikacijska strategija, diskursni okvir i tip narativa. Prva je dodata kako bismo markirali glavne komunikativne funkcije korišćenih predizbornih narativa o proširenju. Kako naratori (politički akteri) koriste određene komunikacijske strategije i jezičke resurse (npr. ubeđivanje, argumente, moć reprezentacije) da bi svoje priče učinile pamtljivim i uverljivim, odnosno kako bi postigli određeni persuzivni efekat na biračku publiku, naš metod se dodatno naslanja na jezičku analizu i teoriju govornih činova (Austin 1962; Searle 1976). Druga dodata analitička kategorija je uvedena polazeći od teze da „društvene ili političke strukture mogu uticati na tekst i govor samo kroz umove korisnika jezika” (Van Dijk 2018, 28). Stoga smo tragali za okvirom diskursa proširenja koji u svakom pojedinačnom narativu predstavlja „centralnu organizacionu ideju ili priču koja daje značenje nizu događaja koji se odvijaju” (Gamson & Modigliani 1987, 143). Konačno, kroz tipove narativa tragamo za prevalentnim značenjima koja naratori pridaju pitanju proširenja.

REZULTATI

Analiza sadržaja

U poslednjoj predizbornoj deklaraciji sa samita Evropskog saveta u Granadi, oktobra 2023, jedna tačka je posvećena politici proširenja Unije. U njoj se navodi da je proširenje „geostrateško ulaganje u mir, sigurnost, stabilnost i prosperitet. To je pokretač za poboljšanje ekonomskih i socijalnih okolnosti za evropske građane, smanjenje dispariteta među zemljama i mora da neguje vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Gledajući u budućnost u izglede za dalje proširenje Unije, i EU i buduće države članice moraju biti spremne. Buduće članice treba da pojačaju svoje reformske napore, posebno u oblasti vladavine prava, u skladu sa prirodom procesa pristupanja zasnovanom na zaslugama i uz pomoć EU. Paralelno, Unija treba da postavi neophodne unutrašnje osnove i reforme [...] Ovo će učiniti EU jačom i poboljšaće evropski suverenitet” (European Council 2023).

Ovakvo uokviravanje možemo uzeti kao formirani stav EU o proširenju. To nije stav samo zajedničkih institucija, već usaglašeni stav šefova država i vlada; kod njih izvesno ima odstupanja i neslaganja, ali ne dovoljno snažnih da bi sprečavali usvajanje ovog stava.

i komunikativne akcije u naraciji); na kraju priče, narator može putem kode (poenta) da najavi da je priča gotova, ponekad pružajući kratak rezime ili povezujući svet priče sa sadašnjošću (Labov & Waletzky 1967; Johnstone 2016).

Gotovo sve političke grupacije su pred izbore usvojile svoje izborne manifeste, samo desna grupacija „Identitet i demokratija” to nije uradila.³ Analizirali smo sadržaje manifesta šest grupacija – EPP, SD, RE, G/EFA, ECR i EL. Samo u manifestu Evropske levice nije bilo posebnih sekcija ili tačaka o proširenju. Izuzetno se na samom kraju odeljka o demokratizaciji EU navodi šta proširenje ne sme da bude: „instrument za produbljivanje raskola unutar Evrope i povećanje vojnih tenzija”; „ne sme se pristupajućim zemljama dodeljivati uloga dobavljača jeftinih sirovina, poljoprivrednih proizvoda i jeftine radne snage, kao što se to već sada čini” (European Left 2024, 25–26).

Kod ostalih pet političkih grupacija tema proširenja je prisutna u izbornim manifestima kao posebna tema. EPP počinje odeljak time da se oni drže „obećanja EU o pristupanju i strategije proširenja koja je okrenuta budućnosti, za Ukrajinu, Zapadni Balkan, Moldaviju i Gruziju”. Manifest dalje obrazlaže da svi kandidati moraju „jasno ispuniti pravila da bi se EU proširila” i da svaki kandidat pojedinačno mora biti ocenjivan na osnovu zasluga. Oni se jedini dotiču i Turske, smatrajući da „trenutna politička situacija isključuje” proširenje, ali da postoje vidovi produbljivanja saradnje. Takođe, spominju i Belorusiju, koja bi trebalo da nakon „demokratskog proboja [...] bude u stanju da uđe na evropski put mira i prosperiteta” (European Peoples Party 2024, 23). SD se takođe zalaže za politiku proširenja, pozdravljajući početak pregovora o članstvu sa Ukrajinom, Moldavijom i BiH, i eksplicira da će sprovesti „efikasnu politiku proširenja, počevši od Zapadnog Balkana, insistirajući da sve zemlje kandidati ispune sve kriterijume za pristupanje”. Pritom, jasno uspostavljaju vezu sa unutrašnjim reformama Unije, radi efikasnije i demokratske Evrope, „koja je transparentnija i bliža svojim građanima” (Party of European Socialists 2024, 19).

Kod liberala (RE) i zelenih (G/EFA) tema unutrašnjih reformi i jačanja je, zapravo, centralna i kada se konkretno govori o proširenju: proširenje je jasno postavljeno u funkciju ukupne snage Unije. RE u svom manifestu traži brzu reformu Unije, „posebno jer se novi članovi pripremaju da se pridruže porodici i na putu su da ispune kriterijume iz Kopenhagena”. Oni emotivno uokviravaju ukrajinske žrtve za odbranu evropske demokratske slobode i naglašavaju moralnu obavezu prema njima. Prisutna je pankontinentalna ideja ujedinjenja (Renew Europe 2024). Zeleni podržavaju politiku proširenja na sve evropske zemlje koje nastoje da budu deo EU ili da se ponovo pridruže EU.⁴ Proširenje se promovise kao podsticaj za unutrašnje reforme Unije i kao „najbolja šansa za trajni mir i bezbednost u Evropi” (European Greens 2024, 42–43).

3 Grupa Identitet i demokratija se raspala i pre izbora, kada je krajem maja nemačka stranka AfD izbačena iz grupacije zbog pronacističkih stavova nekih od njenih predstavnika. U novom sazivu Evropskog parlamenta neke od stranaka su formirale drugu grupu „Patrioti Evrope”, dok su neke ostale nezavisne.

4 Ovde se očigledno misli na Ujedinjeno Kraljevstvo. Njihov manifest je jedini koji je obratio pažnju na temu eventualnog povratka UK u članstvo.

Manifest ECR-a je u funkcionalnoj opoziciji glavnom toku koji promovira povezanost proširenja i unutrašnjih reformi: „ključno je da EU ne iskoristi ovu priliku da proširi svoja ovlašćenja, a mi ćemo kategorički odbaciti svako automatsko produbljivanje političke integracije EU kao direktan rezultat proširenja”. ECR je selektivan, pozivajući Uniju da razmotri dalje proširenje samo na strateški važne zemlje, u skladu sa njihovim zaslugama i kriterijumima iz Kopenhagena (European Conservatives and Reformists 2024, 4).

Narativna analiza

Za poredbeni (nulti, N_0), narativ koji demonstrira aktuelnu zvaničnu politiku Evropske unije o proširenju, uzeta su dva govora zvaničnika EU – predsednika Evropskog saveta Šarla Mišela (N_{01}) i predsednice Evropske komisije Ursule von der Laien (N_{02}).

N_{01} : Govor predsednika Evropskog saveta Šarla Mišela, predstavnika političke grupacije „Obnovimo Evropu” (RE)⁵

Apstrakt: Centralna tema govora je naredni talas proširenja. Narativ naglašava značaj budućeg proširenja koristeći metaforičke sintagme: *datum sa istorijom i geopolitički imperativ*.

Orijentacija: Govor je održan pred Evropskim savetom u Briselu, 29. 4. 2024, povodom 20. godišnjice velikog proširenja u 2004.

Komplikacija: Nekoliko klauzula rekapitulira događaje kojima je Rusija markirana kao ključni destabilizator Evrope: *EU, njene zemlje kandidati, pa čak i Afrika, podležu hibridnoj taktici Kremlja. Rusija koristi migrante, novac i lažne vesti u svrhu destabilizacije*. Tenzija dostiže vrhunac u iskazu: *Kremlj ima jasan cilj: srušiti evropski san*, nakon čega se, u nastavku govora, napetost razrešava preporučenom akcijom koja će rešiti osnovno pitanje ruske pretnje (rezolucija).

Rezolucija: Proširenje EU se preporučuje kao glavna strateška akcija za odbranu nezavisnosti u kontekstu ruske pretnje: *kamen temeljac našeg strateškog suvereniteta*. Markirani su poslovi (*mnogo posla*) koje je potrebno realizovati u narednom petogodišnjem roku radi dostizanja cilja proširenja: sprovođenje neophodnih reformi i rešavanje svih bilateralnih sporova u zemljama kandidatima, uporedo sa sprovođenjem unutrašnje reforme EU u pogledu budžeta i odlučivanja. Narator se svojim institucionalnim autoritetom obavezuje na sprovođenje neposrednog konkretnog koraka ka

5 Govor je dostupan na linku: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/29/speech-by-president-charles-michel-at-the-ceremony-for-the-20th-anniversary-of-the-2004-eu-enlargement/>

ostvarenju definisanog političkog cilja: *Naporno radimo sa 27 država članica na pripremi strateške agende.*

Evaluacija: Stavovi naratora iskristalisani su upotrebom dodatnih elemenata narativa, a to je interpretacija motiva ruske pretnje: *Zašto? Zato što se Kremlj plaši slobode i demokratije na svom pragu.* Takođe, u klauzuli: *Ponavljam svoje čvrsto uverenje da moramo biti spremni da se proširimo, na obe strane, do 2030,* narator ponavljanjem i uvođenjem roka za realizaciju proširenja pojačava rezoluciju. Odlučujući podsticaj za političku, komunikativnu i društvenu akciju u govoru uobličen je poređenjem sa onim što se nije dogodilo ili što bi se moglo dogoditi: *Zamislimo na trenutak kako bi se manja i slabija EU, sa samo 15 država članica, suočila sa ratom Rusije protiv Ukrajine? Nova gvozdена zavesa na Istoku bi se sigurno pojavila. Rusija bi okupirala ove zemlje – barem ideološki i politički. A EU bi bila mnogo ranjivija.* Percepcija pretnje pojačana je klauzulom: *Jezivo je zamisliti.*

Koda: Na kraju, narator povezuje prethodno iskustvo proširenja sa sadašnjošću, pružajući kratak rezime. Poentira porukom da proširenje predstavlja zajednički evropski interes *koji je mnogo više od zbira naših nacionalnih interesa,* i retorički je persuazivno oblikuje koristeći metaforičku klauzulu: *sa čeličnom odlučnošću moramo povesti naše ljude i njihova srca sa sobom.*

Komunikacijska strategija: U govoru su upotrebljene stilske figure: metafore (*evropski san, kamen temeljac, čelična odlučnost*), personifikacija (*povesti srca*) i negativno poređenje (*gvozdена zavesa*) sa ciljem uveravanja publike u stanje neposredne kolektivne ugroženosti, a reprezentativnim i komisivnim govornim činovima, u formi saopštavanja činjenica i obećavanja, pribavljena je mobilizujuća argumentacija.

Diskursni okvir: bezbednosni.

Tip narativa: sistemski i problemski.

N₀₂: Govor predsednice Evropske komisije Ursule fon der Lajen, predstavnice političke grupacije „Evropska narodna partija” (EPP)⁶

Apstrakt: Govor je programski orijentisan, a proširenje je predstavljeno kao *katalizator* za sprovođenje unutrašnjih reformi EU.

Orijentacija: Govor je održan na plenarnom zasjedanju Evropskog parlamenta u Briselu, 18. 7. 2024, povodom kandidature Ursule fon der Lajen za drugi mandat na čelu EK 2024–2029.

Komplikacija: Narativ pokreću bezbednosne pretnje u okruženju EU: *Prvi put posle decenija naša sloboda je ugrožena. Rusija je i dalje u ofanzivi u istočnoj Ukrajini, računaju na rat iscrpljivanja. Naša istočna granica je posebno postala meta hibridnih napada i provokacija.*

6 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-ple-nary-president-ursula-von-der-leyen-candidate-second-mandate-2024-2024-07-18_en

Evaluacija: Proširenje se posmatra kao sredstvo jačanja EU: *Zato što će u današnjem svetu veća Unija biti jača Unija. To će ojačati naš glas u svetu. To će pomoći da smanjimo naše zavisnosti.*

Rezolucija: Kao *ključni prioritet* novog sastava Evropske komisije postulirano je pristupanje zemalja kandidata, koje se u govoru leksički oblikuje kao *kompletiranje, u suštinskom interesu* EU. Budući da je pristupanje jasno definisano kao *proces zasnovan na zaslugama*, narator se s institucionalnim autoritetom predsednika Komisije obavezuje na podršku kandidatima u ovom procesu: *tako što ćemo raditi na investicijama i reformama i integrisati ih gde god možemo u naše zakonske okvire*. Fokus praktične politike biće na promeni postojećeg pravnog okvira: *Ali trebalo bi da budemo ambiciozniji. Verujem da nam je potrebna promena Ugovora tamo gde ona može da unapredi našu Uniju.*

Koda: Narativ poručuje da je proširenje na vrhu dnevnog reda Evropske unije, koristeći racionalnu argumentaciju: širenje i ojačavanje evropske demokratije, stabilnosti i nezavisnosti. U završnici narator poentira emocionalnom argumentacijom – isticanjem *političke, moralne i geostrateške odgovornosti Unije* prema zemljama koje za svoj izbor evropskog puta *plaćaju visoku cenu*. Aluzija na Ukrajinu u ovoj klauzuli je konotativna i denotativna. Ali, pored Ukrajine, narativ denotira još Zapadni Balkan, kao i Moldaviju i Gruziju kao područje odgovornosti.

Komunikacijska strategija: U oblikovanju narativa o proširenju korišćene su tehnike uokviravanja: putem metafora (*pokretač promena* ili u klauzuli *Naše susedstvo je dom naše budućnosti*), personifikacije s evokativnom i emocionalom funkcijom (klauzula *Istorija ponovo zove*), kontrasta (*demokratija umesto zavisnosti; sloboda umesto ugnjetavanja*).

Diskursni okvir: bezbednosni.

Tip narativa: sistemski i problemski.

U nastavku su analizirani narativi o proširenju špicenkandidata pet najvećih parlamentarnih grupa EP-a.

N₁: Izlaganje Mari-Agnes Štrak-Cimerman, glavne kandidatkinje parlamentarne grupe „Obnovimo Evropu” (RE)⁷⁸

Apstrakt: Stanovište nemačkih liberala (FDP) je da EU ima potencijal za proširenje.

Orijentacija: Izlaganje je održano u okviru rasprave u Bundestagu, Berlin, 25. 4. 2024.

Komplikacija: Zaplet se zasniva na percepciji ugroženosti Evropske unije od strane Ruske Federacije, od kada su, pre 20 godina, tri države biv-

7 Preimenovana parlamentarna grupa ALDE.

8 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw17-de-vereinbarte-debatte-osterweiterung-997906>

šeg Sovjetskog Saveza (Estonija, Letonija i Litvanija) primljene u EU: *Svaki oblik približavanja EU je u Kremlju protumačen kao kršenje ruskih bezbednosnih interesa*. Narator evocira glavne topose u dvodecenijskoj istoriji ovog odnosa: upozorenja baltičkih država i Poljske o ruskoj imperijalističkoj politici koja su se obistinila; Putinove pretnje i napadi na *sve države koje su bile orijentisane na Zapad: Gruzija je to doživela 2008, a Ukrajina od 2014*. Kulminacija neprijateljstva događa se u sadašnjosti, kada je *EU suočena sa hibridnim ratom i kampanjama dezinformacija*.

Evaluacija: Ne samo da je *ideal organizovanja bezbednosti i mira zajedno sa Rusijom* pretrpeo neuspeh, već se Kremlj preobrazio u agresora *koji pokušava da razbije koheziju EU i da podeli društvo*.

Rezolucija: Proširenje EU se predlaže kao odvrćajući instrument Unije na neprijateljstvo Kremlja. Kako bi uvećala svoje kapacitete da deluje, EU treba da se reformiše. Jedan od konkretnih poteza je revizija principa jednoglasnosti za prijem novih članica. Međutim, *uslovi za prijem su jasno regulisani i diskriminatorni*.

Koda: Narator zagovara prihvatanje novih članica uz istovremeno reformisanje EU. Važna poruka narativa je da će samo one zemlje koje ispu-
ne definisane uslove imati priliku da postanu članice.

Komunikacijska strategija: U narativu preovladava racionalna argumentacija saopštena putem reprezentativnih govornih činova, koristeći opisivanje, zaključivanje, ubeđivanje. Diskurs ruske spoljne politike uo-
kviren je metonimijskom upotrebom ličnih imena Putin i Kremlj za čitav politički sistem, čime se naglašava kruta centralizovanost i autoritarnost neprijateljskog režima.

Diskursni okvir: bezbednosni.

Tip narativa: problemski i sistemski.

N₂: Izlaganje Sandra Gozija, glavnog kandidata parlamentarne grupe „Obnovimo Evropu”⁹

Apstrakt: Proširenje EU se sagledava kao istorijski izazov za ujedinjenje kontinenta. Efikasne i smele reforme pre proširenja istaknute su kao neophodan uslov ujedinjenja.

Orijentacija: Druga debata špicenkandidata – Evrovizijska debata, Evropski parlament, Brisel, 23. maj 2024.

Komplikacija: Inicijalni „konflikt” izražen je željom da se Unija otvori za prijem Ukrajine, što se ocenjuje nemogućim bez sprovođenja unutrašnje reforme EU, koja podrazumeva promenu Ugovora i reformu budžeta, kako bi se Unija pripremila za proširenje. Podrška Ukrajini predstavlja urgentni evropski bezbednosni interes: *Putin se neće zaustaviti u Kijevu i zato moramo da pobedimo u Ukrajini*.

9 https://www.aldeparty.eu/gozi_a_more_democratic_and_powerful_eu_is_possible

Evaluacija: Narator procenjuje da bez reformi EU proširenje neće biti moguće, a time će tzv. evropski projekat ostati nepristupačan za mnoge ljude na evropskom kontinentu.

Rezolucija: Ekonomski razvoj EU povezan je sa njenim proširenjem i integracijom. Narator preporučuje konkretne poteze sa ciljem osnaživanja zajedničkih politika i budžeta: pokretanje revizije osnivačkih ugovora *kako bismo demokratizovali Uniju*, povećanje budžeta za unutrašnju koheziju EU i zajedničku poljoprivrednu politiku, kao i ponovno razmatranje evropskog softvera. Glavni fokus je na stvaranju bezbednije, demokratskije i moćnije Evrope, ulaganjem kako u evropske odbrambene industrije tako i u kulturno obrazovanje.

Koda: Prijem novih članica bez prethodne reforme predstavljao bi nedopustiv rizik, koji bi doveo do paralize EU: *Građani ne mogu da plate tu cenu*.

Komunikacijska strategija: Narativ koristi metaforu sa ekspresivnom (emotivnom) funkcijom: *ukrajinska braća i sestre*. Klauzulom u formi direktiva: *Hajde da reformišemo Uniju, da ujedinitimo kontinent!*, saopšten je poziv (ili zahtev) na jedinstveno delovanje u višem interesu. Narator intenzivira glavnu poruku evociranjem na kolektivno istorijsko sećanje: *Danas smo suočeni sa izazovima istih razmera kao naši očevi i moramo pokazati isti osećaj hitnosti*.

Diskursni okvir: bezbednosni.

Tip narativa: sistemski.

N₃: Govor Đorđe Meloni, premijerke Italije i liderke najveće stranke u političkoj grupaciji „Evropski konzervativci i reformisti” (ECR)^{10,11}

Apstrakt: Narativ ističe odgovornost Evropskog saveta za integraciju kontinenta i sumira aktuelne političke odluke ovog tela u tom cilju.

Orijentacija: Svečani sastanak italijanskih predstavnika pri EU i NATO i dela italijanske vlade, održan u italijanskoj Stalnoj misiji pri EU u Briselu, 22. 3. 2024.

Komplikacija: Narativ u ovom primeru počinje nekom formom pretkonstrukcije narativa, u kojoj se rekapituliraju rezultati nedavno održane serije sastanaka Evropskog saveta. Neki od ovih rezultata odnose se na dve odluke u vezi sa politikom proširenja, koje narativ apostrofira kao *značajan napredak*: garantovanje *neophodne podrške Ukrajini* i donošenje odluke da se otvore pregovori sa Bosnom i Hercegovinom.

10 <https://www.governo.it/en/articolo/intervento-del-presidente-meloni-agli-stati-general-i-dell-italia-bruxelles/25380>

11 Budući da grupacija „Evropski konzervativci i reformisti” (ECR) nije imala svog špicenkandidata, a kako bi ova relativno velika politička grupa bila zastupljena u uzorku, analiziran je govor Đorđe Meloni, liderke najveće partije u ECR-u „Italijanska braća” (FdI).

Rezolucija: U pogledu politike proširenja potrebno je obezbediti podršku zemljama kandidatima: *Ono što treba da uradimo je da jednostavno pomognemo u njihovim namerama, ciljevima i uslovima*. Kao preduslov za jačanje evropske konkurentnosti i saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane istaknuta je potreba da se obezbede odgovarajući zajednički resursi za podršku povezanim ulaganjima. Stoga je inicirana revizija višegodišnjeg finansijskog okvira, sa značajnim resursima projektovanim ne samo za Ukrajinu, već i za migracije, posebno za spoljnu dimenziju migracija.

Evaluacija: Umesto zvaničnog termina *proširenje*, narator promoviše evaluativnu sintagmu *ponovno ujedinjenje*. Koncept ponovnog ujedinjenja kontinenta temelji na stavu da evropski identitet nije determinisan ekskluzivnom pripadnošću nekom privilegovanom klubu, već je istorijski i geografski određen.

Koda: Poenta govora je poziv na odgovornu kontinentalnu saradnju u zajedničkom interesu. Govor replicira mejnstrim stav zvaničnika EU, zalažući se za proširenje Unije uz prethodne unutrašnje institucionalne promene.

Komunikacijska strategija: Poželjan pravac političke i društvene akcije komuniciran je u klauzuli: *Naš model je saradnja koja nije ni grabežljiva ni dobrotvorna*. Lajtmotiv govora je krilatica *ponovno ujedinjenje kontinenta*, koja ima izvestan emocionalni (identitetski) persuzivni potencijal.

Diskursni okvir: Bezbednosni i identitetski.

Tip narativa: Sistemski i identitetski.

N₄: Izlaganje Basa Eijkhouta, špicenkandidata parlamentarne grupe „Zeleni” (G/EFA)¹²

Apstrakt: Aktivna podrška proširenju EU proizlazi iz spoljnopolitičke nužnosti. Zaštita geopolitičke bezbednosti EU i striktnost uslova za pristupanje su centralne teme narativa.

Orijentacija: Izjava je data u okviru serije intervjua Kligendajel instituta – „Clingendael Spectator” u Hagu: „Određivanje pravca Evrope: da li EU treba da se širi”, 28. 5. 2024.

Komplikacija: Aktuelna geopolitička realnost koju determinišu rat u Ukrajini, eskalacija sukoba na Bliskom istoku, američki predsednički izbori, suočavanje sa velikim migracijama i klimatskim promenama, kao i rastuća ekonomska i tehnološka konkurencija, zahteva nove nacionalne i evropske politike.

Rezolucija: Politika proširenja EU mora biti aktivna i podsticajna, kako bi potencijalne države ispunile zahteve i stekle realne izgleda za pristupanje. Tako bi se sprečili geopolitički rivali EU (prvenstveno Rusija i Kina) da steknu *nepoželjan uticaj u susednim zemljama*, i ujedno ojačala bezbednost i uticaj EU.

12 <https://spectator.clingendael.org/nl/publicatie/richting-geven-aan-europa-moet-de-eu-uitbreiden>

Evaluacija: Premda se određuje kao izraz geopolitičke nužnosti, proces proširenja se mora beskompromisno odvijati u skladu sa uslovima vladavine prava i demokratskih standarda u svim oblastima, koje su zemlje pristupnice dužne da poštuju u potpunosti: *o uslovima za pristupanje se ne može pregovarati.*

Koda: EU mora podržavati mir i napredak u svom susedstvu. Od najvećeg značaja je aktivna podrška potencijalnim državama članicama u pogledu njihovog demokratskog razvoja, kako bi se izbegli rizici nedemokratskog kompromisa (koje oličavaju lideri Viktor Orban i Robert Fico), *koji podrivaju, a ne jačaju naše geopolitičko jedinstvo.*

Komunikacijska strategija: Narator pretežno koristi reprezentative, odnosno govorne činove kojima saopštava ono u šta veruje da je istinito, navodi činjenice, opisuje i ubeđuje, racionalnom argumentacijom izlaže jednu političku strategiju. Frazom *trojanski konji* imenuje unutrašnje opONENTE glavnog toka političkog poretka Evropske unije.

Diskursni okvir: bezbednosni.

Tip narativa: sistemski.

N₅: Intervju Teri Rajntke, glavne kandidatkinje parlamentarne grupe „Zeleni“ (G/EFA)¹³

Apstrakt: Tema proširenja je površno dotaknuta u funkciji efikasnije spoljne i bezbednosne politike EU.

Orijentacija: Tribina na Akademiji za političko obrazovanje u Tucingu, 31. 5. 2024.

Komplikacija: Evropa svake godine troši upola manje na odbranu nego SAD. Pobjeda Donalda Trampa na predstojećim izborima u SAD dovešće do dramatičnih posledica po transatlantsku saradnju u bezbednosnoj politici.

Rezolucija: Za efikasniju spoljnu i bezbednosnu politiku EU neophodna je reforma ugovora u pogledu ukidanja jednoglasja u Evropskom savetu u oblastima spoljne politike, bezbednosti, proširenja i finansija. Ukidanjem jednoglasja otvoriće se *veći manevarski prostor u podršci Ukrajini* i smanjiti učenjivački kapacitet *pojedinačnih članica kao što je Mađarska.*

Evaluacija: Nisu eksplicirani osobeni stavovi naratora u odnosu na politiku proširenja, izuzev klauzule koja je orijentisana na podršku Ukrajini. U ovoj situaciji evaluacija i rezolucija se preklapaju.

Koda: Narativ ističe volju za kombinovanjem demokratskih i proevropskih snaga u budućem sazivu Evropskog parlamenta.

Komunikacijska strategija: Argumentacija bez persuzivnih elemenata.

Diskursni okvir: bezbednosni.

Tip narativa: sistemski.

13 <https://www.apb-tutzing.de/news/2024-05-31/podiumsdiskussion-manfred-weber-terry-re-intke-europawahl-europa-eu-europaeisches-parlament>

N₆: Izlaganje Nikolasa Šmita, glavnog kandidata „Socijalista i demokrata” (SD)¹⁴

Apstrakt: Centralna tema narativa je socijalna dimenzija proširenja, koja je u debatama podređena dominantnom fokusu na geopolitičke i ekonomske ciljeve.

Orijentacija: Panel diskusija „Vreme je za socijalnu integraciju – Kako izgraditi socijalni dijalog na Zapadnom Balkanu” na otvaranju Mreže sindikata Centralne Evrope (CETUN), Brisel, 26. 3. 2024.

Komplikacija: Naraciju pokreće konstatacija govornika da u Evropskoj uniji postoji određeni zamor od proširenja.

Rezolucija: Razrešenje potencijalnog konflikta u evropskim javnostima u odnosu na buduća pristupanja zemalja kandidata Uniji nalazi se u *rastućem prosperitetu i stabilnosti*, čiji garanti treba da budu bolje ukorenjena socijalna i osnovna prava. Takođe, ekonomska politika treba da se uzdržava od *socijalnih rezova*, kako u zemljama kandidatima tako i u EU.

Evaluacija: Narator pozitivno ocenjuje aktuelni plan rasta Zapadnog Balkana, koji percipira kao važan – iako još uvek nedovoljan – politički signal. Njegovo stanovište je da se ulaganjem u region moraju popraviti performanse za pristupanje.

Koda: Buduća proširenja EU zahtevaju uključivanje socijalnih partnera i produbljivanje socijalnog dijaloga – kako u EU tako i u zemljama kandidatima.

Komunikacijska strategija: Govor upadljivo izbegava persuazivne elemente sa emocionalnim nabojem, već je uokviren frazeologijom birokratskog jezika, koristeći jezičke izbore poput: *zamor od proširenja, rastući prosperitet, socijalni rezovi, važan signal*.

Diskursni okvir: socijalni.

Tip narativa: problemski.

N₇: Izlaganje Valtera Bajera, glavnog kandidata parlamentarne grupe „Evropska levica”¹⁵

Apstrakt: Naglasak je na pravima radnika u procesu proširenja.

Orijentacija: Druga debata špicenkandidata – Evrovizijska debata, Evropski parlament, Brisel, 23. maj 2024.

Komplikacija: Govor otpočinje ukazivanjem na faktore koji utiču na pogoršavanje siromaštva u Evropi. U tom kontekstu, narator podržava princip proširenja EU, ukoliko prvenstveno donosi korist radnicima.

14 <https://www.akeuropa.eu/de/sozialer-dialog-und-eu-erweiterung-gewerkschaften-gruenden-ein-zentraleuropaeisches-netzwerk>

15 https://www.inlinepolicy.com/blog/spitzenkandidaten_debate, <https://www.youtube.com/watch?v=FvRBST7PiRw>

Evaluacija: Proširenje bi trebalo da bude u obostranom interesu radnika u zemljama koje apliciraju za članstvo, kao i onih u EU, i to posebno određenim grupama poput medicinskih sestara i poljoprivrednika.

Rezolucija: Javne politike treba da se efikasnije bave osnovnim uzrocima siromaštva. U tom smislu, neophodno je projektovati mere koje će osigurati da svako sledeće proširenje bude *pravično i korisno za sve uključene*.

Koda: Proces proširenja treba da se odvija uz poštovanje radnih prava, ljudskih prava i demokratije.

Komunikacijska strategija: Skretanje pažnje na jednu društvenu kategoriju (radništvo) iskazano je govornim činovima ubeđivanja, u formi davanja saveta i instrukcija.

Diskursni okvir: socijalni.

Tip narativa: problemški.

N₈: Izlaganje Andersa Vistisena, glavnog kandidata parlamentarne grupe „Identitet i demokratija” (ID)¹⁶

Apstrakt: Narativ je fokusiran na nekoherentnost i neprincipijelnost komunikacije proširenja od strane političkih aktera koji promovišu ovu politiku.

Orijentacija: Prva debata špicenkandidata, Politiko i Studio Evropa, Matriht, 28. 4. 2024.

Komplikacija: Narativ pokreće percepcija unutrašnje protivrečnosti komunikacije proširenja, koja ujedno promoviše kriterijume demokratije i vladavine prava, s jedne strane, i podršku proširenju ukidanjem prava veta, s druge: *Želite da imate više zakona, ali u isto vreme želite da ukinete pravo veta i takođe želite da proširite Evropsku uniju zemljama koje imaju daleko lošije rezultate od Orbanove Mađarske*.

Evaluacija: Narator procenjuje da pobornici najnovije verzije politike proširenja daju prednost prijemu novih članica *sa najgorim rezultatima*, u odnosu na uslove vladavine prava i demokratije, neopravdano rizikujući političku i pravnu regresiju Unije. Pri tome, ovi rizici ostaju neprepoznati u zvaničnom narativu: *vi se kockate sa vladavinom prava i niko o tome ne želi da raspravlja*.

Rezolucija: Narativ ne projektuje inicijative u pravcu razrešenja osnovnog pitanja.

Koda: Proces proširenja bi morao da bude zasnovan na ispunjavanju obaveza kandidata iz pregovaračkih okvira.

Komunikacijska strategija: Kritičar dominantnog narativa o proširenju EU imenuje ovaj politički projekt koristeći leksički izbor *sveta krava*. Funkcija ove metafore je da ukaže na nedostatak deliberativnog pristupa i adekvatne demokratske diskusije o pitanju proširenja. Rat u Ukrajini

16 <https://maastrichtdebate.eu/>; <https://www.youtube.com/watch?v=9lXg48gHI>

je metaforički imenovan kao *kamuflaža*, tj. kao bezbednosni i geopolitički izgovor establišmenta EU za promenu Ugovora i ukidanje prava veta. Narator koristi govorni čin sa ciljem ubeđivanja – direktiv – u formi upozoravanja, davanja instrukcija i zahtevanja: *ne možete raspravljati o tome da li je ovo proširenje zaslužno*.

Diskursni okvir: kritički.

Tip narativa: problemski.

DISKUSIJA

Odgovor na prvo istraživačko pitanje ove studije: *Da li je EU izgubila viziju jedinstvenog strateškog narativa o proširenju?*, je odričan. Naprotiv, radi se o obnovljenom narativu o evropskoj solidarnosti, koji je dopunjen bezbednosnim toposom. Narativna analiza pokazuje da širi establišment EU konstruiše prilično koherentan narativ o proširenju, sa kojim su u značajnoj meri usaglašeni i narativi nacionalnih političkih aktera koji participiraju u institucijama Unije. Nijedan uzorak od N_1 do N_8 funkcionalno ne narušava zvanični strateški narativ EU. Prepoznavamo varijacije u uzorcima N_7 i N_8 , koje naglašavaju različite uže aspekte proširenja koji se odnose na problemski nivo strateškog narativa (prava radnika u N_7 i demokratija i vladavina prava u N_8). Međutim, ove varijacije ne osporavaju strateški narativ o proširenju na način da preporučuju alternativna rešenja (obustavljanje ili odlaganje i sl.).

Sličan je odgovor i na naše drugo pitanje: *Kako narativi političkih aktera u nacionalnim arenama korespondiraju sa zvaničnim narativom Evropske komisije o proširenju?* Nije uočen raskorak u odnosu nacionalno/nadnacionalno u analiziranim uzorcima, odnosno javno komuniciranje proširenja od strane posmatranih političkih aktera nije iniciralo kontranarative. Ne smatramo da varijacije koje su vidljive u uzorcima N_5 i N_8 , a koje se tiču pozicije Mađarske, bilo iz perspektive „ucenjivačkog kapaciteta” naspram Brisela, bilo iz perspektive kriterijuma demokratije, bitno utiču na krovni zaključak. Ipak, pretpostavljamo da bi rezultati ovakvog istraživanja, ukoliko bi se uzorak proširio na nacionalne izborne kampanje u državama članicama EU, pokazali veću heterogenost u odnosu na ispitivane indikatore, s obzirom na mesto, vreme i publiku kojoj se obraćaju.

U kontekstu dinamičke perspektive strateškog narativa, aktuelni narativ o proširenju je bitno promenjen u odnosu na prethodni period (između 2014. i 2022), kada je proširenje gotovo u potpunosti bilo skinuto van dnevnog reda lidera EU, i kada je pristup proširenju u evropskim elitama bio u velikoj meri heterogen. Na pozadini sve veće geopolitičke i bezbednosne neizvesnosti, debata o proširenju EU ponovo je dobila ubrzanje. Glavni novum je rat u Ukrajini. Zvanični narativ je prilagođen trenutnoj kriznoj situaciji, odnosno formulisan je u skladu sa činjenicom da prvi put u poslednjih četvrt veka članice EU vide

ozbiljnu bezbednosnu pretnju nedaleko od spoljne granice Unije. Geopolitički i bezbednosni razlozi za proširenje su vraćeni u fokus govora o proširenju. Bezbednosna evaluacija je dominantna u skoro svim analiziranim govorima. Osim bezbednosnog diskursa, koji dominira u 65% obrađenih govora, u samo dva narativa (20%) je vidljiv socijalni diskurs i to kod levičarskih predstavnika – austrijskog Valtera Bajera i luksemburškog Nikolasa Šmita, dok je jedan govor delimično uobličen u identitetskom okviru (italijanske desničarke Đorđe Meloni), i samo jedan govor diversifikuje narativ svojom kritičkom argumentacijom (danskog desničara Andersa Vistinsena). Ključna tačka kritičkog okvira je primedba na geopolitičku i bezbednosnu argumentaciju ubrzanja proširenja, čemu glavni narativ daje prednost u odnosu na princip zasluga iz definisanog pregovaračkog okvira za pristupanje.

Slično i u izbornim manifestima: oni ukazuju na rašireno shvatanje bezbednosnih razloga za proširenje Unije, imajući u vidu ruski napad na Ukrajinu. U većini manifesta politike proširenja se povezuju sa unutrašnjim reformama EU. Četiri grupacije koje su činile (pa i posle izbora čine) vladajuću većinu – EPP, SD, RE, G/EFA – smatraju da ta dva procesa moraju da teku paralelno i da se susretnu u ne tako dalekoj budućnosti. Postoje neslaganja oko toga koje i kakve unutrašnje reforme treba da se izvedu, ali sama nužnost promena se ne dovodi u pitanje. Evropska levica i Evropski reformisti i konzervativci prepoznaju ove procese, ali se prema njima postavljaju kao opozicija. Levica ne bi želela da se zbirne unutrašnje reforme odigravaju nauštrb položaja radnika i ugroženih grupa, dok konzervativci izričito ne žele jaču centralizaciju moći u Briselu, niti žele da proces proširenja bude jedan od izgovora za to.

Novi strateški narativ je složen; on obuhvata sistemsku, problemsku i identitetsku dimenziju. Ovaj narativ promoviše sistemske korake za jačanje geopolitičke uloge EU; a budući da ga pokreće rat u Ukrajini, politiku proširenja uokviruje kao moralnu obavezu prema Ukrajini. Takođe, on promoviše potencijal proširenja da služi interesima EU; u tom smislu, proširenje se predstavlja kao katalizator za neophodne unutrašnje reforme EU, koje se tiču rešavanja budžetskih, pregovaračkih i drugih pitanja. Kontinuitet narativa ogleda se upravo u toposu o uzajamnosti politike proširenja i unutrašnjih reformi, s tim što je u ovoj kampanji više pojačana ta veza. U većini govora iz uzorka apostrofirana je reformska uzajamnost svih strana u procesu proširenja, kako u EU tako i u zemljama kandidatima: sprovođenje neophodnih reformi i rešavanje svih bilateralnih sporova u zemljama kandidatima, uporedo sa sprovođenjem unutrašnje reforme EU u pogledu budžetske politike i pitanja jednoglasnosti za prijem novih članica.

Međutim, u nekim govorima izostaje čvrsto insistiranje na uslovima za pridruživanje iz oblasti vladavine prava. Štaviše, samo je u izjavi holandskog desničarskog kandidata Basa Eijkhouta beskompromisno zahtevano poštovanje demokratije i vladavine prava kao uslov za pristupanje EU. Ruska Federacija više nije glavno spoljnopolitičko pitanje koje je prethodnih godina najviše delilo EU elite. U aktuelnim narativima se nazire nova linija podele. To je strateški

izbor: sačuvati prioritet unutrašnjeg konsenzusa u odnosu na spoljnu efikasnost Unije, ili pokušati unutrašnju transformaciju sa ciljem ukidanja prava veta, koja bi podrazumevala promenu samih osnivačkih ugovora? Čini se da su naratori uspevali da umanje ovu dilemu u svojim javnim nastupima pred izbore, međutim, pitanje je kakve će efekte imati geopolitizacija narativa u praktičnoj unutrašnjoj politici.

S novom dinamikom strateškog narativa jasno je da je tema proširenja reafirmisana sa margina javnog govora i vraćena u fokus realne politike. Narativna analiza potvrdila je usaglašenost narativa o proširenju sa dosadašnjom realnom politikom, kako u zemljama Istočnog partnerstva tako i na Zapadnom Balkanu. Naime, narativ o proširenju jasno markira svoje topose u IP, gde su Ukrajina, Moldavija i Gruzija stekle status potencijalnog kandidata po hitnom postupku. Nasuprot tome, sudeći po strateškom narativu, zemlje Zapadnog Balkana imaju niži prioritet za EU, uprkos znatnoj hronološkoj prednosti. Izuzev BiH, pojedinačne zemlje ZB nisu eksplicitno uključene ni u jedan programski narativ o proširenju. Pritom, stanje na terenu poslednjih godina definišu različite alternativne inicijative, kojima izgleda da se smenjuje perspektiva punopravnog članstva ZB nekom varijantom integracije bez pristupanja.¹⁷

U pisanim i govornim diskursima primetna je razlika u intonaciji. U stranačkim manifestima težište je na povezanosti politike proširenja i unutrašnjih reformi, dok se u javnim govorima na glasače apeluje argumentima bezbednosne i geopolitičke potrebe. Smatramo da se ovo može pripisati logici izborne kampanje i komunikacionim strategijama pridobijanja javnosti. Politički akteri koriste narative o proširenju u svojim kampanjama, kako bi, s jedne strane, uticali na političke odluke unutar EU, i s druge, zadržali i uvećali domaću političku podršku. Govori većine političkih lidera u toku kampanje 2024. koristili su racionalnu i emocionalnu argumentaciju kako bi uverili svoje javnosti u neophodnost proširenja EU, i osigurali pristanak za potencijalnu promenu osnivačkog ugovora. Govornici su koristili komunikacijske strategije: legitimacije (u vezi sa promenom osnivačkih ugovora), skretanja pažnje (ruska pretnja; radništvo), obezbeđivanja pristanka (za reforme budžetske politike, i dr.), povećanja popularnosti (Ukrajina kao žrtva) i mobilizacije evropskih javnosti (u ime zajedničke bezbednosti, uvećanja geopolitičke moći, snaženja demokratije).

17 Berlinski proces, Evropska geopolitička zajednica, Energetska zajednica, Transportna zajednica, itd. (Radić Milosavljević & Petrović 2024).

LITERATURA

- Anghel, Veronica and Erik Jones. 2024. "The geopolitics of EU enlargement: From club to commons". *Survival*, 66(4): 101–114. <https://doi.org/10.1080/00396338.2024.2380203>
- Antoniades, Andreas, Alister Miskimmon and Ben O'Loughlin. 2010. *Great power politics and strategic narratives*. University of Sussex: The Centre for Global Political Economy. https://sussex.figshare.com/articles/report/Great_Power_Politics_and_Strategic_Narratives/23322125.
- Austin, J. L. 1962. *How to do things with words*. Oxford: University Press.
- Betz, David. 2011. "Communication breakdown: Strategic communications and defeat in Afghanistan". *Orbis*, 55(4): 613–630.
- Bonomi, Matteo and Irene Rusconi. 2023. "From EU 'enlargement fatigue' to 'enlargement enthusiasm'?" *ÖGfE Policy Brief* 19. <https://www.oegfe.at/policy-briefs/from-eu-enlargement-fatigue-to-enlargement-enthusiasm/?lang=en>.
- Capati, Andrea. 2024. "The discursive framing of European integration in EU-wide media: actors, narratives and policies following the Russian invasion of Ukraine". *Comparative European Politics*, 23: 271–299. <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00397-1>
- Cianciara, Agnieszka K. 2017. "Stability, security, democracy: explaining shifts in the narrative of the European Neighbourhood Policy". *Journal of European Integration*, 39(1): 49–62.
- Cianciara, Agnieszka K. 2020. *The politics of the European Neighbourhood Policy*. London: Routledge.
- Cianciara, Agnieszka K. 2021. "(De-)legitimizing differentiated (dis)integration in the European Union: Between technocratic and populist narratives". *Journal of Contemporary European Research*, 17(2): 128–144.
- Colley, Thomas. 2015. "What's in it for Us? Responses to the UK's strategic narrative on intervention in Libya". *The RUSI Journal*, 160(4): 60–69.
- Colley, Thomas. 2017. "Is Britain a force for good? Investigating British citizens' narrative understanding of war". *Defence Studies*, 17(1): 1–22.
- De Graaf, Beatrice, George Dimitriu and Jens Ringsmose. 2015. *Strategic narratives, public opinion and war: Winning domestic support for the Afghan War*. New York: Routledge.
- Dubský, Zbyněk, Kateřina Kočí and Markéta Votoupalova. 2024. "Enlargement of the EU towards the East: A pivotal change in EU's External Policy?" *Politics and Governance*, 12: 1–17, <https://doi.org/10.17645/pag.7464>.
- Economides, Spyros, Kevin Featherstone and Tom Hunter. 2024. "The changing discourses of EU enlargement: A longitudinal analysis of national parliamentary debates". *Journal of Common Market Studies*, 62(1): 168–185.

- European Commission. 2014. "A New Start for Europe". 15 July 2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_567
- European Commission. 2020. "Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans". 5 February 2020. *COM(2020) 57 final*.
- European Conservatives and Reformists. 2024. "ECR party 2024 Manifesto". <https://drive.google.com/file/d/1GWy-8garJEV8pSRpSZBOlOo3wxBPp06p/view?pli=1>.
- European Council. 2019a. "The Sibiu Declaration". 9 May 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>
- European Council. 2019b. "A new strategic agenda 2019–2024". 20 June 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>
- European Council. 2023. "The Granada Declaration". 6 October 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>.
- European Greens. 2024. "European Greens Manifesto – Courage to change". https://www.datocms-assets.com/87481/1713876249-manifesto_2024.pdf.
- European Left. 2024. "European Elections Manifesto 2024 – European Left". <https://www.european-left.org/wp-content/uploads/2024/03/2024-Manifesto-English-European-Left.pdf>.
- European Parliament. 2024. "Election results 2024". <https://results.elections.europa.eu/en/european-results/2024-2029/>.
- European People's Party. 2024. "EPP 2024 Manifesto – Our Europe, a safe and good home for the people". https://www.epp.eu/files/uploads/2024/03/Manifesto_2024.pdf.
- Coticchia, Fabrizio and Andrea Catanzaro. 2022. "The fog of words: Assessing the problematic relationship between strategic narratives, (master) frames and ideology". *Media, War & Society*, 15(4): 427–449.
- Fiott, Daniel. 2023. "In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine". *Journal of European Integration*, 45(3): 447–462.
- Freedman, Lawrence. 2006. *The transformation of strategic affairs*. London: Routledge.
- Gamson, William A. and Andre Modigliani. 1987. "The changing culture of affirmative action". In *Research in political sociology*, ed. Richard G. Braungart, 137–177. London: JAI Press.
- Johnstone, Barbara. 2016. "'Oral versions of personal experience': Labovian narrative analysis and its uptake". *Journal of Sociolinguistics*, 20(4): 542–560.
- Kaiser, Wolfram. 2015. "Clash of cultures: Two milieus in the European Union's 'A new narrative for Europe' project". *Journal of Contemporary European Studies*, 23(3): 364–77.
- Koval, Nadiia and Milada Anna Vachudova. 2024. "European Union enlargement and geopolitical power in the face of war". *Journal of Common Market Studies*, 62(51): 135–146. <https://doi.org/10.1111/jcms.13677>

- Labov, William and Joshua Waletzky. 1967. "Narrative analysis: Oral versions of personal experience". In *Essays on the verbal and visual arts: Proceedings of the 1966 Annual Spring Meeting of the American Ethnological Society*, ed. June Helm, 12–44. Seattle/London: University of Washington Press.
- Labov, William. 2013. *The language of life and death: The transformation of experience in oral narrative*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavrelashvili, Teona and Steven Van Hecke. 2022. "The End of Enlargement? The EU's Struggle with the Western Balkans and Eastern Partnership Countries". In *The EU political system after the 2019 European elections*, eds. Olivier Costa and Steven Van Hecke, 433–454. Cham: Palgrave Macmillan.
- Manners, Ian and Philomena Murray. 2016. "The end of a noble narrative? European integration narratives after the Nobel Peace Prize". *JCMS Journal of Common Market Studies*, 54(1): 185–202.
- Miskimmon, Alister. 2016. "Strategic narratives of EU Foreign Policy and the European Neighbourhood Policy". In *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, eds. Tobias Schumacher, Andreas Marchetti and Thomas Demmelhuber, 153–166. Routledge.
- Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin and Laura Roselle. 2013. *Strategic narratives. Communication, power, and the New World Order*. New York: Routledge.
- Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin and Laura Roselle. 2015. "Strategic narratives: A response". *Critical Studies on Security*, 3(3): 341–344.
- Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin and Laura Roselle. 2017. *Forging the world. Strategic narratives and international relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Nilsson, Cecilia. 2020. *Narratives in European Union enlargement: The impact of experience on continuity and change*. Lund: Lunds University, Centre for Languages and Literature, Master Thesis.
- O'Brennan, John. 2014. "'On the slow train to nowhere?' The European Union, 'enlargement fatigue' and the Western Balkans". *European Foreign Affairs Review*, 19(2): 221–241.
- Party of European Socialists. 2024. "The Europe we want – social, democratic, sustainable". https://pes.eu/wp-content/uploads/2024/03/2024_PES_Manifesto_EN.pdf.
- Petrović, Miloš, Maja Kovačević and Ivana Radić Milosavljević. 2023. *Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Radić Milosavljević, Ivana and Miloš Petrović. 2014. "EU Enlargement Policy between the chronological precedence of the Western Balkans and the geopolitical urgency in the Eastern neighborhood: a realist perspective". *Političke perspektive*, 14(1): 33–63. <https://doi.org/10.20901/pp.14.1.02>.
- Renew Europe. 2024. "Renew Europe Now Priorities". <https://www.reneweuropenow.eu/it/priorities>.

- Ringsmose, Jens and Berit Kaja Børgesen. 2011. "Shaping public attitudes towards the deployment of military power: NATO, Afghanistan and the use of strategic narratives". *European Security*, 20(4): 505–528.
- Roselle, Larua, Alister Miskimmon and Ben O'Loughlin. 2014. "Strategic narrative: A new means to understand soft power". *Media, War, and Conflict*, 7(1): 70–84.
- Searle, John R. 1976. "A classification of illocutionary acts". *Language in Society*, 5(1): 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0047404500006837>
- Somers Margaret R. 1994. "The narrative constitution of identity: A relational and network approach". *Theory and Society*, 23(5): 605–649.
- Souto-Manning, Mariana. 2014. "Critical narrative analysis: the interplay of critical discourse and narrative analyses". *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 27(2): 159–180.
- Swimelar, Safia. 2018. "Deploying images of enemy bodies: US image warfare and strategic narratives". *Media, War & Conflict*, 11(2): 179–203.
- Van Dijk, Teun A. 2018. "Socio-cognitive discourse studies". In *The Routledge handbook of critical discourse studies*, eds. John Flowerdew and John Richardson, 26–43. New York: Routledge.
- Wodak, Ruth. 2018. "Discourse and European integration". *KFG Working Paper Series, No. 86. 'The transformative power of Europe'*. Berlin: Freie Universität Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57625-7>.
- Wunsch, Natasha and Nicole Olszewska. 2022. "From projection to introspection: enlargement discourses since the 'big bang' accession". *Journal of European Integration*, 44(7): 919–939. <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2085261>.

Veran Stančetić* 

*Univerzitet u Beogradu
Srbija*

Neposredno birani gradonačelnik – evropska iskustva i mogućnosti primene u Srbiji

SAŽETAK

U novijoj istoriji Srbije kratko je bio na snazi zakon kojim je predviđen neposredan izbor predsednika opštine, odnosno gradonačelnika. Ovo rešenje je primenjeno samo jednom – na lokalnim izborima 2004. godine. Ubrzo potom zakon je izmenjen i ponovo je uveden posredan izbor gradonačelnika. Kao glavno obrazloženje za ovu promenu navodila se česta disfunkcionalnost lokalne vlasti, jer se dešavalo da skupštinska većina ne podržava gradonačelnika zbog različite partijske pripadnosti.

Ipak, u brojnim evropskim državama gradonačelnik se bira neposredno. Među njima je evidentan veliki broj bivših socijalističkih država u kojima je neposredno birani gradonačelnik percipiran kao instrument jačanja demokratije i čvršćeg povezivanja lokalne vlasti i građana. Odatle proizlazi i osnovno istraživačko pitanje ovog rada: zbog čega je ovaj model uspešno opstao u brojnim evropskim zemljama, ali ne i u Srbiji?

* Vanredni profesor na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka. Kontakt email: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs

Istraživanje se zasniva na komparativnoj analizi evropskih modela izbora gradonačelnika, s posebnim fokusom na iskustva bivših socijalističkih država. Korišćen je komparativni metod i analiza relevantnih zakonskih akata i naučnih izvora. Zaključuje se da model neposredno biranog gradonačelnika, uz određene institucionalne uslove, može doprineti jačanju lokalne demokratije i političke odgovornosti u Srbiji. Predlaže se da ovakav model bude deo šireg paketa reforme lokalne samouprave, koji uključuje i promene u pogledu izvršnih ovlašćenja i institucionalne autonomije lokalne vlasti.

KLJUČNE REČI: lokalna samouprava, demokratija, gradonačelnik, lokalni izbori, Republika Srbija.

UVOD

Početkom dvehiljaditih godina, u Srbiji su otpočete reforme koje je trebalo da dovedu do modernizacije i demokratizacije sistema javnog upravljanja. U okviru tih nastojanja usvojen je Zakon o lokalnoj samoupravi 2002. godine, koji je propisivao neposredan izbor gradonačelnika (predsednika opštine). Samo jednom, tačnije 2004, održani su lokalni izbori po ovom Zakonu, nakon čega je Zakonom iz 2007. ovo rešenje ukinuto, a prethodno ponovo uvedeno. Glavni razlog za vraćanje na staro rešenje bio je pojava disfunkcionalnosti u radu mnogih lokalnih vlasti, izazvana političkim neslaganjima između neposredno biranog gradonačelnika i većine u skupštini. Naime, događalo se da su predsednik opštine / gradonačelnik i skupštinska većina (odbornici) iz suprotstavljениh partija. To je dovodilo do tenzija i smetnji u funkcionisanju lokalne vlasti, uključujući i često pokretanje procedure njegovog opoziva.

Međutim, neposredno birani gradonačelnik nije neuobičajen u evropskoj praksi, naprotiv (Đorđević 2012, 73).¹ Mnoge evropske zemlje, uključujući i bivše socijalističke, uvele su ovaj model kao deo šireg procesa demokratizacije i decentralizacije vlasti. Neposredni izbor gradonačelnika se, u tim zemljama, posmatra kao mehanizam jačanja veze između lokalnih vlasti i građana, smanjenja uticaja etabliranih političkih partija i jačanja političke odgovornosti na lokalnom nivou. 2004. godine Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope usvojio je rezoluciju br. 179, kojom se pozivaju nacionalne delegacije Kongresa i asocijacije lokalnih vlasti da, prilikom kreiranja reformi lokalnih samouprava, razmotre zaključke o sistemu neposredno izabranog izvršnog organa (tj. gradonačelnika) date u preporuci br. 151 (The Congress of Local and Regional Authorities 2004).

1 Izvorno, neposredno birani gradonačelnik je u vezi sa tzv. modelom jakog gradonačelnika, koji je bio tradicionalno dominantan u SAD. Tokom poslednjih decenija sve je češći i u evropskim zemljama.

Ova iskustva iz evropske prakse otvaraju pitanje – zašto je neposredan izbor gradonačelnika prisutan u mnogim zemljama Evrope, dok je u Srbiji ovaj model odbačen nakon kratkog perioda primene?

Shodno tome, osnovni cilj ovog rada je sagledavanje evropskih iskustava u vezi sa neposrednim izborom gradonačelnika i analiza mogućnosti primene tog modela u Srbiji. U prvom delu rada razmatraju se izazovi demokratije i lokalne samouprave, sa posebnim osvrtom na proces jačanja veze između građana i vlasti u bivšim socijalističkim zemljama. Nakon toga, daje se pregled prednosti i nedostataka neposrednog izbora gradonačelnika, baziran na iskustvima evropskih zemalja. Poseban akcenat je na analizi mogućnosti primene ovog modela u Srbiji, sa fokusom na aktuelne političke i institucionalne faktore. U zaključku se razmatraju potencijalni pozitivni efekti uvođenja neposrednog izbora gradonačelnika kao dela šire reforme lokalne samouprave.

Teorijski i metodološki okvir rada zasnovan je na nekoliko ključnih političkih kategorija kao što su moć, decentralizacija, demokratski legitimitet i odgovornost. Takođe, s obzirom na temu, rad se oslanja na teoriju lokalne samouprave koja se poslednjih decenija intenzivno razvijala kako na prostoru SAD (Wolman 1996) tako i širom Evrope i sveta (Zvyagintsev 2021). Dodatno teorijsko uporište predstavlja koncept političke odgovornosti i jačanja veze između izabраниh vlasti i građana. Korišćen je i komparativni metod kako bi se analizirala iskustva evropskih zemalja koje su uvele neposredno biranog gradonačelnika. Metodološki pristup uključuje analizu izvora poput pravnih dokumenata, akademskih studija i izvoda i odredbi relevantnih zakona.

IZAZOVI LOKALNE DEMOKRATIJE I MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA (PREDNOSTI I NEDOSTACI)

U savremenim demokratskim društvima, lokalna samouprava predstavlja jedan od ključnih stubova demokratskog poretka. Ona omogućava direktniji kontakt između građana i izabраниh vlasti, pružajući prostor za izražavanje specifičnih potreba i interesa lokalnih zajednica. Njen značaj se ogleda u brojnim međunarodnim dokumentima, od kojih posebno treba istaći Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine. Uprkos ovome, lokalna samouprava se u praksi često suočava s brojnim izazovima koji se ogledaju u neadekvatnoj raspodeli političke moći, slaboj povezanosti građana sa izabranim predstavnicima i rastućoj centralizaciji vlasti.² Ovi problemi su naročito izraženi u državama u tranziciji, kao što su bivše socijalističke zemlje, koje su u procesu demokraci-

2 Ovo je uglavnom karakteristično za krhke demokratije. Međutim, i u tzv. starim demokratijama ima ovakvih slučajeva. Na primer, britanski autori Flin i Asker u knjizi *Upravljanje javnim sektorom* tvrde sledeće: „Sistem, u poređenju sa drugim evropskim zemljama, daje vrlo malo

zacije i decentralizacije preuzele različite modele upravljanja, uključujući i neposredan izbor gradonačelnika (United Cities and Local Governments 2008).

Jedan od ključnih izazova savremenih demokratskih sistema jeste kako obezbediti političku odgovornost i transparentnost u procesima donošenja odluka. U tom kontekstu, lokalna samouprava igra ključnu ulogu u decentralizaciji moći i jačanju demokratskog legitimiteta (Environmentally and Socially Sustainable Development Network 1996). Međutim, uprkos načelnim prednostima, mnoge zemlje se suočavaju s problemima niskog nivoa političke participacije na lokalnom nivou, dominacije političkih partija i nedovoljno efikasnog upravljanja (Baybeck 2014).

Lokalni nivoi vlasti se često suočavaju sa istom vrstom političkih izazova koji su prisutni i na nacionalnom nivou, ali u drugačijem obliku. Politička apatija građana, nizak stepen participacije u lokalnim izborima, kao i prekomerna zavisnost lokalnih lidera od centralne vlasti, ograničavaju potencijale demokratije na lokalnom nivou (Bergh 2004).

U mnogim evropskim zemljama, kao odgovor na navedene izazove, uveden je model neposrednog izbora gradonačelnika kao pokušaj da se ojača veza između građana i izabranih vlasti (United Cities and Local Governments 2008, 154). Smatra se da neposredno birani gradonačelnici omogućavaju građanima veći uticaj na lokalnu politiku i pružaju jasniji mehanizam političke odgovornosti. Neposredni izbori podstiču građane da se aktivnije uključe u lokalnu politiku, jer im omogućavaju direktan izbor lidera koji će imati jasna ovlašćenja i odgovornost da realizuje njihove interese.

Ovaj model se posebno često koristi u bivšim socijalističkim državama, gde je jačanje demokratije kroz decentralizaciju i lokalnu samoupravu bio važan korak u procesu tranzicije. U državama kao što su Poljska, Mađarska ili Slovačka, neposredan izbor gradonačelnika posmatran je kao važan korak u procesu demokratizacije (Gendźwiłł & Swianiewicz 2017, 179–180). U ovim zemljama decentralizacija je bila deo šire strategije smanjenja uticaja bivših autoritarnih struktura i stvaranja dinamičnije i pluralističke političke scene.

Jedan od ključnih teorijskih koncepata koji se odnosi na lokalnu samoupravu jeste decentralizacija i disperzija političke moći. Politička teorija ukazuje na to da koncentracija moći oko nekolicine ljudi (ili čak jednog čoveka) predstavlja pretnju za demokratiju. Sa druge strane, disperzija moći se odnosi na njenu raspodelu između više instanci koje se međusobno kontrolišu, a decentralizacija se može smatrati jednim od njenih oblika, koji podrazumeva prenošenje nadležnosti i odgovornosti sa centralnih na niže, tj. lokalne nivoe vlasti. Ona ima za cilj da smanji koncentraciju političke moći i omogući širu participaciju građana u procesu donošenja odluka. Neposredno birani gradonačelnici su važan deo ovog procesa, jer omogućavaju direktniju kontrolu građana nad

autonomije lokalnim vlastima koje centralna vlada, uključujući vlade Velsa i Škotske, kontroliše i finansijski i upravljački". (Flin & Asker 2021, 36)

izvršnom lokalnom vlašću. Pored toga, neposredni izbori jačaju politički legitimitet gradonačelnika, budući da ne zavise od skupštinske većine, već od direktne podrške biračkog tela. Ova legitimnost omogućava gradonačelnicima veći politički autoritet u pregovorima sa centralnom vlašću i drugim političkim akterima, što može doprineti efikasnijem sprovođenju lokalnih politika.

Još jedan važan izazov savremene demokratije, posebno u zemljama u tranziciji, jeste dominacija političkih partija nad lokalnim i nacionalnim institucijama (Kopecky et al. 2012; 2016; Klima 2019). U mnogim državama, uključujući Srbiju, političke partije igraju dominantnu ulogu u formiranju lokalnih vlasti, što često vodi ka politizaciji javne uprave i donošenja odluka na osnovu partijskih interesa, umesto u skladu sa potrebama lokalnih zajednica.

Neposredan izbor gradonačelnika nudi potencijalno rešenje za ovaj problem, jer u načelu umanjuje mogućnost partijskih dogovora i trgovine političkim uticajem. Gradonačelnik koji dolazi na vlast neposrednim izborom direktno je odgovoran građanima, a ne partijskoj hijerarhiji, što smanjuje mogućnost partijskog pritiska na lokalne političke odluke.

Generalno govoreći, model neposredno biranog gradonačelnika može doprineti smanjenju uticaja političkih partija na lokalnu politiku i omogućiti veću autonomiju lokalnim liderima u upravljanju svojim zajednicama. Međutim, praksa pokazuje da ovo nije uvek slučaj, jer političke partije i dalje mogu imati značajan uticaj kroz stranačku podršku gradonačelničkim kandidatima i kontrolu nad lokalnim skupštinama i finansijskim sredstvima. Dakle, neposredno birani gradonačelnik *per se* ne predstavlja garanciju za ograničavanje preteranog uticaja partijskih centrala i lokalne autonomije, ali može biti značajan korak u tom pravcu ukoliko se obezbede još neki prateći uslovi (o kojima će naknadno biti reči).

Konačno, još jedan važan doprinos neposredno biranih gradonačelnika jeste jačanje veze između građana i izabраниh vlasti. U teoriji lokalne demokratije, smatra se da što je veza između lidera i građana neposrednija to je demokratski legitimitet jači. Neposredno birani gradonačelnici imaju obavezu da odgovaraju direktno građanima, što može doprineti većem stepenu transparentnosti i odgovornosti.

Pored načelnih prednosti neposredno biranog gradonačelnika, moguće je identifikovati i nekoliko nedostataka. Oni su koncizno navedeni u već pominjanom dokumentu br. 151 Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti. Prema ovom dokumentu, glavni nedostaci modela neposredno biranog gradonačelnika su: 1. politički zastoji i konflikti između skupštine i gradonačelnika; 2. rizik od personalizacije lokalne vlasti i stvaranja klijentelističkih odnosa; 3. rizik od populizma i 4. gubljenje uticaja političkih partija što destimuliše građane da se politički aktiviraju.

Da li će se i u kojoj meri ispoljiti načelne prednosti i nedostaci modela neposredno biranog gradonačelnika zavisi od konkretnih okolnosti i od kvaliteta pravila i organizacije ukupne lokalne vlasti. Naime, pažljivo kreiranjem, tj. adekvatnom regulativom moguće je inhibirati potencijalne nedostatke, a podsticati pozitivne strane ovog modela.

NEPOSREDNO BIRANI GRADONAČELNIK U PRAKSI: PREGLED EVROPSKIH ISKUSTAVA

Evropska iskustva pokazuju različite rezultate u primeni ovog modela, pri čemu se ističu različiti izazovi i prednosti koji zavise od političkog i institucionalnog konteksta svake države. Treba napomenuti da se, pored posrednog i neposrednog izbora gradonačelnika, u evropskoj praksi javlja i imenovanje od strane centralne vlasti (Belgija, Holandija, Luksemburg).³ Takođe postoje i varijacije između posrednog i neposrednog izbora. Na primer, u Portugalu, ali i u nekim opštinama u Španiji ili Švajcarskoj izbor gradonačelnika je formalno gledano posredan (u skupštini), ali sa elementima neposrednosti. Naime, biva izabran kandidat koji je bio nosilac liste koja je osvojila najveći broj glasova.

Kada je reč o „čistom“ modelu neposredno biranog gradonačelnika, opcije su izbor sa apsolutnom ili relativnom većinom. Izbori sa apsolutnom većinom su znatno češći, jer u drugom slučaju (što podrazumeva jednokružno glasanje) postoji mnogo veći rizik da gradonačelnik ima slabu poziciju u skupštini (ukoliko većina njenih članova pripada njemu opozicionoj stranci). Ovaj problem se znatno prevenira dvokružnim izborima i apsolutnom većinom, što partijama omogućava da odmere snage u prvom krugu, ali i da stvaraju saveze za drugi krug, što je obično i osnova za kasniju podršku gradonačelniku. Kada je reč o ovoj temi (relativna ili apsolutna većina za izbor gradonačelnika) uočava se tendencija da je u malim opštinama znatno češći izbor sa relativnom, a u većim, po pravilu, sa apsolutnom većinom.

Kada je reč o rasprostranjenosti modela neposrednog i posrednog izbora gradonačelnika može se reći da je neposredno birani gradonačelnik tradicija u SAD, dok je tradicionalni evropski kontinentalni model bio posredno birani gradonačelnik. Međutim, poslednjih nekoliko decenija mnoge evropske zemlje su se odlučile za prelazak na model neposredno biranog gradonačelnika. Danas (2024) su oba modela u kontinentalnoj Evropi otprilike podjednako zastupljena, međutim, uočava se stalan rast broja zemalja koje prelaze sa posrednog na model neposrednog izbora

3 U pitanju su tzv. stare demokratije – monarhije sa dugom tradicijom, pa se postavljenje od strane monarha svodi na ceremoniju. Po pravilu biva imenovan onaj kandidat kojeg predloži lokalna skupština.

Tabela 1. Izbor gradonačelnika u evropskim državama

Način izbora	Države
Neposredno	Albanija, Austrija, Belgija (flamanski region), BiH, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Nemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija
Posredno – postavlja ga skupština	Austrija (neki region), Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Irska, Letonija, Litvanija, Crna Gora, Norveška, Srbija, Španija, Švedska
Imenovanje – postavlja ga centralna vlast	Belgija (Brisel, Flandrija), Luksemburg, Holandija

Izvor: Council of European Municipalities and Regions

Nemačka predstavlja jedan od uspešnijih primera primene neposredno biranog gradonačelnika. Iako federalna država sa velikim brojem zakona o lokalnoj samoupravi (sistem lokalne samouprave je u nadležnosti federalnih jedinica – nem. *Land*), tokom devedesetih godina prošlog veka uveden je neposredan izbor gradonačelnika (skoro svi lenderi su uveli model neposrednog izbora). Čitav sistem javnog upravljanja, uključujući i lokalnu samoupravu, zasnovan je na decentralizovanoj strukturi koja omogućava gradonačelnicima značajnu autonomiju u odlučivanju i sprovođenju lokalnih politika. Gradonačelnici imaju velika izvršna ovlašćenja, uključujući nadzor nad lokalnom administracijom i upravljanje budžetom (jak gradonačelnik). Ovaj model omogućava jasnu političku odgovornost, jer građani direktno biraju gradonačelnika i mogu ga smeniti na sledećim izborima ukoliko nisu zadovoljni njegovim radom. Po stručnim analizama i procenama, uvođenje modela neposredno biranog gradonačelnika doprinelo je jačanju građanskog učešća, lokalne autonomije i jasnoći političke odgovornosti u lokalnoj sredini (Wollmann 2014). Važno je istaći i to da ovaj model funkcioniše u okviru dobro razvijenih institucija kontrole i balansa, gde lokalne skupštine zadržavaju važnu ulogu u nadzoru nad radom gradonačelnika.

Poljska je posle pada komunizma prošla kroz opsežnu decentralizaciju (jačanje opština i regionalizacija), koja je uključivala uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika 2002. godine. Ovaj model je prihvaćen kao deo šire reforme lokalne samouprave, sa ciljem da se poveća politička participacija i smanji uticaj centralizovane vlasti. Poljski gradonačelnici su dobili značajna ovlašćenja, uključujući kontrolu nad lokalnim budžetom i javnim resursima, što im omogućava da sprovedu nezavisne lokalne politike (model jakog gradonačelnika). Jedan od ključnih razloga za uspeh ovog modela u Poljskoj jeste njegova uloga u jačanju političke odgovornosti i legitimiteta. Neposredno birani gradonačelnici direktno odgovaraju građanima, a ne partijama, što je doprinelo smanjenju političke trgovine u lokalnim skupštinama. Treba napomenuti i to da je lokalni nivo (kao i u mnogim zapadnim evropskim zemljama) emancipovan

od političkih partija na centralnom nivou. Na lokalnim izborima dominiraju nezavisni kandidati, lokalne grupe građana, lokalni pokreti i sl. (Dudzińska 2008). Neposredno birani gradonačelnici su postali čvrsto ukorenjen model u svesti građana Poljske, te je široko prihvaćen i cenjen. Većina Poljaka izbore za gradonačelnike smatra najvažnijim subnacionalnim izborima u zemlji (Gendźwiłł & Swianiewicz 2017, 187).

Italija je uvela model jakog i neposredno biranog gradonačelnika 1993. godine, kao deo reformi usmerenih na smanjenje korupcije i jačanje transparentnosti u lokalnoj upravi. Pre uvođenja ovog modela, italijanski gradovi i opštine suočavali su se sa čestim promenama u lokalnoj vlasti, što je dovelo do političke nestabilnosti i neefikasnosti upravljanja. Neposredan izbor gradonačelnika omogućio je veću stabilnost, jer gradonačelnici sada služe fiksne mandate i imaju jasnu odgovornost prema biračima. Iskustva Italije pokazuju da neposredno birani gradonačelnici imaju veći legitimitet u biračkom telu, budući da njihova funkcija ne zavisi od političkih koalicija unutar lokalnih skupština. Pored toga, italijanski model jača političku odgovornost jer omogućava građanima direktan uticaj na izbore lokalnih lidera (Garcia Garcia & Sancino 2016). Ipak, postoje i izazovi, poput mogućih sukoba između gradonačelnika i lokalnih većina, posebno u situacijama kada ne postoji politička usklađenost između izvršne i zakonodavne grane vlasti na lokalnom nivou (Sancino & Castellani 2015).

U Mađarskoj je neposredan izbor gradonačelnika uveden 1990-ih godina, kao deo šire reforme lokalne samouprave u postkomunističkom periodu. Ovaj model bio je odgovor na potrebu za demokratizacijom lokalnih institucija i jačanjem veze između građana i lokalnih lidera. Mađarski gradonačelnici imaju značajna ovlašćenja u pogledu upravljanja lokalnim resursima i implementacije politika, ali se suočavaju sa izazovima političke centralizacije koju sprovodi vlast na nacionalnom nivou. Iako je neposredan izbor gradonačelnika u početku bio uspešan u jačanju lokalne demokratije, recentne političke promene u Mađarskoj, uključujući sve veći pritisak centralne vlade na lokalne samouprave, dovele su do smanjenja autonomije gradonačelnika. Uprkos tome, model neposrednog izbora i dalje omogućava politički legitimitet na lokalnom nivou, iako je u praksi njegov uticaj ograničen centralizovanim pristupom vlasti (Szabó 2023).

U Albaniji, neposredno birani gradonačelnici su deo šireg procesa demokratizacije i decentralizacije vlasti. Model je uveden kako bi se smanjila centralizacija i povećala politička odgovornost lokalnih lidera prema građanima. Zanimljivo je i to što je albanskim ustavom (član 109) određeno da se gradonačelnici biraju neposredno, što je inače pitanje koje se u drugim evropskim zemljama obično reguliše zakonom. Međutim, izazovi sa kojima se Albanija suočava uključuju političku polarizaciju i prekomernu kontrolu od strane centralne vlasti, što često ograničava stvarnu autonomiju gradonačelnika (Council of Europe 2023).

Sličan obrazac vidljiv je i u Severnoj Makedoniji, neposredan izbor gradonačelnika predstavljao je važan korak u demokratizaciji nakon raspada Jugoslavije, ali je ovaj model suočen sa izazovima u vidu političkih tenzija između

lokalnih lidera i centralne vlasti, kao i sa partijskom polarizacijom na lokalnom nivou (Chamber of Local Authorities 2018).

Bugarska je takođe usvojila model neposrednog izbora gradonačelnika kao deo svojih postkomunističkih reformi, s ciljem jačanja lokalne samouprave i demokratije. Gradonačelnici u Bugarskoj imaju značajnu ulogu u lokalnoj vlasti i imaju direktan mandat od građana, ali se i ovde susreću sa problemima političke kontrole i nedostatka finansijske autonomije. Uprkos tome, neposredno birani gradonačelnici u Bugarskoj uspevaju da igraju važnu ulogu u političkom životu, jačajući vezu između građana i vlasti, iako se suočavaju sa izazovima sličnim onima koji postoje i u drugim bivšim socijalističkim državama.

Iako je fokus ovog rada na načinu izbora gradonačelnika, treba pomenuti i širi okvir lokalnih izbora, tj. način izbora odbornika.⁴ Ovo je značajno jer se intenzivnija povezanost građana i vlasti može realizovati na različite načine, dakle ne samo kroz neposredan izbor gradonačelnika. S tim u vezi, mogu se identifikovati razlike u sistemima lokalnih samouprava. Naime, i gradonačelnik, i predstavnici, u lokalnoj skupštini mogu se birati direktno ili posredno, te tako postoje različite kombinacije ovih načina izbora (oba segmenta vlasti da se biraju posredno ili neposredno, odnosno kombinacije ova dva rešenja). Tako, na primer, u Švedskoj se gradonačelnici biraju posredno (bira ih lokalna skupština), međutim, neposrednost je prisutna pri izboru lokalnih odbornika. Građani mogu glasati za ponuđeni raspored kandidata na listi tako što prihvataju raspored kandidata koji je predložila partija ili mogu da glasaju za konkretnog kandidata kome daju prednost u odnosu na ostale. U Belgiji, gde gradonačelnici nisu neposredno birani, birači imaju onoliko glasova koliko se lokalnih predstavnika bira. Liste su zatvorene, što znači da birači daju sve svoje glasove jednoj listi, ali imaju opciju da sve glasove dodele jednom kandidatu ili ih raspodele na više njih. U nekim pokrajinama Austrije građani, pored određivanja rasporeda kandidata, mogu neke od njih i eliminisati sa liste. U nekim (redim) slučajevima birači mogu da dopišu ime kandidata za koga žele da glasaju (Norveška) (Council of Europe 1998).

MOGUĆNOSTI PRIMENE MODELA NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U SRBIJI

U prethodnim odeljcima razmotrene su načelne prednosti i nedostaci modela neposredno biranog gradonačelnika i različiti dometi u praksi. Iz komparacije ova dva aspekta može se zaključiti da su načelne prednosti brojnije od nedostataka, a potencijalni nedostaci se odgovarajućim institucionalnim dizajnom lo-

4 Izborni sistem za lokalne skupštine čini nekoliko pitanja: princip reprezentacije (proporcionalni ili većinski), tip glasačke liste (zatvorena – otvorena), tip glasanja (personalizovano ili glasanje za listu) i način preračunavanja glasova u mandate (izborna formula).

kalne vlasti mogu u značajnoj meri preduprediti. Osim toga, ukazano je na značaj ove tematike na nivou Evrope, na šta, između ostalog, ukazuje i pomenuti dokument Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, kao i relevantna akademska literatura. Takođe, evidentno je i to da se sve veći broj evropskih zemalja opredeljuje za model neposredno biranog gradonačelnika. Iako postoje određeni izazovi u vezi sa ovim modelom, on se u praksi pokazao kao funkcionalan, a njegovi efekti se ocenjuju kao pretežno pozitivni.

Ipak, u Republici Srbiji je neposredan izbor gradonačelnika bio kratko na snazi. Primenjen je samo jednom, na lokalnim izborima 2004. godine. Ubrzo je napušten i zamenjen posrednim izborom gradonačelnika putem lokalnih skupština. Glavni argument za povratak na posredni model bio je politički zastoj i disfunkcionalnost lokalnih vlasti, izazvan neslaganjima između neposredno izabranog gradonačelnika i skupštinske većine, naročito kada su te strane bile različitih političkih orijentacija.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine bilo je propisano da predlog za opoziv gradonačelnika, odnosno predsednika skupštine može da podnese: 10% biračkog tela, skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika i Vlada, ukoliko oceni da se povereni poslovi ne obavljaju u skladu sa zakonom. Nakon toga, o ovom predlogu opoziva izjašnjavali bi se građani na isti način kao i na izborima, odnosno neposrednim i tajnim glasanjem. U slučaju da je predlog za opoziv pokrenula skupština opštine, ona bi se raspustila u slučaju da njen predlog o opozivu „ne prođe” na izjašnjavanju građana.

Izbori su održani 19. septembra 2004. godine i ispostaviće se da su to jedni od retkih lokalnih izbora (pored onih iz 2024) koji nisu održani istovremeno sa izborima za više nivoa vlasti (izuzev AP Vojvodine, gde su istovremeno održani i pokrajinski izbori). Stoga je i izlaznost bila znatno manja u odnosu na prethodne i predstojeće lokalne izbore. Za izbor predsednika opština izlaznost je iznosila 41,7% (Republički zavod za statistiku 2005).

Ubrzo su u medijima počeli da se pojavljuju izveštaji o problemima u funkcionisanju nekih lokalnih samouprava, prvenstveno iz razloga što su gradonačelnik i skupštinska većina pripadali različitim, često suprotstavljenim partijama. U javnosti se formirao narativ o disfunkcionalnosti ovog modela. „Sistem se pokazao neefikasnim – uprave na desetine gradova blokirao je sukob gradonačelnika i većine u skupštini”. (RTS 2013). Već 2007. godine donet je novi zakon kojim je ukinut direktan izbor gradonačelnika, a gotovo sve stranke (i na vlasti i u opoziciji) glasale su za ovo rešenje (Insajder 2024).

Ipak, nedostaju precizni podaci i analize perioda nakon izbora 2004. godine. Ostaje otvoreno pitanje u koliko jedinica lokalnih samouprava su se pojavljivali problemi u funkcionisanju vlasti, šta je bio tačan uzrok, na koji način su se manifestovali i kakve su posledice imali?

Indikativni su i nalazi nekih analiza po kojima su krhkost i nestabilnost lokalnih vlasti bili generalno posledica politički raznorodnih koalicija i stranačkih aspiracija, te sukoba oko raspodele funkcija koji su podsticani i politikom stranačkih centrala, a da je tu situaciju pozicija neposredno biranog gradona-

čelnika dodatno komplikovala. Naime, jedna od najvažnijih posledica lokalnih izbora 2004. godine bila je to što ni u jednoj opštini nijedna stranka nije uspjela da osvoji apsolutnu većinu u lokalnoj skupštini, a doprinos tome je svakako dao proporcionalni izborni sistem. Visoka fragmentiranost biračkog tela, koja se preslikala na lokalne skupštine uz nizak stepen političke kulture zasnovane na saradnji, bili su ambijent u kome su sukobi postali učestali do te mere da su potpuno iskompromitovali direktan izbor gradonačelnika da su gotovo sve strane tražile njegovo ukidanje (Mijatović 2016).

Sa ovim u vezi je i pitanje kako je moguće da je u mnogim evropskim državama model neposredno biranog gradonačelnika održiv, a da je u Srbiji ukinut vrlo brzo nakon uvođenja? Ovde se otvara i pitanje stava i interesa političke elite (naročito vladajuće strukture) da li postoji stvarna politička volja za učvršćivanjem demokratskog i decentralizovanog društva i sistema. U tom kontekstu može se pretpostaviti da su iznošeni argumenti za ukidanje neposrednog izbora gradonačelnika bili više formalnog karaktera, a da se u suštini nalazio izostanak političke volje da se sistem dalje demokratizuje, a politička moć disperzira. Povod za ove konstatacije je i to što su se problemi nastali uvođenjem neposredno biranog gradonačelnika mogli rešiti i na druge načine, a ne samo povratkom na prethodni, i danas važeći model. Shodno rečenom, otvara se i pitanje uticaja partijskih aspiracija. Sudeći po većem broju nalaza većinu političkih partija u Srbiji karakterišu oligarhijske tendencije, nizak nivo unutar partijske demokratije, te nastojanje da potpuno kontrolišu političku scenu i javne resurse.⁵ Takvim aspiracijama ili tendencijama ne idu u prilog promene izbora u kojima se izabrani funkcioneri više vezuju za izbornu bazu (tj. građane), a emancipuju od političkih partija (tačnije partijskih centrala).

Ovo su takođe važni aspekti za potpunije razumevanje ove problematike, ali će zbog ograničenog prostora u radu nadalje pažnja biti fokusirana na objektivne argumente u pogledu razmatranih modela.

Ključ razumevanja ove problematike jeste jasno razlikovanje modela lokalne vlasti (dakle, ukupne lokalne vlasti, a ne samo kad je reč o izboru gradonačelnika). U literaturi (Đorđević 2012, 75–78) se pravi razlika između dva osnovna modela:

- jaka skupština – slab gradonačelnik i
- jak gradonačelnik – slaba skupština.

Ovoj podeli trebalo bi dodati još jedan model koji je sve važniji u novije vreme kada je stručno znanje sve neophodnije za javno upravljanje, a to je:

- menadžer – skupština model.

5 „U političkoj svakodnevici naše partije su, nasuprot proklamacijama, tek negde između liderskog ili oligarhijskog, nedemokratskog i kompetitivno-elitističkog, minimalnog demokratskog modela gde se partijske elite takmiče za podršku partijskih masa čija je uloga svedena na navijanje i aplaudiranje.” (Stojiljković & Spasojević 2013, 458)

Ovi modeli su bazirani na jasnom razdvajanju predstavničke i izvršne vlasti.⁶ Sva tri modela karakteriše postojanje osnovnih tela (predsednik, skupština), međutim, ono po čemu se razlikuju jesu uloge u ukupnom sistemu vlasti (kod koga je operativna moć, a koje kontrolno telo).⁷

Jedan od važnih indikatora o kom se modelu lokalne vlasti radi jeste izbor gradonačelnika. Ukoliko je neposredan to indicira na sistem jakog predsednika i obratno. Međutim, između načina izbora gradonačelnika i modela lokalne vlasti ne može se staviti znak jednakosti! Ono što gradonačelnika čini jakim nije samo način njegovog izbora, već i niz pratećih rešenja koja mu u praksi omogućuju slobodu delovanja i ograničavaju druge instance da ga opstruiraju, sve dok deluje u skladu sa propisima i usvojenim političkim programom. Ovde je reč o većem broju rešenja čija bi detaljna analiza prevazišla okvire ovog rada. Stoga će pažnja biti posvećena dvama ključnim pitanjima, a to su odnos gradonačelnika i veća i mogućnosti pokretanja njegovog opoziva u skupštini.

U praksi se sreću slučajevi lokalne vlasti koji imaju primese oba modela, tj. tendiraju više ka jednom ili drugom, a ključni segment ili indikator za određeni model jeste (ne)postojanje izvršnog veća, način njegovog formiranja i ovlašćenja koja ima. Tačnije, radi se o odnosu dva segmenta izvršne vlasti – gradonačelnika i izvršnog veća. Tako, na primer, u većini francuskih opština gradonačelnika bira skupština opštine (što ukazuje na model slabog gradonačelnika), ali on nema klasično izvršno veće, već svoj kabinet sačinjen od njegovih zamenika i pomoćnika. U Italiji, gradonačelnici se biraju neposredno, što ukazuje na model jakog gradonačelnika. Takođe, postoji i izvršno veće, pa bi se moglo zaključiti da je reč o dvodelnoj izvršnoj vlasti. Međutim, ključnu ulogu u postavljanju članova ovog veća ima upravo gradonačelnik, što ga čini jakim. U Slovačkoj je, pak, formiranje izvršnog veća (*obecná rada*) opcija, a ako se formira više služi kao konsultativno telo gradonačelnika. Mogu se naći i primeri u kojima se gradonačelnik bira neposredno, što je karakteristično za model jakog gradonačelnika, ali, sa druge strane, postoji i jako izvršno veće koje postavlja skupština i koje je karakteristično za modele slabog gradonačelnika. Ovakav slučaj je bio u Srbiji u periodu 2004–2008. godine.

Kada je reč o Srbiji, glavni problem je bio u odnosu gradonačelnika i izvršnog veća, ali i u mogućnosti skupštine da relativno lako pokrene proceduru njegovog opoziva. Suština tog problema je bila to što je Zakonom iz 2002. uveden model neposredno biranog gradonačelnika, dok su ostale karakteristike modela lokalne vlasti ostale nepromenjene (jaka skupština – slab gra-

6 Postoji i komisijski model lokalne vlasti u kome je nosilac vlasti kolektivni organ koji objedinjuje i predstavničku i izvršnu vlast. Danas se retko primenjuje.

7 Ovo su modeli koji se u praksi često prepliću, pa konkretan sistem lokalne vlasti može imati primese oba modela. U čistom modelu jakog gradonačelnika ne postoji klasičan izvršni odbor (tj. izvršno veće), već tim ili kabinet gradonačelnika koji čine njegovi pomoćnici i zamenici.

donačelnik). Time je došlo do kombinacije dva osnovna modela, što se pokazalo kao jedan od glavnih uzroka disfunkcionalnosti jednog broja lokalnih samouprava.

Da je zakonom iz 2002. uveden ne samo neposredno biran gradonačelnik već i model jakog gradonačelnika te disfunkcionalnosti bi bile u najvećoj meri izbegnute. To bi podrazumevalo pravo gradonačelnika da sam postavlja članove izvršnog veća (a ne skupština), kao svoj kabinet, koji bi zajedno sa njim realizovao lokalne odluke i programe. Još jedno moguće rešenje moglo je biti i to da je za pokretanje opoziva gradonačelnika potrebna dvotrećinska većina u skupštini.⁸

Dakle, uspeh uvođenja neposredno biranog gradonačelnika zavisi od pratećih uslova u pogledu organizacije lokalne vlasti, ali i drugih, širih reformskih procesa koji bi mu obezbedili autonomiju, kao što su fiskalna decentralizacija, profesionalizacija uprave i jačanje veze sa građanima. Neki od ovih procesa su kao ciljevi zapisani u zvaničnom dokumentu Vlade Republike Srbije koji se odnosi na reformu sistema lokalne samouprave. Međutim, u njemu se ne pominje promena modela lokalne vlasti, tj. promene u pogledu izbora gradonačelnika i organizacije izvršne vlasti (Službeni glasnik 2018).

PREDLOG REFORMSKOG PAKETA ZA SRBIJU

Aktuelni lokalni izborni sistem u Srbiji karakterišu posredan izbor i gradonačelnika i lokalnih odbornika. Građani glasaju za odbornike zatvorenim i blokiranim izbornim listama. Oni na izborima zapravo odlučuju samo o tome koliko će partije osvojiti mandata u lokalnoj skupštini. O konkretnim kadrovskim rešenjima nosilaca javnih funkcija odlučuju partije, te se tako one nalaze u ulozi svojevrsnog posrednika između građana i njihovih predstavnika. Ovde je od izuzetne važnosti pitanje unutarpartijske demokratije. Naime, ako politička partija donosi odluke o kadrovskim rešenjima, a unutar sebe je autoritarna (a ne demokratska), onda se dovodi u pitanje smisao i svrha lokalnih izbora. U tom slučaju, posredno birani gradonačelnici postaju još slabiji, tj. vezani prvenstveno za partiju i partijske interese umesto da primarno uporište imaju u izbornoj volji građana. Sudeći po brojnim istraživanjima i nalazima, političke partije u Srbiji generalno karakteriše nizak stepen unutar partijske demokratije (Stojanović 2022, 62–80).

Na osnovu do sada rečenog, tj. načelnih prednosti modela neposredno biranog gradonačelnika, evropske prakse, ali i potreba Republike Srbije u pogledu

8 Po Zakonu iz 2002. godine, predlog za opoziv predsednika opštine mogu podneti najmanje 10 procenata biračkog tela, skupština opštine većinom glasova od ukupnog broja odbornika, odnosno Vlada ukoliko oceni da se povereni poslovi ne obavljaju u skladu sa zakonom (Milosavljević 2015, 495).

daljeg razvoja demokratije (uključujući departizaciju, jačanje legitimiteta vlasti, građansku participaciju, jasnije određenje odgovornosti) može se zaključiti da bi model neposredno biranog gradonačelnika dao značajan doprinos ovim ciljevima. Ipak, ovaj model, pored svojih prednosti, sa sobom nosi i određene nedostatke (izazove) koji su se manifestovali i u Srbiji nakon izbora 2004. godine. Međutim, detaljnom analizom potencijalnih problema i adekvatnim reformskim aranžmanom moguće je ove izazove ograničiti.

Dakle, neposredan izbor gradonačelnika *per se* najverovatnije neće dati očekivane efekte ukoliko mu nedostaje stvarna moć i autonomija (jasna ovlašćenja i nadležnosti, dovoljna finansijska sredstva, ljudski resursi i druga operativna sredstva). Drugim rečima, ovaj model postaje delotvoran ukoliko se realizuje kao deo šireg reformskog paketa koji uključuje nekoliko aspekata.

Najpre, to je reforma političkog sistema na lokalnom nivou, tj. promena modela lokalne vlasti. Potrebno je revidirati odnos između izvršne vlasti (gradonačelnika) i lokalnih skupština kako bi se smanjili rizici političkih sukoba i smetnji u lokalnom upravljanju koji su se pokazali kao problem prilikom prethodnog pokušaja primene ovog modela. Stoga je, uz neposrednost izbora, potrebno je uvesti model jakog gradonačelnika, koji bi imao veća izvršna ovlašćenja, uključujući imenovanje članova izvršnog veća. Ovaj model bi omogućio veću kontrolu gradonačelnika nad izvršnim procesima, čime bi se smanjili sukobi sa lokalnim skupštinama.

Drugo, trebalo bi razmotriti pitanje opoziva neposredno biranog gradonačelnika. Prva opcija je da mogućnost opoziva ne postoji. Ona podrazumeva da elektorat ne može referendumom smeniti gradonačelnika.⁹ Ukoliko bi pak postojala mogućnost opoziva, trebalo bi uvesti strožija pravila (u odnosu na ona iz Zakona iz 2002), koja bi ovu mogućnost tretirala kao izuzetan instrument u situacijama ozbiljne ugroženosti funkcionisanja lokalne vlasti, a sprečavala mogućnost zloupotrebe. Jedan od osnovnih načina jeste neophodnost kvalifikovane (npr. dvotrećinske) većine u lokalnoj skupštini za pokretanje procedure opoziva. Drugi način je podizanje minimalnog procenta broja građana, tj. birača potrebnog za pokretanje ovog instrumenta. Upravo po ovim rešenjima razlikuju se situacija u Srbiji (nakon usvajanja Zakona 2002. godine) i mnogih drugih evropskih zemalja.

Na primer, u Hrvatskoj je propisano da predlog za raspisivanje referenduma za opoziv može predložiti 20% ukupnog broja birača ili dvotrećinska većina predstavničkog tela (tj. lokalne skupštine). Odluka o opozivu je donesena ako se na referendumu za opoziv izjasni većina birača koji su glasali, pod uslovom da je na referendum izašla najmanje jedna trećina ukupnog broja upisanih birača u toj opštini, tj. gradu (član 41 i 42) (Hrvatski sabor 2020).

9 Ovo ne znači da ne postoji mogućnost razrešenja, što podrazumeva da neko drugo telo (viša instanca vlasti) može da razreši gradonačelnika kada postupa nezakonito.

U slovenačkom Zakonu o lokalnoj samoupravi nema ovakvih odredbi, tj. nije predviđeno da građani na referendumu mogu da smene gradonačelnika. Umesto toga, gradonačelnika može da razreši samo nacionalni parlament na predlog Vlade, a u slučaju nezakonitog postupanja gradonačelnika. Pre takve odluke parlament mora da upozori gradonačelnika o nezakonitom postupanju i predloži otklanjanje nezakonitosti u odgovarajućem roku. Tek ako se to ne desi parlament donosi odluku o razrešenju. Posmatrano striktno pravno, u ovom slučaju i nije reč o opozivu (engl. *recall*) već o razrešenju (engl. *revocation*). Suštinska razlika je u tome što do opoziva dolazi voljom izborne baze (oni koji glasaju), a razrešenje podrazumeva akt nekog drugog tela (npr. nacionalne skupštine ili vlade) (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law 2019, 9).

U Poljskoj postoji mogućnost opoziva gradonačelnika (mogu ga pokrenuti građani ili kvalifikovana skupštinska većina), međutim, u praksi se ovaj instrument retko primenjivao. U Poljskoj su između 2010. i 2014. godine izbori za opoziv održani u 111 opština (što je tek oko 4,5% od ukupnog broja opština, odnosno gradonačelnika koji su se suočili sa mogućnošću razrešenja). Od tog broja je u 16 slučajeva gradonačelnik zaista smenjen (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law 2019, 9).

Zapravo, kada se sagledaju zakonodavstva evropskih država u pogledu mogućnosti opoziva gradonačelnika, mogu se okvirno identifikovati dva osnovna pristupa, tj. postojanje mehanizama za lokalni opoziv (npr. Hrvatska, Poljska, Slovačka, Rumunija) i nepostojanje ovog mehanizma (npr. Slovenija, Severna Makedonija, Ujedinjeno Kraljevstvo).

Mehanizam opoziva na lokalnom nivou postoji u najmanje 15 zemalja sa različitim stepenom primene u praksi. Po navodima Izveštaja Venecijanske komisije o opozivu gradonačelnika i izabраних lokalnih predstavnika, opoziv se u Evropi retko koristi, iako je poslednjih godina приметно nešto веће интересовање за ovaj instrument. Takođe, u zaključcima ovog izveštaja se izražava i zabrinutost u pogledu (zlo)upotrebe opoziva, u kontekstu krize predstavničke demokratije. Naime, u zavisnosti od različitih faktora (poput političke kulture) i raznih uticaja, „pa čak i manipulacija od strane vlasti u nekim slučajevima, opoziv može biti instrumentalizovan i korišćen za različite vrste interesa” (Council of Europe, European Commission for Democracy through Law 2019, 27). Zbog toga se i preporučuje da se opoziv gradonačelnika može posmatrati kao prihvatljiv instrument, ali i kao instrument koji se koristi samo u izuzetnim prilikama, pod uslovom da je vrlo pažljivo regulisan i ako je povezan sa odgovarajućim i efikasnim proceduralnim garancijama koje sprečavaju njegovo zloupotrebu.

Na kraju treba reći da su izneti najvažniji elementi ili faktori koji bi imali uticaj na funkcionalnost i održivost modela neposredno biranog gradonačelnika u Srbiji. Osim toga, postoje i brojni prateći faktori koji mogu da podrže ili osujete ovaj predlog. Oni se odnose na širi kontekst i promene koje bi trebalo da doprinesu emancipaciji lokalnih vlasti od partijskih centrala i demokrati-

zaciji našeg društva i države. U tom smislu, važno je dalje raditi na finansijskoj autonomiji lokalne samouprave (fiskalna decentralizacija), jačanju lokalnih administrativnih kapaciteta (profesionalizacija uprave) i podsticanju participacije građana.

ZAKLJUČAK

Neposredno birani gradonačelnik predstavlja potencijalno rešenje za jačanje lokalne demokratije i političke odgovornosti u Srbiji, ali njegov uspeh zavisi od šireg institucionalnog i političkog okvira. Iskustva evropskih zemalja, naročito bivših socijalističkih država, pokazuju da ovaj model može podstaći ekstenzivniju političku participaciju, doprineti jačanju veze između građana i lokalnih lidera, kao i smanjenju uticaja političkih partija na lokalnu upravu. Ipak, primena modela u Srbiji zahteva pažljivo prilagođavanje specifičnom političkom i institucionalnom kontekstu zemlje.

Dosadašnje iskustvo Srbije sa neposrednim izborom gradonačelnika pokazalo je da, bez adekvatne institucionalne podrške, ovakav model može dovesti do političke disfunkcionalnosti i sukoba između gradonačelnika i lokalnih skupština. Zbog toga, ponovnom primenom ovog modela neophodno je obratiti pažnju na šire redefinisane sisteme lokalne vlasti (naročito odnos izvršne vlasti i skupštine i mogućnosti pokretanja opoziva gradonačelnika). Osim toga, treba imati na umu i šire prateće procese koji bi podržali uspeh ovog modela, kao što su dalje jačanje političke autonomije lokalnih vlasti, fiskalna decentralizacija, unapređenje administrativnih kapaciteta i promocija aktivnog učešća građana u radu lokalnih vlasti.

Dati predlozi mogu biti osnova za reformski paket kojim bi se stvorili uslovi u kojima neposredno birani gradonačelnici mogu efikasno delovati, uz veću autonomiju, odgovornost i kontrolu. Dakle, uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika moglo bi imati dugoročne pozitivne efekte na razvoj demokratije u Srbiji, pod uslovom da se sprovedu prateće reforme neophodne za njegovu institucionalnu stabilnost.

Implementacija ovog modela u Srbiji podrazumevala bi promenu više zakonskih akata, uključujući Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o lokalnim izborima, ali i propisa koji uređuju odnos lokalne skupštine i izvršne vlasti. Takođe, uspešna primena zahteva jasnu redistribuciju nadležnosti i ulogu izvršnog veća, kao i redefinisane mehanizama opoziva gradonačelnika.

Među glavnim preprekama mogli bi se identifikovati politički interesi etabliranih stranaka, koje bi mogle pružiti otpor zbog straha od gubitka kontrole nad lokalnim vlastima. S obzirom na centralizovanu prirodu partijske moći u Srbiji, kako se navodi u relevantnoj literaturi, moguće je očekivati protivljenje većine stranaka, posebno onih koje dominiraju u skupštinama. S druge strane, reformu bi najverovatnije podržali nezavisni kandidati, lokalne građanske ini-

cijative i deo stručne javnosti, koji zagovaraju veću lokalnu autonomiju i demokratizaciju procesa odlučivanja. U tom kontekstu, ključno je izgraditi širu društvenu koaliciju za reformu, koja bi uključila nevladine organizacije, akademsku zajednicu i građanske pokrete.

Osim toga, za uspešnu implementaciju modela neposredno biranog gradonačelnika bila bi potrebna njegova integracija u strukturisani proces oblikovanja javne politike. To podrazumeva artikulisanje problema kroz analizu postojećeg stanja, formulaciju i evaluaciju alternativnih institucionalnih rešenja, izradu strateških dokumenata (*policypaper*), kao i sprovođenje aktivnosti javnog zagovaranja u cilju mobilizacije podrške relevantnih aktera i informisanja šire javnosti.

LITERATURA

- Baybeck, Brady. 2014. "Local Political Participation". In *The Oxford handbook of state and local government*, Ed. Donald P. Haider-Markel, 95–109. Oxford: Oxford University Press.
- Bergh, Sylvia. 2004. „Democratic decentralisation and local participation: A review of recent research". *Development in Practice*, 14(6): 780–790.
- Chamber of Local Authorities. 2018. *Observation of municipal elections in 'The former Yugoslav Republic of Macedonia'* (15 October 2017). Strasbourg: Chamber of Local Authorities – 34th Congress Session. <https://rm.coe.int/20180328-speech-karim-van-overmeire-macedonia/1680799c52>.
- Council of European Municipalities and Regions. n.d. *Local and regional government in Europe – Structures and competences*.
- Council of Europe. 1998. *Electoral systems and voting procedures at local level: Local and regional authorities in Europe*, No. 68.
- Council of Europe. 2023. *Local Elections in Albania (14 May 2023)*. <https://rm.coe.int/cpl-2023-45-04-en-local-elections-in-albania-14-may-2023-rapporteur-st/1680acf472>.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law. 2019. *Report on the recall of mayors and local elected representatives*, opinion No. 910/2017.
- Dudzińska Agnieszka. 2008. "Non-party lists in local election in Poland." In *Farewell to the party model?*, Ed. Marion Reiser i Everhard Holtmann, 105–126. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Đorđević, Snežana. 2012. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Čigoja štampa i FPN.
- Environmentally and Socially Sustainable Development Network. 1996. *Participation and Local Government*, Social Development Notes 27388. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/739171468779103295/pdf/273880sdn280see0also0018203.pdf>

- Flin, Norman & Alberto Asker. 2021. *Upravljanje javnim sektorom*. Beograd: Dosije studio.
- García García, María Jesús & Alessandro Sancino. 2016. "Directly elected mayors vs. council appointed mayors – which effects on local government systems?: A comparison between Italy and Spain". In *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, Ed. Ugur Sadioglu and Kadir Dede, 288–303. Hershey, PA: IGI Global Scientific Publishing.
- Gendźwiłm, Adam & Paweł Swianiewicz. 2017. "Breeding grounds for local independents, bonus for incumbents: directly elected mayors in Poland". In *Directly elected mayors in urban governance – impact and practice*, Ed. David Sweeting, 179–200. Bristol, UK: Policy Press
- Hrvatski sabor. 2020. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, 144/20.
- Insajder. 2024. *I prelomni i zamagljeni: Istorija lokalnih izbora u Srbiji*. <https://www.insajder.net teme/i-prelomni-i-zamagljeni-istorija-lokalnih-izbora-u-srbiji-video>
- Klíma, Michal. 2019. *Informal politics in post-communist Europe: Political parties, clientelism and state capture*. Abingdon, UK: Routledge.
- Kopecký, Petr, Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Francisco Panizza, Gerardo Scherlis, Christian Schuster & Maria Spirova. 2016. "Party patronage in contemporary democracies. Results from an expert survey in 22 countries from five regions". *European Journal of Political Research*, 55(2): 416–431.
- Kopecký, Petr, Peter Mair & Maria Spirova (Eds.). 2012. *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mijatović, Marko. 2016. *Lokalni izbori u Republici Srbiji nakon obnove višestranačkog sistema 1990–2015*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung.
- Milosavljević, Bogoljub. 2015. *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*. Beograd: SKGO.
- Republički zavod za statistiku. 2005. *Izbori 2004 – konačni rezultati*. Beograd: RZS
- RTS. 2013. *Direktan izbor gradonačelnika, za i protiv*. <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/1395284/direktan-izbor-gradonacelnika-za-i-protiv.html>
- Sancino, Alessandro & Lorenzo Castellani. 2015. "New development: Directly elected mayors in Italy – creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership". *Public Money & Management*, 36(2): 153–156.
- Službeni glasnik. 2018. *Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine*. Beograd: Službeni glasnik RS 30/18.
- Stojanović, Boban Ž. 2022. *Uticaj političkih partija na formiranje lokalnih izvršnih vlasti u Srbiji od 2008. do 2016. godine*. Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Stojilković, Zoran & Dušan Spasojević. 2013. „Programske pozicije i unutarstranački odnosi stranaka u Srbiji”. U (Ne)demokratsko redizajniranje političkih partija u Srbiji, ur. Zoran Stojilković, Dušan Spasojević i Gordana Pilipović, 441–462. Beograd: Konrad Adenauer fondacija.

- Szabó, Balázs. 2023. *Municipal elections in Budapest in the authoritarian era*. Local Expertise Center, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnejim. Jerzego Regulskiego. [https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ENGLISH/MUNICIPAL_ELECTIONS_IN_BUDAPEST_\(1\).pdf](https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ENGLISH/MUNICIPAL_ELECTIONS_IN_BUDAPEST_(1).pdf).
- The Congress of Local and Regional Authorities. 2004. *Recommendation 151 (2004) on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government*. <https://rm.coe.int/advantages-and-disadvantages-of-directly-elected-local-executive-in-th/16-80719e88>.
- United Cities and Local Governments. 2008. *Decentralization and local democracy in the world*. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf
- Zvyagintsev, Maxim. 2021. *Local self-government: History, theory and practice of social and governance development*. Our Knowledge Publishing.
- Wollmann, Hellmut. 2014. "The directly-elected mayor in the German Länder—introduction, implementation and impact". *Public Money & Management*, 34(5): 331–337.
- Wolman, Harold. 1996. "Theories of local democracy in the United States". In *Rethinking Local Democracy*, Ed. Desmond King and Gerry Stoker, 158–173. London: Palgrave.

Aleksandar Kovačević* 

*Univerzitet u Beogradu
Srbija*

Model neposredno biranog gradonačelnika i odnos predstavničkog i izvršnog organa vlasti: uporedna analiza Republike Hrvatske i BiH i potencijalna primena u Republici Srbiji

SAŽETAK

Neposredno birani gradonačelnik predstavlja jedan od potencijalnih modela iz uporedne prakse kada građani na opštim i tajnim izborima biraju gradonačelnika glasajući za određenu ličnost koja poseduje integritet u određenoj lokalnoj zajednici. Ovako izabran gradonačelnik se može označiti kao jaki gradonačelnik, budući da svoj suverenitet crpi direktno od građana. Iako je ovaj sistem znatno popularniji u anglosaksonskom svetu nego u kontinentalnoj

* Naučni saradnik na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka. Kontakt email: aleksandar.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

Evropi, poslednjih godina se beleži porast broja država sa ovim modelom, posebno u novim i krhkim demokratijama. U regionu bivše Jugoslavije ovaj sistem je prisutan u četiri republike (Slovenija, Hrvatska, BiH i Severna Makedonija), dok Srbija i Crna Gora, osim u jednom kratkom periodu, zadržavaju sistem sa posredno biranim, odnosno slabim gradonačelnikom. Jedno od ključnih polja analize jeste odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti u okviru ovog modela. Stoga, osnovno istraživačko pitanje glasi: Da li kohabitacija u modelu neposredno biranog gradonačelnika predstavlja slabost ili prednost ovog modela u pogledu njegove demokratičnosti? Ovaj rad analizira model neposredno biranog gradonačelnika u sistemu lokalne samouprave i odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti. Fokus ovog istraživanja je na uporednoj analizi specifičnih gradova i opština iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, gde se istražuje kako ovaj model oblikuje dinamiku vlasti na lokalnom nivou i poziciju lokalne samouprave u uslovima kohabitacije. Kako je Republika Srbija imala kratko iskustvo sa ovim modelom, u radu se analizira i potencijalni povratak na ovaj model kroz promenu zakonodavstva i ističu izazovi i moguće prednosti koje bi ovakva promena mogla doneti u kontekstu decentralizacije vlasti i jačanja lokalne demokratije.

KLJUČNE REČI: lokalna samouprava; model neposredno biranog gradonačelnika; lokalni izbori; decentralizacija; kohabitacija.

UVOD

Neposredno birani gradonačelnik predstavlja jedan od mogućih modela iz uporedne prakse kada građani na opštim i tajnim izborima biraju gradonačelnika glasajući za određenu ličnost koja poseduje integritet i dignitet u određenoj lokalnoj zajednici. Ovaj model je prisutniji u anglosaksonskom svetu, ali se u poslednje vreme širi i u kontinentalnoj Evropi. Demokratska tranzicija i konsolidacija demokratije u regionu bivše Jugoslavije dovela je do toga da se ovaj model implementira u četiri od šest bivših republika, dok se model slabog gradonačelnika jedino zadržao u Srbiji i Crnoj Gori, osim u jednom kratkom periodu. S obzirom na to da se radi o sistemima sa krhkom demokratijom potrebno je posebno rasvetliti odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti. Ovi odnosi neretko poprimaju oblik kohabitacije, te se otuda nameće i osnovno istraživačko pitanje koje ovde glasi: da li kohabitacija u modelu neposredno biranog gradonačelnika predstavlja slabost ili prednost ovog modela u pogledu njegove demokratičnosti? U ovom radu se predstavljaju osnovne karakteristike modela sa neposredno biranim gradonačelnikom i analiziraju njegove prednosti i mane. Fokus istraživanja je na uporednoj analizi gradova i opština

u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, gde se istražuje kako ovaj model oblikuje dinamiku vlasti na lokalnom nivou i poziciju lokalne samouprave u uslovima kohabitacije. Kako je naša zemlja imala kratko iskustvo sa primenom ovog modela, u radu se analizira i potencijalni povratak na ovaj model kroz promenu zakonodavstva i ističu izazovi i moguće prednosti koje bi ovakva promena donela u kontekstu jačanja lokalne demokratije.

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U UPOREDNOJ PERSPEKTIVI

Pozicija lokalne vlasti u odnosu na centralnu vlast umnogome zavisi od stepena decentralizacije i prihvatanja principa supsidijarnosti. Sistem centralizovane države je do pre nekoliko decenija opravdavan kao efikasan, dok se decentralizacija smatrala iznuđenim i taktičkim ustupkom i potrebom vlasti za većom legitimnošću (Komšić 2019, 148). Decentralizacija ili decentralizovano upravljanje se odnosi na „restrukturiranje ili reorganizaciju autoriteta tako da postoji sistem suodgovornosti između institucija upravljanja na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou u skladu sa principom supsidijarnosti, čime se povećava ukupan kvalitet i efikasnost sistema upravljanja, dok se povećava autoritet i kapaciteti nižih nivoa vlasti. ... Takođe se može očekivati da decentralizacija doprinese ključnim elementima dobrog upravljanja, kao što su povećanje mogućnosti za učešće ljudi u ekonomskim, društvenim i političkim odlukama; pomoć u razvoju kapaciteta ljudi; i unapređenje odgovornosti, transparentnosti i odgovorno postupanje vlade” (UNDP 1997, 4). Decentralizovan sistem lokalne vlasti se vezuje za uređenje odnosa između lokalnih i centralnih vlasti nakon Francuske revolucije, a sam eksperiment decentralizacije vlasti u postrevolucionarnom periodu nije trajao dugo. Pojam decentralizacija je u francuski politički vokabular ušao negde oko 1820. godine (Schmidt 2007, 22). Iz UNDP-ove definicije se jasno vidi da je pojam decentralizacije povezan sa principom supsidijarnosti. Iz tog razloga je neophodno navesti njegovu definiciju koja je sadržana u članu 4. paragrafu 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Ovaj princip podrazumeva da će javne poslove „prvenstveno obavljati oni organi vlasti koji su najbliži građanima”, dok bi se ustupanje poslova drugom organu vlasti trebalo da zasniva na „proceni obima i prirode zadataka i zahteva u pogledu efikasnosti uprave i funkcionisanja privrede (Savet Evrope 1985). Primenom principa supsidijarnosti se može označiti kao decentralizacija javnih poslova kojim se afirmišu principi demokratičnosti u smislu otvorenosti i participacije građana i korisnika usluga, funkcionalnosti i fleksibilnosti u smislu kreativnosti u osmišljavanju optimalnog načina obavljanja poslova od strane svih aktera, čime se dodatno afirmiše demokratski tip odnosa u društvu, ali i racionalnosti, tj. efikasnosti i efektivnosti koji označavaju odgovornost u trošenju novca i energije građana (Đorđević 2017, 14).

Decentralizacija vlasti i uvažavanje principa supsidijarnosti nisu dovoljni za pospešivanje položaja lokalne vlasti u odnosu na centralnu vlast. Ovaj položaj umnogome zavisi od položaja lokalnih lidera u odnosu na centralnu vlast, odnosno od stepena njihove nezavisnosti i količine moći koje oni poseduju. Otuda je od velike važnosti posmatrati modele organizacije vlasti na lokalnom nivou. U uporednoj praksi moguće je razlikovati četiri modela organizacije vlasti na lokalnom nivou i to: (1) model jakog gradonačelnika, koji se zasniva na izabranom izvršnom organu kao centralnoj figuri vlasti; (2) komitetski model, koji se zasniva na deljenju izvršne vlasti između političkog lidera i stalnih komiteta; (3) kolektivni model, koji podrazumeva kolektivno upravljanje većem i (4) veće-menadžer model, kada većem upravlja gradonačelnik bez izvršnih ovlašćenja i postavljeni gradski menadžer, koji poseduje izvršna ovlašćenja (Mouritzen&Svara 2002, 55–56). Modeli organizacije vlasti na lokalnom nivou se, pak, mogu svesti na tri oblika. Prvi model je skupština – gradonačelnik, karakterističan za Evropu, u kojem su predstavnička i izvršna vlast jasno odvojene. U ovom modelu gradonačelnik je inokosni izvršni organ koji se bira iz redova skupštine. Druga varijanta ovog modela je gradonačelnik – skupština, gde se gradonačelnik bira neposredno od strane građana. Pojedini autori označavaju ovaj model kao model jakog gradonačelnika. Drugi model je komisijski system, koji poreklo vuče iz Francuske. Osnovni organ vlasti je komisijon, koji predstavlja kolektivni organ koji u sebi objedinjava predstavničku i izvršnu vlast. Treći model je model gradskog menadžera, koji se vezuje za američke gradove i lokalne vlasti, gde gradski menadžer ima široka ovlašćenja i nadležnosti, ali i institucionalnu i političku nezavisnost od ostalih organa vlasti u gradu (Đorđević 2012a, 91–94).

Uporedna literatura o lokalnoj samoupravi ne nudi uniformnu listu institucionalnih ovlašćenja ili karakteristika koje su zajedničke neposredno biranim gradonačelnicima. Ovaj model ima dosta zajedničkih karakteristika sa modelom jakog gradonačelnika, ali isto tako posredno birani gradonačelnici mogu biti jaki gradonačelnici. Stoga je neophodno ponuditi ključne karakteristike ovog modela koji su prisutni bez obzira na formalne institucionalne karakteristike različitih sistema. Prva i najočiglednija karakteristika ovog sistema jeste da su oni neposredno birani od strane građana koji žive na teritoriji u kojoj se kandiduju. Druga takođe važna karakteristika jeste da rezultati izbora na vlast dovode jasno prepoznatljivog lidera koji može biti vezan za političku stranku ili, pak, biti nezavisni kandidat, ali je nesumnjivo formalni politički lider u opštinskoj ili gradskoj vlasti. Treća karakteristika se odnosi na sigurnost mandata do sledećih izbora ili barem do aktiviranja postupka opoziva, gde je takođe potrebna saglasnost biračkog tela (Sweeting 2017, 4). Na osnovu pomenutih karakteristika moguće je navesti prednosti i nedostatke ovog modela. Osnovna prednost ovog modela je stvaranje direktne veze između političkog lidera i birača, čime se posledično podiže zainteresovanost javnosti za izbore koja dovodi do veće izlaznosti, čime se podiže legitimitet izabranog predstavnika. Izabrani politički lider može, ali i ne mora biti član političke partije, čime

se privlače kandidati izvan sfere politike, tako da politički lideri mogu postati prepoznatljiviji članovi zajednice. Neposredan način izbora koncentriše svu moć odlučivanja na lokalnom nivou u rukama lidera, uz naglasak na odgovornost, jer njihov reizbor zavisi od volje građana na narednim izborima. Sa druge strane, ovom sistemu se zamera preterano fokusiranje na ličnost, razvijanje populizma, izbor neadekvatnih kandidata, odsustvo odgovornosti prema drugim političkim akterima, ravnodušnost prema biračima između izbornih ciklusa i teška smenljivost gradonačelnika. Ove zamerke je moguće preduprediti dobrim zakonskim rešenjima, gde će, između ostalog, navesti minimum kriterijuma za kandidovanje, sistem kontrole i ravnoteže vlasti, posebno u odnosu sa predstavničkim organom vlasti na lokalnu, mogućnost opoziva, koji treba da bude potvrđen od strane građana na obaveznom referendumu, i niz drugih pravnih instrumenata kojima se ograničava samovolja neposredno izabranog gradonačelnika. Odgovornost gradonačelnika prema građanima, uz mogućnost opoziva od strane građana, dovešće do spuštanja gradonačelnika u bazu zarad traganja za neophodnom podrškom za politiku koju sprovodi, čime se predupređuje potencijalna ravnodušnost prema biračima između dva izborna ciklusa.

Tabela 1. Prednosti i mane neposredno biranih gradonačelnika

Karakteristika sistema	Prednosti	Mane
Direktan izbor političkog lidera od strane građana	Direktna veza između lidera i birača Povećano interesovanje javnosti za izbore Povećana vidljivost lidera Podržava liderstvo na nivou lokalne zajednice Privlači kandidate izvan ustaljenih stranaka	Fokus na ličnost Politika vođena medijima Populizam Potencijalni izbor neadekvatnih kandidata Smanjuje pažnju na osnovna pitanja
Stvara individualnog, prepoznatljivog lidera	Koncentracija moći i autoriteta Olakšava kreiranje „vizije“ Fokus za odgovornost	Preopterećenje pojedinca Malo prostora za različite ili suprotstavljene glasove Odgovornost prema drugim akterima je umanjena
Siguran mandat	Dugoročna perspektiva Jasan proces za zamenu lidera	Ravnodušnost prema biračima između izbora Može biti teško ili nemoguće smeniti gradonačelnika

Izvor: Sweeting (2017, 5)

Neposredno birani gradonačelnik svoju suverenost crpi direktno od građana. Otuda i njegova politička odgovornost prema građanima koji su ga izabrali. Edvard Glaeser (engl. Edward Glaeser) ističe da „snaga koja dolazi iz ljudske saradnje je centralna istina iza uspeha civilizacije i primarni razlog zašto gradovi postoje“ (Glaeser 2011, 12). Otuda se i rodila ideja da gradovi kao najumreženije i najpovezanije političke asocijacije, koje pre svega definiše njihova

saradnja, pragmatizam, kreativnost i multikulturalizam, učine ono što države ne mogu. Dakle, kako bi Bendžamin R. Barber (engl. Benjamin R. Barber) rekao, neka gradonačelnici vladaju svetom (Barber 2013, 4). Barber dalje ističe da se to zapravo i dešava, jer su gradovi sve više umreženi i sve više sarađuju kroz kulturnu razmenu, trgovinu i komunikaciju. Ove mreže i kooperativni kompleksi koje one predstavljaju omogućuju upravljanje kroz dobrovoljnu saradnju i zajednički konsenzus. Kada bi se taj odnos formalizovao i kada bi zaista gradonačelnici upravljali svetom onda bi više od 3,5 milijardi ljudi, koji žive u urbanim sredinama, kao i mnogi drugi u prigradskim naseljima mogli učestvovati lokalno, a istovremeno sarađivati globalno. Dakle, ovde govorimo o pojmu građanske glokalnosti, koja obećava pragmatizam umesto politike, inovacije umesto ideologije i rešenja umesto suvereniteta (Barber 2013, 5). Smatramo da je ovo viđenje isuviše utopijsko, ali ne možemo prenebregnuti činjenicu da gradonačelnici, posebno u sistemima gde su neposredno birani, dominiraju na lokalnom nivou i da uz dobre menadžerske veštine ostvaruju saradnju sa drugim gradovima i opštinama kroz prekograničnu, interregionalnu ili transnacionalnu saradnju.¹

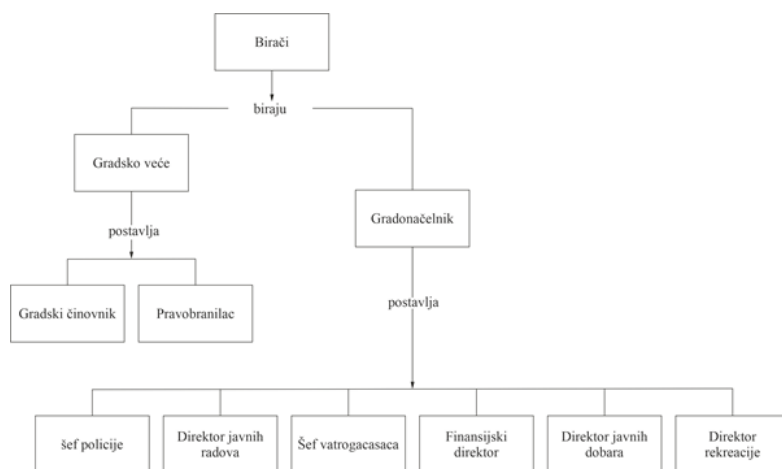
Neposredno birani gradonačelnik, iako inherentan anglosaksonskim zemljama, pronašao je svoju primenu širom Evrope. Pored neposrednog izbora gradonačelnika, u nekim državama je prisutan posredan izbor od strane lokalne skupštine, dok je u nekim državama prisutno i imenovanje od strane nadležnog organa lokalne, regionalne ili centralne vlasti (CEMR 2016). Za potrebe ovog rada posebno ćemo se fokusirati na sisteme sa neposredno biranim gradonačelnikom. Uporedna analiza nedvosmisleno pokazuje da je veliki broj evropskih zemalja² preuzeo ovaj model, što se posebno primećuje u postkomunističkim zemljama sa krhkom i mladom demokratijom. Naredno značajno polje naše analize jeste odnos između predstavničke i izvršne vlasti. Komparativna literatura o lokalnoj samoupravi ističe da je jedno od ključnih obeležja modela jakog gradonačelnika pravo imenovanja svih izvršnih funkcionera, tj. integracija svih upravnih organa i pravnih lica čiji je vlasnik ili osnivač jedinica lokalne samouprave pod nadzor gradonačelnika (Podolnjak i Gradašević 2013, 65, prema Zimmermann 1999, 171–177). Stoga je neophodno utvrditi organizacionu strukturu modela neposredno biranog, tj. jakog gradonačelnika. Ova struktura je prikazana na Slici br. 1. U sistemima sa neposredno biranim gradonačelnikom, gde granice u nadležnosti u postavljenju gradskih funkcionera nisu ovako jasno navedene, može da dođe do institucionalne blokade rada lokalne

1 Detaljnije o različitim oblicima međuopštinske saradnje u: (Stančetić 2024).

2 Neposredno birani gradonačelnik je prisutan u sledećim zemljama: Albanija, Austrija (zavisi od regiona), Belgija (Valonija), BiH, Bugarska, Hrvatska, Kipar, S. Makedonija, Gruzija, Nemačka, Grčka, Mađarska (kao član predstavničkog organa), Izrael, Italija, Kosovo*, Litvanija, Moldavija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Turska, Engleska (London) (CEMR 2016).

samouprave. Preduslov za institucionalnu blokadu jeste odnos kohabitacije³, kada gradonačelnik dolazi iz jedne političke partije, a većinu odbornika u lokalnoj skupštini čine predstavnici druge političke partije. Iako se kohabitacija izvorno odnosi na polupredsednički sistem podele vlasti na centralnom nivou, njeni efekti su i te kako prisutni i na lokalnom nivou vlasti. Neposredno birani gradonačelnik zadržava prerogative koji su mu dati u zakonu i statutu grada, ali istovremeno sprovođenje njegovih odluka i imenovanja zavise od skupštinske većine. Ovakvu kohabitaciju možemo uslovno označiti kao nezdravu. Ukoliko su zakonom jasno definisane granice međusobnih uticaja, možemo reći da postoji zdrav sistem kočnica i ravnoteže vlasti, te je postojanje kohabitacije ovde i poželjno kao preduslov veće demokratičnosti sistema. Kada govorimo o sistemima gde dolazi do međusobne blokade između neposredno biranog gradonačelnika i predstavničke vlasti koje pretilo da onemogući normalno funkcionisanje lokalne vlasti, onda je sistem kočnice i ravnoteže vlasti postavljen na nezdravim osnovama, te je potrebno načiniti značajne institucionalne promene kako bi se ovaj sistem uravnotežio. U nastavku rada ćemo na osnovu odnosa između predstavničke i izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, sa posebnim osvrtom na zakonska rešenja i eklatantne primere iz prakse, utvrditi prednosti i nedostatke modela sa neposredno biranim gradonačelnikom.

Slika 1. Model jakog gradonačelnika



Izvor: Đorđević (1998, 157) prema Ammons (1989, 38)

3 Kohabitacija je karakteristična za francuski polupredsednički sistem, gde predsednik i premijer pripadaju suprotstavljenim političkim koalicijama sa različitim programima. Predsednik zadržava ustavne prerogative, dok premijer vodi politiku u skladu sa svojim stavovima što ovaj sistem čini prilično nejasnim i komplikovanim (Poulard 1990, 254).

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Nakon raspada SFRJ države članice su nastavile svoj samostalni put u razvijanju lokalne samouprave. Republika Hrvatska je prvim Ustavom iz 1990. godine garantovala građanima pravo na lokalnu samoupravu.⁴ Treba imati u vidu da se u periodu od 1990. do 2014. godine nekoliko puta menjao sistem lokalne samouprave u Hrvatskoj. Do prvih značajnih promena dolazi 2000. godine⁵, kada se ukida monotipska lokalna samouprava, tj. kada županije dobijaju status jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave. Ovim reformama otpočeo je proces decentralizacije, koji je ojačan donošenjem novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001), Zakona o izboru članova predstavničkih organa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2001) i Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba (2007). Poslednjim zakonom je po prvi put u Hrvatskoj uveden model neposredno biranog gradonačelnika, tj. izvršnog organa, čime je prekinuta praksa posrednog izbora gradonačelnika (Đorđević 2012b, 432). Poslednja dva zakona integrisana su u Zakon o lokalnim izborima, koji je donesen 2012. godine. Članom 88. pomenutog Zakona propisano je da se izvršni organ bira većinskim izbornim sistemom u kome celo područje opštine, grada, županije i Grada Zagreba čini jednu izbornu jedinicu (Zakon o lokalnim izborima 2012, čl. 88). Zakon propisuje dvokružni većinski system, gde pobeđu u prvom krugu odnosi kandidat koji osvoji više od 50% glasova birača koji su izašli na izbore. Zanimljiva odredba ovog Zakona jeste da se izbor zamenika gradonačelnika i župana takođe vrši neposredno (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 40). Uvođenjem neposrednog izbora ukinuta su poglavarstva kao kolektivni izvršni organ biran od strane lokalne skupštine i uvedena neposredno izabrana lokalna vlast. Hrvatska vlada je tada tvrdila da se radi o najfundamentalnijoj promeni u sistemu lokalne samouprave od 1990-ih godina. Novi sistem lokalne samouprave je po prvi put primenjen 2009. Godine, sa redovnim lokalnim izborima, a povećana izlaznost u proseku od 10% nego 2005. godine govorila je u prilog primeni novog sistema izbora izvršnih organa (Podolnjak i Gradašević 2013, 62).

4 Jedinice lokalne samouprave, prema Ustavu iz 1990. Godine, bile su opštine, kotari ili gradovi, dok su županije definisane kao jedinice lokalne uprave i samouprave koje se osnivaju radi obavljanja poslova državne uprave (Ustav Republike Hrvatske 1990, čl. 129–130). Stoga, županije u Hrvatskoj u ovom periodu predstavljaju dekoncentrisane oblike države vlasti, a ne jedinice lokalne samouprave.

5 Videti prečišćen tekst Ustava Republike Hrvatske (2014).

Dakako, važno pitanje koje obrađujemo u ovom radu jeste odnos između predstavničke i izvršne vlasti na lokalnom nivou. Stoga nastojimo da utvrdimo da li u Republici Hrvatskoj postoje preduslovi za zdravu kohabitaciju, uz jasne granice u nadležnostima. Usvajanje novog zakona ubrzo je ukazalo na ključni problem ovog sistema. Taj problem su nejasno definisana ovlašćenja, što se na primeru Zagreba manifestovalo u dve situacije: (1) sukob u pogledu imenovanja članova skupština i nadzornih odbora trgovačkih društava čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave i (2) sukobi u pogledu predlaganja i usvajanja gradskog budžeta (Podolnjak i Gradašević 2013, 62). Napominjemo da je do sukoba u pogledu ove dve nadležnosti dolazilo u slučaju kohabitacije, što je, prema jednoj neobjavljenoj analizi GONG-a koja je urađena nakon izbora 2009. Godine, bio slučaj samo u 11 lokalnih samouprava (svega 2%) (Podolnjak i Gradašević 2013, 63). Iako je udeo lokalnih samouprava bio mali, problem svakako nije bio beznačajan jer se najjasnije manifestovao u glavnom gradu. Politički sukob u Zagrebu nastao je nakon unutrašnje podele unutar SDP-a, kada je dugogodišnji gradonačelnik Milan Bandić, kojeg je stranka podržala na prvim neposrednim izborima za gradonačelnika, koje je dobio u drugom krugu, odlučio da se kandiduje za predsednika Hrvatske uprkos protivljenju stranke. Ova odluka dovela je do njegovog isključenja iz SDP-a, čime je izgubio stabilnu većinu u gradskom parlamentu, što je pokrenulo krizu u funkcionisanju lokalne samouprave u Zagrebu (Podolnjak i Gradašević 2013, 63).

Ministarstvo uprave i Hrvatsko udruženje gradova su tokom 2009. izneli suprotne stavove o pravu gradonačelnika na imenovanje. Ministarstvo je tvrdilo da je to u nadležnosti predstavničkog organa, dok je udruženje gradova smatralo da gradonačelnici imaju zakonom utvrđeno pravo na zastupanje jedinice lokalne samouprave (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 42). Udruženje je tvrdilo da je Ministarstvo pogrešno tumačilo zakon, umanjujući ovlašćenja gradonačelnika, koji ima ekskluzivno pravo zastupanja jedinice lokalne samouprave. Pismo u prilog stavu udruženja uputio je tadašnji gradonačelnik Rijeke, Vojko Obersnel. Ipak, treba imati u vidu da gradonačelnici čine skupštinu udruženja, što može presudno uticati na percepciju stavova udruženja (Podolnjak i Gradašević 2013, 64–65). Gradonačelnik Zagreba je 18. decembra 2009. obustavio primenu dva člana gradskog statuta i dva zaključka gradske skupštine koji su regulisali imenovanje predstavnika u skupštinama dva trgovačka društva. Osporeni članovi statuta davali su skupštini pravo da odlučuje o predstavnicima u društvima u vlasništvu grada. Gradonačelnik je, pozivajući se na Zakon o trgovačkim društvima i Zakon o lokalnoj samoupravi, tvrdio da kao zakonski zastupnik grada ima pravo samostalnog odlučivanja o sastavu skupština trgovačkih društava. Štaviše, on je sebe smatrao praktično jedinim članom skupštine ova dva trgovačka društva (Podolnjak i Gradašević 2013, 66).

Sukob na relaciji gradonačelnik – skupština konačno je razrešen odlukom Ustavnog suda Hrvatske. Iako se predstavka odnosila na manji grad Beli Manastir, odluka suda primenjivana je na slične slučajeve. Ustavni sud je u

martu 2010. godine kao neosnovan odbio predlog za pokretanje ocene saglasnosti sa Ustavom i zakonom odredaba statuta grada Belog Manastira koje se odnose na imenovanje i razrešavanje članova odbora javnih ustanova, preduzeća i drugih pravnih lica koje osniva grad i izbore, imenovanje i razrešenja predstavnika grada u skupštinama trgovačkih društava gde se grad pojavljuje kao suvlasnik ili osnivač. Predlagač je smatrala da predstavnički organ jedinice lokalne samouprave nije nadležan da obavlja imenovanja i takođe se pozvala na član 42. Zakona. Ona je posebno istakla da je Ustavni sud nadležan da presudi o ovim spornim pitanjima jer se u praksi dešava da neposredno izabrani gradonačelnici imaju različita ovlašćenja u zavisnosti od pripadnosti političkoj partiji. U obrazloženju odbijanja predloga Ustavni sud se pozvao na opšte odredbe Ustava i Zakona kojim je priznato pravo jedinicama lokalne samouprave da statutima urede unutrašnju strukturu i nadležnosti svojih tela (Ustavni sud RH 2010). Zakon, sa jedne strane, ne propisuje organ nadležan za imenovanje, nego tu oblast prepušta statutima, dok, sa druge, utvrđuje da predstavnički organ bira, imenuje ili razrešava druge osobe izvan kruga članova radnih tela veća, odnosno skupštine. Kako predstavnički organ osniva pomenuta pravna lica, logično je da nadležnost za imenovanja pripada upravo njemu (Podolnjak i Gradašević 2013, 67). Ustavni sud je zaključio da čelnici izvršne vlasti imaju pravo zastupanja jedinice lokalne samouprave prema trećim stranama, sudovima i organima javne vlasti. Međutim, pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se kroz predstavnički organ, kojem zakonodavac daje ovlašćenje da statutom odredi nadležno telo za imenovanja. To može biti i izvršni organ, ali isključivo po odluci predstavničkog. Sud je ocenio da odredbe statuta grada Belog Manastira, u vezi s imenovanjima, nisu protivne zakonu ni Ustavu (Ustavni sud RH 2010).

Naredni veliki sukob na relaciji gradonačelnik – gradska skupština odigrao se u vezi ovlašćenja za određivanje merila za naplatu usluga predškolskih ustanova, što je posledično bilo vezano za donošenje odluke o gradskom budžetu. Gradski budžet je, pored Statuta, najvažniji dokument u nadležnosti gradske skupštine. Pravo predlaganja gradskog budžeta predstavničkom organu dodeljeno je izvršnom, dok budžet usvaja predstavnički organ (Zakon o proračunu 2008, čl. 3, tačka 19. i 37). Kohabitacija u lokalnoj samoupravi mogla je dovesti do blokade njenog rada, posebno kroz nedonošenje budžeta. Iako je izvršni organ imao isključivo pravo predlaganja budžeta, nije snosio odgovornost za njegovo nedonošenje. Zakonska odgovornost za nedonošenje budžeta pripadala je predstavničkom organu, koji bi u takvim situacijama mogao biti raspušten. U uslovima kohabitacije, pojedini gradonačelnici su počeli da koriste sasvim novo pravo koje nije bilo regulisano zakonom. Dakle, oni su, usled neslaganja sa amandmanima od predstavničkog organa, svoje predloge povlačili, što je u slučaju opštine Stari Mikanovci rezultiralo raspuštanjem predstavničkog organa. Time se stekao utisak da gradonačelnici mogu svojim povlačenjem predloga budžeta dovesti do raspuštanja legitimno izabranog predstavničkog organa (Podolnjak i Gradašević 2013, 70). U momentu usvajanja budžeta grada

Zagreba nije došlo do sukoba jer je fokus bio na predsedničkoj kampanji, gde su se kao oponenti našla dva kandidata iz redova SDP-a. Međutim, sukob počinje prilikom usvajanja budžeta za 2011. Godinu, kada gradonačelnik predlaže novi način obračuna naknade prema prosečnom dohotku porodice za roditelje dece koja pohađaju predškolske ustanove. Ovaj predlog nije naišao na podršku SDP-a, koji je imao većinu u gradskoj skupštini, ali je strah od mogućeg raspuštanja skupštine od strane HDZ-ove Vlade doveo do usvajanja budžeta uprkos neslaganjima. Istinski sukob otpočeo je u proleće 2011. Godine, kada skupština nije prihvatila gradonačelnikov predlog Odluke o novim cenama usluga predškolskih ustanova, koja se zasnivala na usvojenom budžetu. Gradska skupština je usvojila potpuno drugačiju odluku, a gradonačelnik je obustavio primenu odluke i obavestio nadležno ministarstvo. Skupština je tvrdila da je delovala u skladu sa zakonom i tražila izmene budžeta. Sukob je eskalirao na državni nivo uključivanjem Ministarstva uprave, Ministarstva nauke, prosvete i sporta i Ministarstva finansija, koja su uglavnom podržala pravo skupštine na donošenje odluke, ali su preporučila usklađivanje budžeta i odluke. Iako je sukob mogao dovesti do opoziva gradonačelnika, to nije učinjeno. Problem je rešen krajem 2011. godine, kada je gradonačelnik prihvatio skupštinske amandmane na budžet nakon pobeđe SDP-a na parlamentarnim izborima (Podolnjak i Gradašević 2013, 70–72).

Iako je problem kohabitacije najviše pogodio SDP, moglo se očekivati da će Vlada SDP-a ići ka slabljenju pozicije izvršnog organa. Ipak, SDP se, sa partnerima, odlučio da već 2012. godine izvrši izmene i dopune ovog Zakona, koje su ojačale poziciju izvršnog organa, te je on postao ekskluzivni predlagač budžeta i data je mogućnost povlačenja predloga budžeta nakon glasanja o amandmanima, ali pre glasanja o budžetu u celini (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 69). Ovim izmenama je uvedena i mogućnost istovremenog raspuštanja predstavničkog organa i razrešenje izvršnog organa ukoliko u zakonom određenom roku ne bude donesen budžet ili odluka o privremenom finansiranju (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 70). Veoma značajna izmena, koja je skoncentrisala dosta moći u ruke izvršnog organa, je pravo da imenuje i razrešava predstavnike jedinice lokalne i regionalne samouprave javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih lica za obavljanje privrednih, društvenih, komunalnih i drugih delatnosti, osim u slučajevima kada je posebnim zakonom drugačije uređeno (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2013, čl. 48). Izmene su dodatno ojačale poziciju izvršnog organa vlasti u lokalnoj i regionalnoj samoupravi Hrvatske. Uz pravo imenovanja načelnika odeljenja lokalne uprave putem javnog konkursa, ove promene učvrstile su izvršni organ kao ključni centar moći u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

Poslednje izmene i dopune zakona dodatno preciziraju prava, obaveze i dužnosti neposredno izabranih izvršnih organa. One preciziraju procedure opoziva izvršnog organa putem referenduma. Referendum može biti raspisan na zahtev 20% birača, uz potvrdu skupštine o ispunjenju uslova, ili na inicijativu

2/3 članova predstavničkog organa, koje takođe mora dvotrećinskom većinom doneti odluku o referendumu. Referendum nije dozvoljen za opoziv samo zamjenika gradonačelnika ili župana, niti može biti sproveden u poslednjoj godini njihovog mandata. Može se organizovati najranije šest meseci nakon izbora ili prethodnog referenduma i smatra se uspešnim ako ga podrži većina birača koja čini najmanje jednu trećinu ukupnog broja registrovanih birača (Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 40b. i 40c). Nadležnosti izvršnog organa vlasti, pored gorenavedenih, obuhvataju i: pripremu predloga opštih akata; sprovođenje i osiguravanje izvršenja; usmeravanje i nadzor rada upravnih organa lokalne i regionalne samouprave; upravljanje imovinom lokalne i regionalne samouprave u skladu sa zakonom i statutom; odlučivanje o sticanju i otuđivanju imovine u skladu s relevantnim propisima, kao i obavljanje drugih poslova predviđenih zakonom i statutom (Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 48). Zadržana je nadležnost izvršnog organa da na osnovu javnog konkursa imenuje načelnike upravnih odeljenja koja se osnivaju za upravljanje poslovima iz samoupravnog delokruga i poverenih poslova države uprave (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 53). Promenjeni su i uslovi istovremenog raspuštanja izvršnog i predstavničkog organa, tako što su definisana dva razloga opoziva, i to: (1) kada nakon raspuštanja predstavničkog organa, koji nije doneo odluku o raspisivanju obavezujućeg referenduma o opozivu izvršnog organa na predlog 20% birača, novi predstavnički organ ne donese budžet u roku od 90 dana i (2) kada predstavnički organ ne donese budžet u roku od 45 dana od podnošenja predloga od strane izvršnog organa (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2020, čl. 85a). Ovim izmenama je bitno ojačana pozicija gradonačelnika, utvrđen sistem kočnica i ravnoteže između predstavničkog i izvršnog organa vlasti, ali i jasno kažnjena nezdrava kohabitacija koja pretila da blokira rad organa lokalne samouprave. Na osnovu svega izrečenog sa sigurnošću se može tvrditi da model neposredno biranog gradonačelnika u dobroj meri odgovara modelu jakog gradonačelnika, kako je to definisano u komparativnoj literaturi o lokalnoj samoupravi.

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Posledice građanskog rata u Bosni i Hercegovini i etnička struktura stanovništva utrljali su put razvoju lokalne samouprave nakon okončanja sukoba. Mirovni pregovori u Dejtonu rezultirali su stvaranjem složene države koja se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. U tekstu Ustava Bosne i Hercegovine, koji predstavlja Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, nigde se ne pominje nadležnost Bosne i Hercegovine u pogledu lokalne

samouprave, nego se uređenje lokalne samouprave prepušta entitetima.⁶ Stoga, radi razumevanja položaja jedinica lokalne samouprave u BiH potrebno je analizirati entitetske ustave i zakone. Članom 5. Ustava Republike Srpske (RS) navedeno je da se ustavno uređenje RS između ostalog temelji i na lokalnoj samoupravi, a položaj i prava jedinica lokalne samouprave regulišu republički, tj. entitetski organi vlasti (Ustav Republike Srpske 2019, čl. 66). Sa druge strane, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), u odeljku VI – ističe da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini (član 2). Ustavom je definisano da se opštinsko veće (predstavnički organ) i opštinski načelnik biraju na neposrednim, demokratskim i tajnim izborima na celom području opštine na način utvrđen zakonom (Ustav FBiH 2023, Odeljak VI, čl. 3). Time je neposredan izbor načelnika postao obavezujuća kategorija. Ustav uređuje i nadležnosti opštinskog veća i načelnika (čl. 4–6), ali i ističe specifičan položaj gradskih vlasti. Grad se formira kao jedinica lokalne uprave i samouprave u skladu sa federalnim zakonom za područje dve ili više opština koje su teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana.⁷ Ustav dalje razrađuje odgovornosti grada i nadležnosti gradskog veća i gradonačelnika. Posebno je zanimljiva činjenica da u Ustavu nedvosmisleno piše da je nadležnost predstavničkog organa izbor gradonačelnika (Ustav FBiH 2023, Odeljak VIa). Kako ćemo se u radu fokusirati na odnos između predstavničke i izvršne vlasti u Republici Srpskoj, ovde ćemo ukratko objasniti način izbora načelnika i gradonačelnika u FBiH.

Ustav FBiH, Zakon o principima lokalne samouprave i Izborni zakon FBiH govori o dva modela izbora načelnika, odnosno gradonačelnika. Shodno tome, u opštinama FBiH razvijen je model neposredno biranog načelnika, dok je u gradovima na snazi model posredno biranog gradonačelnika. Praksa je, ipak, potpuno drugačija. Naime, gradonačelnici su u svim gradovima u FBiH, izuzev Sarajeva i Mostara, neposredno izabrani od strane građana. Osnov za neposredan izbor gradonačelnika moguće je pronaći u Izbornom zakonu BiH (2024), koji navodi da se izbor svih organa vlasti vrši na osnovu slobodnih izbora, opšteg i jednakog biračkog prava direktno od birača tajnim glasanjem, osim ako ovim Zakonom nije drugačije određeno (čl. 1.3). Na temelju ovog člana ostavljena je zakonska mogućnost neposrednog izbora načelnika, odnosno gradonačelnika koja se primenjuje u svim gradovima i opštinama u FBiH, izuzev

6 Detaljnije pročitati u odeljku Ustava BiH pod nazivom „Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta” (Ustav BiH, 1995, čl. III).

7 Zakonom o principima lokalne samouprave FBiH je, pored ustavnog određenja grada, definisano da se grad može uspostaviti federalnim zakonom na osnovu sporazuma o spajanju dve ili više opština ili odlukom opštinskog veća ukoliko opština predstavlja urbanu i infrastrukturnu celinu povezanu potrebama stanovništva u kojoj živi najmanje 30.000 stanovnika, odnosno 10.000 stanovnika u gradskom jezgru. Gradom se smatra i sedište kantona i kada ne ispunjava prethodno navedene uslove. Takođe, gradom se može proglasiti i opština od posebnog istorijskog i kulturnog značaja (Zakon o principima lokalne samouprave FBiH 2009, čl. 5).

Sarajeva, što je definisano gorepomenutom odredbom Ustava FBiH, Ustavom Kantona Sarajevo, Statutom grada⁸ i Mostara, što je definisano članom 19.7. Izbornog zakona BiH. Ranije je status grada u FBiH imao relativno mali broj jedinica lokalne samouprave, dok je novi Zakon omogućio dodeljivanje statusa grada brojnim opštinama. Nakon dodeljivanja statusa grada, gradovi su zadržali neposredan izbor gradonačelnika u skladu sa članom 4. Zakona FBiH, kojim se definiše izbor načelnika (Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opština u FBiH 2008, čl. 4). Time je izbegnuta primena eksplicitne odredbe Ustava o izboru gradonačelnika od strane predstavničkog organa, što predstavlja ujedno i kršenje te ustavne odredbe. Detaljnim pregledom postupaka pred Ustavnim sudom FBiH zaključili smo da postupak za ocenu ustavnosti ovakvog izbora gradonačelnika u gradovima FBiH nikada nije pokrenut.

MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U REPUBLICI SRPSKOJ

Lokalna samouprava u RS se temelji na entitetskom ustavu, Izbornom zakonodavstvu BiH i entitetskim zakonima kojima se reguliše teritorijalna organizacija i lokalna samouprava u RS. Otuda je prvi zakon kojim se reguliše lokalna samouprava donesen još ratne 1994. godine. Ovaj zakon se zvao Zakon o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi i važio je do 1999. godine. Valja napomenuti da je prvi zakon napravio diskontinuitet sa komunalnim sistemom kakav je bio u vreme bivše SFRJ. Njime je uveden neposredan izbor predstavničke vlasti i posredan izbor članova i predsednika izvršnog odbora i predsednika opština od strane lokalnog predstavničkog organa. Ključna manjkavost ovog zakona predstavlja mogućnost vlade da razreši članove izvršnog odbora i njihovog predsednika i da postavi svoje funkcionere ukoliko oceni da je njihovim radom povređen ustav ili zakon. Vlada svoju ulogu nije morala da obrazlaže, niti je imala jasno definisan rok do kojeg će postavljeni funkcioneri zamenjivati smenjene lokalne zvaničnike, čime se stiče utisak da se radi o snažnom intervencionizmu centralne na lokalnu vlast, a centralnoj vlasti daju snažna diskreciona ovlašćenja. Državni intervencionizam je ukinut Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine, a ključna novina ovog Zakona je uvođenje modela neposredno biranog načelnika/gradonačelnika koji ima ulogu inokosnog organa i monokratskog rukovodioca koji zastupa jedinicu lokalne samouprave dok se istovremeno nalazi na čelu administracije (opštinske, tj. gradske uprave) (Vranješ 2018, 88). Treći po redu Zakon donesen je 2004. godine. Njime se implementira Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i vrši popri-

8 Ustav Kantona Sarajevo (2017, čl. 4c) i Statut Grada Sarajeva (2023, čl. 43).

lična decentralizacija vlasti kroz prenošenje niza ovlašćenja sa republičkog na lokalni nivo, čime jedinice lokalne samouprave dobijaju normativnu, izvršnu i finansijsku samostalnost. Ovaj zakon je derogiran drugim zakonskim rešenjima, posebno Zakonom o budžetskom sistemu, čime je na mala vrata uveden intervencionizam centralne vlasti na fiskalnu suverenost. Zakon je bio preopširan i opterećen institutima koje bi trebalo urediti drugim zakonima, što je bilo predmet najopširnijih izmena i dopuna zakona iz 2013. godine (Vranješ 2018, 88).

Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi RS donesen je 2016. godine. Donošenje novog zakona bilo je motivisano nedostatkom rešenja u postojećem zakonodavstvu za blokadu rada lokalne samouprave u slučaju neuspešnog opoziva načelnika ili gradonačelnika, odnosno kada izgube poverenje lokalnih skupština. U periodu od 2012. do 2016. godine identifikovano je najmanje šest problema koji su obeležili mandat lokalnih vlasti: (1) promena u skupštinskoj većini u trećini jedinica lokalne samouprave; (2) uspešni i neuspešni referendum o opozivu načelnika opština; (3) neusvajanje budžeta; (4) nefunkcionisanje skupština usled nepostojanja skupštinske većine, nesaradnje načelnika i skupštine ili odbijanja predsednika skupštine da sazove sednicu; (5) odbijanje primopredaje vlasti od strane razrešenih načelnika i (6) dugotrajni i iscrpljujući sudski sporovi koje su protiv donesenih akata pokretale skupštine i načelnici (Vranješ 2018, 90). Ove zamerke svakako stoje, ali se čini da uglavnom težište krivice na funkcionisanje lokalne samouprave prebacuju na neposredno izabranog gradonačelnika, odnosno načelnika. Ipak, novi zakon, koji je poslednji put menjan i dopunjavan 2021. godine, uvodi izvesne novine u sistem lokalne samouprave. Jedna od njih proširuje definiciju grada, koji se sada može formirati ako opština ima više od 50.000 stanovnika, status razvijene jedinice lokalne samouprave u poslednje tri godine ili stopu zaposlenosti iznad republičkog proseka. Grad dobija šire nadležnosti u odnosu na opštinu, uključujući pravo na pravno zastupanje pred sudovima u imovinsko-pravnim sporovima, naplatu izvornih prihoda, kontrolu naplate i izdavanje zajedničkog računa za usluge javnih preduzeća (Zakon o lokalnoj samoupravi 2021, čl. 10. i 11). Potencijalna blokada rada lokalne samouprave je rešena kroz preciziranje postupka primopredaje dužnosti, koja je definisana članovima od 46 do 50. U slučaju nepoštovanja rokova iz člana 47. (8 dana od potvrde mandata od centralne izborne komisije za načelnike i gradonačelnike i 15 dana od konstituisanja skupštine za ostale funkcionere), nadležni ministar u roku od 3 dana donosi naredbu o primopredaji dužnosti između funkcionera koja se ima izvršiti u roku od 48 sati od objavljivanja u Službenom glasniku (Zakon o lokalnoj samoupravi 2021, čl. 50).

Zakon propisuje nadležnosti gradonačelnika i načelnika i gradske, odnosno opštinske skupštine. Ono što je na samom početku važno pomenuti jeste da gradonačelnik, tj. načelnik ima zamenika koji mu pomaže u obavljanju dužnosti. Prema Zakonu, njega predlaže gradonačelnik, tj. načelnik, a bira i razrešava skupština (Zakon o lokalnoj samoupravi 2021, čl. 55). Izbor gradonačel-

nika je neposredan i građani ga biraju na period od četiri godine (čl. 58), dok je prestanak mandata i njegov opoziv regulisan u Izbornom zakonu RS. Naime, inicijativu za opoziv može pokrenuti jedna trećina odbornika ili 10% birača koji su upisani u birački spisak na teritoriji opštine. Skupština je dužna da sve inicijative o opozivu stavi na dnevni red, dok odluku o pokretanju referenduma donosi većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Konačnu odluku o opozivu donose građani kroz tajno i neposredno izjašnjavanje, a načelniku ili gradonačelniku prestaje mandat ako se za njegov opoziv izjasni natpolovična većina birača koji su izašli na glasanje (Izborni zakon RS 2020, čl. 45, 45a i 48). Razrešenje zamenika gradonačelnika ili načelnika povezano je sa prestankom mandata izvršnog organa, jer 1/3 odbornika u skupštini može predložiti razrešenje zamenika ako je izvršnom organu prestao mandat pre isteka vremena na koji je izabran. Ako je zamenik sprečen da obavlja dužnost ili ako nema zamenika skupština bira vršioca dužnosti zamenika na predlog 1/3 odbornika, koji ima sva ovlašćenja izvršnog organa do izbora novog (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 57). Gradonačelnik ili načelnik ima ključnu ulogu u lokalnoj vlasti, uključujući predlaganje statuta, odluka i drugih opštih akata skupštini. Takođe, izrađuje i podnosi skupštini budžet, finansijski izveštaj, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i druge planske dokumente. On sprovodi lokalnu politiku prema odlukama skupštine, izvršava budžet, donosi odluku o osnivanju gradske ili opštinske uprave, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, te predlaže imenovanje i razrešenje načelnika odeljenja i službi (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 59). Ove nadležnosti su ključne za razumevanje potencijalnih sukoba između izvršne i predstavničke vlasti, naročito u uslovima kohabitacije. Zakon propisuje da odnosi između njih treba da se zasnivaju na međusobnom uvažavanju, saradnji i odgovornosti za svoje nadležnosti i suodgovornosti za funkcionisanje lokalne samouprave. Gradonačelnik je obavezan da redovno informiše skupštinu o sprovođenju politike lokalne samouprave, a skupština je dužna da razmatra predloge akata i izjasni se o njima u rokovima utvrđenim statutom i poslovnikom (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 70. i 71).

Slučaj kohabitacije kao potencijalni problem funkcionisanja lokalne samouprave u RS objasnićemo na primeru grada Banja Luke, administrativnom i političkom centru RS. Do jeseni 2020. godine u ovom lepom gradu na Vrbasu nije bilo značajnijih događaja koji bi mogli narušiti idiličnu poziciju koju je u ovom gradu od 2000. godine imao SNSD. Međutim, na neposrednim izborima za gradonačelnika Banja Luke pobedu je odneo kandidat opozicije, član PDP-a, Draško Stanivuković. SNSD je zadržao dominantnu poziciju u skupštini, formirajući skupštinsku većinu, čime su se stvorili uslovi za kohabitaciju. Kohabitacija nije otpočela sjajno jer je nakon okončanja izbora predsednik SNSD-a i tadašnji član predsedništva BiH iz reda srpskog naroda Milorad Dodik otvoreno zapretio obustavljanjem svih investicija i davanja od strane entiteta prema gradu (Kešmer i Veselinović 2020). Prva značajna institucionalna kriza dogodila se zbog neprihvatanja predloga gradskog budžeta od strane gradske

skupštine. Naime, skupštinska većina predvođena SNSD-om je krajem marta 2021. odbila da prihvati gradonačelnikov predlog budžeta za 2021. Godinu, čime je otpočela blokada grada jer grad nije mogao da vrši isplate. Ova prva kriza je prebrođena konačnim dogovorom o budžetu između skupštinske većine i gradonačelnika, te je budžet usvojen zajedno sa četiri amandmana skupštinske većine (Faktor 2021). Sa usvajanjem budžeta za naredne kalendarske godine se nije kasnilo, dok su rebalansi budžeta usvajani u poslednjem trenutku. Naredni problem koji je pretio da potpuno parališe grad bilo je usvajanje rebalansa budžeta za 2023. godinu. Paradoks je da je budžet grada za 2024. godinu usvojen ranije od usvajanja rebalansa.⁹ Grad Banja Luka je ušao u novu godinu bez usvojenog rebalansa budžeta za prethodnu godinu, čime su finansije grada bile blokirane. Stoga je važno pomenuti 15. vanrednu sednicu skupštine Banja Luke, koja je više puta odlagana zbog nedostatka kvoruma. Održavanje ove sednice obeležile su brojne kontroverze, od kojih valja spomenuti pokušaj nastavljanja sednice koji se trebao dogoditi 25. januara. Naime, 18 odbornika, od 31 koliko čini skupština grada, je potpisalo inicijativu da se održi sednica na kojoj bi trebalo da bude izglasan rebalans budžeta, iako je predsednik skupštine odredio 01. februar kao datum održavanja nastavka sednice. Vladajući SNSD je organizovao proteste, dok su protivdiverzione snage Policijske uprave Banja Luka sprečile održavanje sednice Gradske uprave nakon što su primile dojavu o postavljenoj bombi, koja se kasnije pokazala kao lažna. Usledile su međusobne optužbe o odgovornima za slanje anonimne dojave. Stanivuković je optužio predsednika Gradskog odbora SNSD-a, Vlada Đajića, i predsednika skupštine, Ljuba Ninkovića, dok je Đajić optužio Stanivukovićeve saradnike za slanje dojave (Vujatović 2024). Sednica je nastavljena 01. februara, ali zbog nedostatka kvoruma za odlučivanje nije usvojen rebalans budžeta (Stojanović 2024). Vanredna sednica je okončana u martu konačnim usvajanjem rebalansa budžeta (Skupština grada Banja Luka 2024).

Drugi značajan sukob je bio oko imenovanja u gradu. Naime, svako imenovanje od strane gradonačelnika (zamenik gradonačelnika, načelnik odeljenja ili službe¹⁰), izuzev imenovanja članova gradonačelnikovog kabineta, šefa kabineta, gradskog menadžera i gradskog arhitekta¹¹, mora da bude potvrđeno od strane skupštine (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 39). Problem oko imenovanja zamenika gradonačelnika i načelnika odeljenja i službi je nedostatak političkog konsenzusa. Stoga se gradonačelnik kretao po veoma klizavom terenu postavljajući tzv. ovlašćene potpisivače. Ova odluka nije pravno utemeljena u zakonodavstvu u RS. Uvertiru za ovaj događaj predstavljalo je razrešenje dotadašnjih načelnika bez imenovanja novih vršilaca dužnosti. Imenovanje

9 (Grad Banja Luka, 2024).

10 Član 55, 56. i 59. Zakona o lokalnoj samoupravi RS.

11 Član 63. Zakona o lokalnoj samoupravi RS.

vršilaca dužnosti bilo je povučeno sa dnevnog reda na predlog gradonačelnika, koji je obrazložio da je potrebno sačekati novu sistematizaciju pre nego što budu predložena imena. U međuvremenu, ulogu vršilaca dužnosti preuzelo je 13 ovlašćenih potpisivača, koji su bili predstavnici svakog odeljenja i koje je gradonačelnik ovlastio da upravljaju tim odeljenjima u tranzicionom periodu (BL Portal 2021). Tri godine od stupanja na dužnost gradonačelnika stigao je i predlog za imenovanje vršioca dužnosti načelnika, a skupština je usvojila predloženi dnevni red sa imenima devet kandidata za načelnike. Podršku odbornika su dobila tri kandidata (ATV 2023), čime su skupština i gradonačelnik i ovaj put propustili da postignu potpuni konsenzus oko imenovanja. Banja Luka je funkcionisala i bez izabranog zamenika gradonačelnika, što predstavlja veliki problem za grad u slučaju prestanka mandata gradonačelnika. Tada bi skupštinska većina morala da izabere vršioca dužnosti gradonačelnika, čime bi u potpunosti zaokružila svoje upravljanje gradom do izbora novog gradonačelnika. Na osnovu svega navedenog bilo bi potrebno pristupiti izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi u RS. Nakon gubitka izbora u BiH, Dodik je otvoreno pretio izmenama zakona koje bi razvlastile neposlušne gradonačelnike i načelnike, mada do tih izmena nije došlo. Smatramo da bi trebalo ići ka povećanju prava i odgovornosti gradonačelnika, te u ovom slučaju bi dobro bilo preuzeti hrvatski model, čime bi se imenovanja prepustila u ruke gradonačelniku nakon sprovedenog javnog konkursa. Takođe, odgovornost za usvajanje budžeta trebala bi biti podeljena između skupštine i gradonačelnika, koji bi mogli biti istovremeno smenjeni odlukom nadležnog tela Vlade.¹² Prema Izbornom zakonu RS, opoziv gradonačelnika predstavlja kontrolni mehanizam koji skupština može zloupotребiti. Skupštinska većina u uslovima kohabitacije može, na predlog 1/3 odbornika, izglasati opoziv, koji se potom stavlja na izjašnjavanje građanima. Takođe, ako 10% građana zahteva opoziv, a postoji dobra saradnja između skupštine i gradonačelnika, skupština može odbiti predlog za opoziv, čime stiče velika ovlašćenja i ignoriše volju građana. Stoga, za opoziv načelnika i gradonačelnika trebalo bi primeniti pravila iz hrvatskog zakonodavstva.

Trenutni zakonski okvir u RS pokazuje velike manjkavosti u funkcionisanju sistema sa neposredno izabranim gradonačelnikom. Izostanak prava na imenovanje, zajedničke odgovornosti, mogućnosti zloupotrebe opoziva navode nas na zaključak da se gradonačelnik, odnosno načelnik u ovom bosansko-hercegovačkom entitetu ne može okarakterisati kao jak, ako imamo u vidu rešenja iz komparativne literature o lokalnoj samoupravi. Smatramo da rešenje nije u ukidanju ovog modela ili smanjivanju nadležnosti načelnika i gradonačelnika, nego upravo u suprotnom, tj. u jačanju ove funkcije u sistemu vlasti i davanju dodatnih prerogativa gradonačelnicima i kontrolnih mehanizama

12 Odgovornost za nedonošenje budžeta u zakonom određenom roku, koji je predložen na način i rokovima i postupku propisanim zakonom, predstavlja jedan od osnova za raspuštanje skupštine u trenutnom zakonodavstvu (Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2021, čl. 152).

skupštini, čime bi se uravnotežio odnos između predstavničkog i izvršnog organa vlasti, koji u sistemu lokalne samouprave u uslovima kohabitacije *de facto* ne funkcioniše. Kako je situacija na nedavno održanim izborima u pogledu odnosa između gradonačelnika i potencijalne većine u skupštini ostala nepromenjena, ostaje nam da pratimo dešavanja u Banja Luci koja će u narednom periodu uslediti.

POVRATAK NA MODEL NEPOSREDNO BIRANOG GRADONAČELNIKA U SRBIJI KAO POTENCIJALNI NAČIN JAČANJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Dvadeset godina nakon prvih neposrednih izbora za gradonačelnike i predsednike opština u Srbiji čini nam se da smo i dalje isuviše daleko od jake i funkcionalne lokalne samouprave. Naime, odlična rešenja koja su uvedena Zakonom iz 2002. godine, koja su između ostalog podrazumevala neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine, ukinuta su novim zakonom iz 2007. Ključna novina Zakona iz 2007. godine je bilo ukidanje modela neposredno biranog gradonačelnika. Budućnost modela neposredno biranog gradonačelnika u Srbiji dodatno je ograničena članom 191. Ustava, koji izričito navodi da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine, dok se izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje u skladu sa zakonom (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 191). Iako se može naslutiti možda i pozitivna namera ustavotvorca da ponudi dva modela organizacije vlasti, model posredno biranog i slabog predsednika opštine i model neposredno biranog i potencijalno jakog gradonačelnika u gradovima, smatramo da je prvenstveno ovaj način uređivanja izbora izvršnih organa vlasti u Ustavu u potpunosti nepotreban. Dodatno, ovakva mogućnost odabira može da bude izvor potencijalne diskriminacije opština u odnosu na gradove koje ne bi imale mogućnost razvijanja jakog liderstva i snažnih individua koji bi bili prepoznatljivi u čitavoj državi. Ustavotvorac je, ukoliko je želeo da uredi oblast izbora izvršnih organa, trebalo da izbor izvršnih organa vlasti i u opštinama i u gradovima prepusti na uređenje zakonu. Time bi se stvorila mogućnost eksperimentisanja sa različitim modelima, čime bi se moglo pospešiti funkcionisanje lokalne samouprave.

U javnom diskursu su prisutne debate o vraćanju na model neposredno biranog gradonačelnika. Pregledom zakona u proceduri na sajtu Parlamenta utvrdili smo da su postojale tri takve inicijative, i to 2013. godine od strane poslanika Demokratske stranke, 2014. od strane poslanika URS-a i 2018. od strane poslanika POKS-a.¹³ Ponuđena rešenja iz ovih predloga nisu uvrštena u naš Zakon o lokalnoj samoupravi. Razlog za ovo je moguće pronaći u nepostojanju

13 (Narodna skupština Republike Srbije 2024).

političke volje i političkog konsenzusa kako bi se ovo pitanje rešilo. Odabir modela neposredno biranog gradonačelnika bez jasnog preciziranja nadležnosti gradonačelnika u pogledu budžeta i imenovanja gradskih funkcionera umnogome bi otežao funkcionisanje ovog modela u uslovima kohabitacije. Iako je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine omogućio neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine, njegova ključna manjkavost je to što je izbor opštinskog ili gradskog veća ostavio u rukama skupštine, na predlog gradonačelnika ili predsednika opštine. Opštinsko ili gradsko veće utvrđuje predlog budžeta, čime je gradonačelnik ili predsednik opštine bio lišen i ovog ovlašćenja. Gradonačelnik, odnosno predsednik opštine je imao pravo predlaganja postavljenja i razrešenja načelnika opštinske uprave ili načelnika uprave za pojedine oblasti, dok je konačan izbor bio u rukama skupštine (Zakon o lokalnoj samoupravi 2002, čl. 30, 41. i 44). Iako ova rešenja ističu jasan mehanizam kontrole i ravnoteže vlasti u našem sistemu, ne možemo da ne spomenemo činjenicu da nemogućnost gradonačelnika ili predsednika opštine da samostalno izabere tim svojih saradnika predstavlja krucijalnu manjkavost ovog zakona. Dodatna manjkavost ovog sistema u Srbiji su bili uspešni i neuspešni pokušaji opoziva, što je u javnosti stvaralo utisak da sistem nije funkcionalan.

Ukoliko bi se zakonodavac u narednom periodu odlučio da bez izmene Ustava predloži model neposredno biranog gradonačelnika u gradovima u Srbiji, morao bi da u pomenuto zakonodavstvo, pored gradonačelnika, uvede i gradsko veće, čije bi članove imenovao i razrešavao gradonačelnik. Ono bi bilo podeljeno na resore, gde bi svaki većnik bio zadužen za jednu ili više oblasti koje bi u upravnom i stručnom smislu pokrivala Gradska uprava, odnosno gradski sekretari, rukovodioci ustanova, organizacija, službi i javnih preduzeća. Gradonačelnik bi se nalazio na čelu tako reformisanog Gradskog veća. On bi imao pravo imenovanja načelnika Gradske uprave na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Potrebno bi bilo urediti i način njegovog opoziva. Pojedini autori ističu da opoziv gradonačelnika treba poistovetiti sa opozivom predsednika Republike, s obzirom na to da su oni jedini organi vlasti koji su neposredno izabrani. Ovakav način opoziva podrazumevao bi dvotrećinsku većinu u gradskoj skupštini (Jovanović 2009, 213).

ZAKLJUČAK

Model neposredno biranog gradonačelnika predstavlja tekovinu demokratije kada se odlučivanje o izboru najboljeg kandidata koji će predstavljati i upravljati lokalnom samoupravom prepušta građanima. U komparativnoj literaturi o lokalnoj samoupravi, model neposredno biranog gradonačelnika se često označava kao model jakog gradonačelnika, a snaga ovog modela se povezuje sa količinom moći, tj. nadležnosti koje se nalaze u rukama gradonačelnika. U ovim sistemima ulogu predstavničkog organa zadržava skupština, a odnos između ova dva organa vlasti treba da se zasniva na međusobnoj saradnji i

razumevanju. Do sukoba između predstavničkog i izvršnog organa vlasti dolazi u slučajevima kohabitacije, odnosno kada neposredno izabrani gradonačelnik ne uživa podršku u skupštini. Sistemi sa krhkom demokratijom ispoljavaju sve negativne posledice kohabitacije, te u tom slučaju odgovor na naše postavljeno pitanje bi bio da kohabitacija u tim slučajevima narušava demokratičnost sistema lokalne samouprave. Primeri iz analizirane prakse u Zagrebu nakon uvođenja sistema, u Banja Luci u trenutnom periodu nedvosmisleno potvrđuju ovaj zaključak. Međutim, mi ne smemo doneti zaključak da je kohabitacija nužno loša, posebno ako posmatramo države u kojima se lokalna samouprava zasniva na stabilnom sistemu kontrole i ravnoteže predstavničke i izvršne vlasti. Može se reći da je ona ovde čak i poželjna kako bi se prosperitet zajednice zaštitio od samovolje njenih izabranih predstavnika. Reformisan model u Hrvatskoj teži ka stabilnosti uz jasno uravnotežavanje nadležnosti između neposredno izabranog gradonačelnika i gradske skupštine. Otuda je važno precizirati nadležnosti, ali i odgovornosti oba organa vlasti u smislu predlaganja budžeta i imenovanja važnih lokalnih funkcionera. Podeljena odgovornost između ovih organa vlasti u slučaju kada se, recimo, ne usvoji budžet i identične posledice, zatim jasna procedura opoziva koja štiti od samovolje bilo kog od ovih organa, jasne procedure u imenovanju uz obavezne javne konkurse nam se čini kao dobro rešenje za uspostavljanje stabilnog sistema gde se neposredno izabrani gradonačelnik i istinski može označiti kao jak.

Sistem neposredno izabranog gradonačelnika u našoj zemlji imao je slične nedostatke kao hrvatski na početku i aktuelni u Republici Srpskoj. Kako bi pospešio funkcionisanje lokalne samouprave, naš zakonodavac je rešio da ukine neposredan izbor gradonačelnika i predsednika opštine. Bilo je sličnih namera i u slučaju Hrvatske i Republike Srpske, ali se srećom od njih odustalo. Smatramo da je za jačanje lokalne samouprave u Srbiji potrebno vratiti se modelu neposredno biranog gradonačelnika, s' tim da je ovaj put neophodno pojačati njegova ovlašćenja, posebno u oblastima koje su identifikovane kao problem. Dakle, neposredno izabrani gradonačelnik u Srbiji bi trebalo da ima ovlašćenje predlaganja budžeta, dok bi odgovornost u slučaju neusvajanja budžeta delili gradonačelnik i skupština, što bi ih primoralo da sarađuju. Drugo, gradonačelnik bi imao ekskluzivno pravo imenovanja članova gradskog veća kojim bi upravljao, što znači da bi imao mogućnost odabira svojih saradnika. Ostaje otvoreno pitanje izbora zamenika, odnosno dilema da li da ga bira skupštinska većina i da na taj način ima upliv u poslove gradonačelnika ili izbor zamenika prepustiti građanima, kao što je to slučaj u Hrvatskoj. Smatramo da neposredno izabrani zamenik gradonačelnika svakako uživa veći legitimitet, no trebalo bi ostaviti prostora za postizanje konsenzusa po ovom pitanju. Naposletku, opoziv gradonačelnika kao važan instrument njegove kontrole trebalo bi prepustiti građanima na referendumu. Jedno od mogućih rešenja moglo bi biti uvođenje stepenovanog broja potpisa za raspisivanje referenduma, pri čemu bi broj potrebnih potpisa proporcionalno zavisio od broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave. Postojanje kvalifikovane većine u

skupštini za odluku o opozivu je preterano ukoliko postoji obavezujući referendum. Takođe, kako bi se predupredila stalna procedura opoziva, smatramo da bi dobro rešenje bilo da opoziv bude zabranjen u prvoj i poslednjoj godini mandata, s' tim da bi se referendum za opoziv gradonačelnika mogao raspisati jednom u godinu dana. Takvim rešenjem bi mogućnost predlaganja opoziva bila svedena na minimum od dva. Takođe, dodatni mehanizam kontrole opoziva bi bio sličan onom u Hrvatskoj, te bi za uspešnost referenduma trebalo da izađe barem 1/3 ukupnog biračkog tela. Ovim merama bi se uredili odnosi između predstavničke i izvršne vlasti, koji bi se zasnivali na saradnji i međusobnom uvažavanju. Time bi se stvorili uslovi da kohabitacija postane poželjan instrument demokratske kontrole vlasti i sprečila eventualna samovolja nekog od organa vlasti. Na taj način sistem bi se učinio transparentnim i demokratskim i podigla bi se njegova funkcionalnost i sprečile blokade lokalne samouprave, što je ključna boljka modela sa neposredno biranim gradonačelnikom.

LITERATURA

- ATV. 2023. „Banjaluka dobila v.d. načelnike odjeljenja”. ATV 05. jul. <https://bit.ly/3CF00BB>.
- Barber, Benjamin. 2013. *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven & London: Yale University Press.
- BL Portal. 2021. „Mimo zakona: Kako je Stanivuković našao zamjene za načelnike odjeljenja”. *BL Portal*, 14. januar. <https://bit.ly/3AQ4Hb8>.
- CEMR. 2016. *Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences*. Brussels: CEMR.
- Dorđević, Snežana. 1998. *Preduzetničko upravljanje gradom – city manager model*. Beograd: Čigoja štampa.
- Dorđević, Snežana. 2012a. *Savremene urbane studije – preduzetnički, kreativni, demokratski gradovi*. Beograd: FPN i Čigoja štampa.
- Dorđević, Snežana. 2012b. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: FPN i Čigoja štampa.
- Dorđević, Snežana. 2017. *Primena principa supsidijarnosti u Srbiji*. Beograd: FPN.
- Faktor. 2021. „Usvojen budžet Grada Banje Luke za 2021. u iznosu od 149,77 miliona KM”. *Faktor*, 15. april. <https://bit.ly/3YtTg24>.
- Glaeser, Edward. L. 2011. *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Books.
- Grad Banja Luka. 2024. *Budžet grada*. Pristupljeno 16. oktobra. <https://shorturl.at/U8yTP>
- Izborni zakon BiH. 2024. *Službeni glasnik BiH*, br. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – ispr., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008,

- 37/2008, 32/2010, 48/2011 – odluka US, 63/2011 – odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – odluka US, 41/2020, 38/2022, 51/2022, 67/2022, 24/2024 i 24/2024 – ispravka.
- Izborni zakon RS. 2020. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 34/2002, 35/2003, 24/2004, 101/2004 – dr. zakon, 19/2005, 24/2012, 94/2012 – odluka Ustavnog Suda BiH, 109/2012, 45/2018 i 18/2020 od 13.03.2020.
- Jovanović, Milan. 2009. „Izborni sistem lokalne samouprave u Srbiji: modeli za reformu izbornog prava”. U *Beograd, demokratska metropola*, ur. Vukašin Pavlović i Slaviša Orlović, 169-215. Beograd: Fakultet političkih nauka i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka.
- Kešmer, Meliha i Gojko Veselinović. 2020. Poraženi Dodik prijeti Banjoj Luci. *Radio Slobodna Evropa*, 16. novembar. <https://bit.ly/4eKW1l8>.
- Komšić, Jovan. 2019. *Demokratija i dobra (samo) uprava*. Beograd: Dan Graf.
- Milinković, Igor i Jens Woelk. 2023. „Opštine u Bosni i Hercegovini”. U *Građani, ustav, Europa: Rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH*, ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barabarić i Goran Marković, 109–114. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Mouritzen, Poul Eric i James H. Svara. 2002. *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Narodna skupština Republike Srbije. 2024. „Zakoni u proceduri”. Pristupljeno 16. oktobra 2024. <https://bit.ly/3NrqpVC>.
- Podolnjak, Robert i Đorđe Gardašević. 2013. „Neposredno izabrani gradonačelnik i problem kohabitacije”. *Revus*, 20: 61–78. doi: 10.4000/revus.2707.
- Poulard, Jean V. 1990. “The French double executive and the experience of cohabitation”. *Political Science Quarterly*, 105(2): 243–267. doi: 10.2307/2151025.
- Savet Evrope. 1985. „Evropska povelja o lokalnoj samoupravi”. *European Treaty Series*, no. 122.
- Schmidt, Vivien. A. 1990. *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skupština grada Banja Luka. 2024. „Odluka o usvajanju Rebalansa budžeta Grada Banja Luka za 2023. godinu”. *Skupština grada Banja Luka*, br. 22-013-186123.
- Stančetić, Veran. 2024. *Lokalna samouprava i međuopštinska saradnja u Evropi* (u štampi). Beograd: FPN.
- Statut Grada Sarajeva. 2023. *Službene novine Kantona Sarajeva* 7.
- Stojanović, Aleksandar. 2024. „Nastavljena sjednica: U sali 15 odbornika, nedovoljno za usvajanje”. *Banjaluka.net*. 01. februar. <https://bit.ly/3Yp5vwt>.
- Sweeting, David. (Ed.). 2017. *Directly elected mayors in urban governance: Impact and practice*. Bristol: Policy Press.

UNDP. 1997. *Decentralized governance programme: Strengthening capacity for people-centred development*. New York: Bureau for Development Policy.

Ustav BiH. 1995. Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. *Sl. glasnik BiH*, br. 25/2009 – Amandman I.

Ustav FBiH. 2023. *Sl. novine FBiH*, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispr., 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX, 79/2022 – Amandmani CX–CXXX, 80/2022 – ispr. i 31/2023 – Amandman CXXXI.

Ustav Kantona Sarajevo. 2017. *Sl. novine Kantona Sarajevo* 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII.

Ustav Republike Hrvatske. 1990. *Narodne novine* 56.

Ustav Republike Hrvatske. 2014. *Narodne novine* 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Ustav Republike Srbije. 2006. *Sl. glasnik RS* 98.

Ustav Republike Srpske. 2019. *Sl. glasnik RS* 21/1992 – prečišćen tekst, 28/1994 – Amandmani XXVI–XLIII, 8/1996 – Amandmani XLIV–LI, 13/1996 – Amandman LII, 15/1996 – ispr., 16/1996 – Amandman LIII, 21/1996 – Amandmani LIV–LXV, 21/2002 – Amandmani LXVI–XCII, 26/2002 – ispr., 30/2002 – ispr., 31/2002 – Amandmani XCIII–XCVIII, 69/2002 – Amandmani XCIX–CIII, 31/2003 – Amandmani CIV i CV, 98/2003 – Amandmani CVI–CXII, 115/2005 – Amandman CXIV, 117/2005 – Amandmani CXV–CXXI i 48/2011 – Amandman CXXII i *Sl. glasnik BiH* 73/2019 – odluka US BiH.

Ustavni sud RH. 2010. „Rješenje Ustavnog suda RH br. U-II-38101/2009 od 17.03.2010”. *Narodne novine* 36.

Vranješ, Nevenko. 2018. „Novi zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj – izazovi i očekivanja”. U *(Re)konstrukcija društvene stvarnosti – zbornik radova*, ur. Aleksandra Vranješ, Vesna Šućur Janjetović i Željko Budimir, 85–97. Banja Luka: FPN.

Vujatović, Đorđe. 2024. „Tajna sjednica, evakuacija zbog bombe, međusobne optužbe o lažnoj dojavi”. *Federalna*. 25. januar. <https://bit.ly/4eGRRtw>.

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2020. *Narodne novine* 123/17, 98/19 i 144/20.

Zakon o lokalnim izborima. 2012. *Narodne novine* 144.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. 2013. *Narodne novine* 19.

Zakon o lokalnoj samoupravi. 2002. *Sl. glasnik Republike Srbije* 9.

Zakon o lokalnoj samoupravi. 2021. *Sl. glasnik Republike Srpske* 97/2016, 36/2019 i 61/2021.

Zakon o principima lokalne samouprave FBiH. 2009. *Službene novine FBiH* 49/06 i 51/09.

Zakon o prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika opština u FBiH. 2008. *Službene novine FBiH* 19.

Zakon o proračunu. 2008. *Narodne novine* 87.

Goran Novaković* Univerzitet u Beogradu
Srbija

Nasumičan odabir političkih predstavnika: jedna alternativa izborima u Srbiji* *

SAŽETAK

Kao odgovor na krizu političkog legitimiteta, izazvanu korišćenjem izbora kao jedinog mehanizma odabira političkih predstavnika, rad razmatra mehanizme odlučivanja koji počivaju na nasumičnom odabiru kao alternativni koja bi tu legitimnost nadomestila u Srbiji. Rad predlaže tri modela implementacije nasumičnog odabira političkih predstavnika i razmatra njihovu primenjivost u Srbiji. Prvi model su građanske skupštine, drugi Gastilov i Vrajtov *legislature by lot*, a treći Borišisov *multi-body sortition*. Zaključuje se da, iako svaki od modela ima potencijal da ispuni zahteve legitimnog političkog predstavljanja, trenutno ne postoje uslovi za njihovom širom primenjivošću u hibridnom režimu kakav je Srbija. Potencijal nasumičnog odabira se, međutim, vidi u institucio-

* Istraživač-pripravnik na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka. Kontakt email: goran.novakovic@fpn.bg.ac.rs.

** Rad je nastao kao rezultat istraživanja za potrebe izrade master rada „Predlozi institucionalizacije nasumičnog odabira političkih predstavnika u Srbiji“, odbranjenog 30.9.2024. na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

nalizaciji mehanizama nižih opsega i njegovoj ulozi u procesima osnaživanja i izgradnje kompetencija građana za političku participaciju, što bi za rezultat imalo demokratizaciju društva.

KLJUČNE REČI: nasumičan odabir, izbori, političko predstavljanje, legitimitet, demokratske inovacije, Srbija

UVOD

Razvoji u pogledu krize legitimiteta, postdemokratskih iskušenja i sve veće autoritarizacije političkih sistema širom sveta čine legitimitet pitanjem od centralnog značaja za savremene teorije demokratije. Izabrani politički predstavnici više ne uživaju podršku građana koji ih biraju, što otvara pitanje da li građani i dalje prihvataju ideje na kojima se predstavnička demokratija zasniva. Upitno je da li izbori imaju kapacitet da daju legitimitet političkim predstavnicima da u ime suverenih građana donose političke odluke, kao što je to prvobitno bilo zamišljeno. Oni u konsolidovanim demokratijama služe utoliko za ponovni izbor profesionalnih političara, a u nedemokratskim režimima, kakav je Srbija, nisu više od fasade koja služi za stvaranje privida podrške vlasti od strane građana. Građani se ni u jednim ni u drugim ne osećaju predstavljeno.

Rad razmatra alternativan izvor demokratskog legitimiteta političkih predstavnika u vidu nasumičnog odabira.¹ Daskora su razmatranja nasumi-

1 Koristim termin „nasumičan odabir“ kao direktan prevod engleskog pojma *random selection*. Kod nas se ponekad koristi anglicizam „selekcija“ (*selection*) ne bi li se označili različiti mehanizmi biranja onih koji će vršiti neke političke funkcije, pa bismo tako mogli razlikovati „selekciju putem izbora“, odnosno „selekciju glasanjem“, sa jedne strane, i „nasumičnu selekciju“, „selekciju žrebom“, „selekciju kockom“ ili neki sličan sklop, sa druge strane. Korišćenje anglicizma mi se, međutim, nije činilo dovoljno prikladnim i primerenim. Nedovoljno prikladnim mi se činilo i korišćenje pojma „izbor“ u sintagmama „nasumičan izbor“, „izbor žrebom“ ili „izbor kockom“. Nastojao sam da izbegnem korišćenje ovog pojma u onim slučajevima koji se ne odnose na izbore (*elections*). Isti pojam se doduše nešto ređe koristi u domaćim izdanjima. Prevod knjige *Protiv izbora* Davida van Rejbruka, na primer, koristi sklop „izbor žrebom“. Učinilo mi se da se time ne postavlja jasna granica između onih slučajeva kada se izraz koristi za biranje glasanjem i za nasumično biranje, pošto je pojam „izbori“ previše usko vezan za glasanje. Stoga, odlučio sam se za korišćenje pojma „odabir“, direktnog prevoda engleskog pojma *selection*, koji je istovremeno i pojam za koji se opredeljuje i većina srpskih prevoda antičkih spisa i drugih dela koji se bave odabirom žrebom. U tom pogledu su precizni izrazi „nasumičan odabir“ (*random selection*), „odabir kockom“ i „odabir žrebom“ (*selection by lot*). Pojam „odabir“ ponekad koristim i u bliskom značenju sa pojmom „biranje“, ne bih li pristupio mehanizmu neutralno: izbori i nasumičan odabir su samo različiti mehanizmi „odabira“, odnosno „biranja“, onih koji će da vrše vlast. U suštini, svaka upotreba pojma „odabir“ poklapa se sa upotrebom anglicizma „selekcija“. Da bi se u engleskom jeziku označio nasumičan odabir građana za političke funkcije često se koristi pojam *sortition*. Ponovo, korišćenje izraza „sorticija“ ili „sortiranje“ činilo mi se neprimerenim i stranim, a bilo bi ih teško i

čnog odabira bila rezervisana za istorijske primere upotrebe žreba prilikom odabira građana za vršenje političkih funkcija. Razmatranja o njegovim mogućim ulogama u savremenim procesima odlučivanja su u proteklim decenijama, međutim, u naglom porastu (Dowlen 2008; Gastil & Wright 2019a; Rejbruk 2018; Sintomer 2023). Na pojam nasumičnog odabira gledam samo kao na jedan od metoda kojima je moguće biti odabran na neku političku funkciju, ne odbacujući u celini pozitivne odlike izbora i načelno se ne zalažući za njihovo potpuno ukidanje. Stoga ovom problemu pristupam u skladu sa trenutno preovlađujućim pravcem u političkoj teoriji, koji nasumičan odabir razmatra u okviru demokratskih inovacija, kojima su neki od ciljeva pospešivanje građanske participacije i povećanje demokratske legitimnosti i kvaliteta donesenih političkih odluka (Smith 2009). U tom pogledu se nadovezujem i na rastuću literaturu o demokratskim inovacijama u Srbiji i regionu (Damjanović 2018; Fiket *et al.* 2024; Fiket & Đorđević 2022).

Rad sledi stav da je uspeh izbora u pogledu pružanja legitimiteta političkim predstavnicima u savremenim društvima ograničen i da je nasumičan odabir alternativa koja bi mogla nadomestiti njihov demokratski legitimitet. U radu se, stoga, razmatra na koji način bi u Srbiji bilo moguće primeniti mehanizme nasumičnog odabira političkih predstavnika, ne bi li demokratski legitimno predstavljanje od strane nasumično odabranih predstavnika bilo uspešno. S tim u cilju, prikazujem tri modela predstavničkih tela koji uključuju nasumično odabrane političke predstavnike i razmatram njihovu primenljivost u kontekstu Srbije. Prvi model su građanske skupštine, inovativne institucije zasnovane na načelima deliberativne demokratije. Drugi model je *legislature by lot*, predstavljena u radu Džona Gastila (*John Gastil*) i Erika Olin Vrajta (*Erik Olin Wright*), koji podrazumeva postojanje nasumičnog odabira predstavnika u dvodomnom predstavničkom telu. I treći model je *multy-body sortition* Terila Borišisa (*Terrill Bouricius*), koji predstavlja složen sistem tela u okviru zakonodavnog sistema.² U radu ne pravim skicu predstavničkih institucija kakve bi trebalo da budu, već pre dajem predloge modela prisutnih u literaturi za širu raspravu o institucionalizaciji mehanizama nasumičnog odabira u Srbiji.

objasniti. Još neki bliski izrazi sa kojima će se čitalac susresti u literaturi su „lutrija” ili „žrebanje”. Pojam „lutrija” (*lottery*) se najčešće koristi u širem smislu. Danas se najpoznatije njegovo značenje odnosi na lutriju koja se koristi u igrama na sreću. U političkoj teoriji se tim pojmom uopšteno označava nasumična preraspodela dobara, a ne samo političkih funkcija. U tom smislu „odabir žrebom” bi značio isto što i „odabir putem lutrije” (*selection via lottery*). Pojam „žrebanje” je prikladan regionalnim jezicima. Na njegovu štetu, međutim, ide njegova arhaičnost. Iz tih razloga ću se držati sklopova „nasumičan odabir” i „odabir žrebom”, sa mogućim uključivanjem i ostalih pomenutih pojmova, u zavisnosti od konteksta.

- 2 Usled nemogućnosti prevođenja pojmova *legislature by lot* i *multy-body sortition* na srpski jezik odlučio sam da zadržim njihove izvorne oblike na engleskom jeziku, dopunjujući ih opisima na srpskom jeziku.

Dva su cilja koja bi razmatranje ovog pitanja trebalo da postigne. Prvi cilj je da ospori dominantan stav o vezi izbora i demokratizacije, te da predstavi nasumičan odabir kao valjanu alternativu izborima u raspravama o demokratizaciji u Srbiji. Empirijske studije demokratizacije su do sada bile usredsređene na postizanje slobodnih i poštenih izbornih procedura kao osnove koja će u sklopu odgovarajućih institucionalnih aranžmana voditi uspostavljanju demokratije u nedemokratskim režimima. Razvoj demokratskih inovacija i sa njima povezanog nasumičnog odabira pokazuje da je demokratizacija moguća i nezavisno od izbornih procedura i tradicionalnih institucionalnih aranžmana. Drugi cilj je da podstakne otvaranje rasprave o nasumičnom odabiru u domaćoj političkoj teoriji. Naime, tema nasumičnog odabira je kod većine domaćih autora u potpunosti zapostavljena, verovatno jer je viđena kao relikv prošlosti. Kod manjeg dela autora je nedovoljno prisutna. Ona je ili predmet analiza antičkih i drugih istorijskih spisa, koji se tiču primene žreba, ili se ponegde pomene kada autori razmatraju srodne savremene teme, ali nikada nije u središtu njihovih razmatranja.

KRIZA POLITIČKOG LEGITIMITETA, HIBRIDNI REŽIM I POSTDEMOKRATIJA: O PROBLEMIMA LEGITIMNOSTI POLITIČKOG PREDSTAVLJANJA I DEMOKRATIZACIJE

Prilikom uspostavljanja temelja savremenih demokratskih poredaka, još u doba koje je usledilo za velikim revolucijama iz XVIII veka, kada je proglašeno načelo narodne suverenosti, osmišljen je sistem političke vladavine zasnovan na izborima i političkom predstavljanju, koji će kasnije biti poznat kao predstavnička demokratija. Narodna suverenost će se od tada ispoljavati preko narodnih predstavnika, koji će crpeti legitimitet iz izbora. Građani bi na povremenim izborima davali podršku izabranim predstavnicima da u predstavničkim telima govore i donose zakone u njihovo ime. Na taj način, prema dugo prevladavajućem stavu, odlučivanje je stavljeno u ruke građanima, a predstavnička demokratija je važila za jedini legitiman oblik vladavine.

Takvo stanje stvari danas menja kriza političkog legitimiteta, izražena u osećaju građana da ih izabrani predstavnici ne predstavljaju (Kastels 2022). Nekoliko je pokazatelja toga. Prvo, na to ukazuju podaci o nepoverenju građana prema izabranim predstavnicima i predstavničkim institucijama koje dobijamo preko istraživanja javnog mnjenja, kako u svetu (Pew Research Center 2024) tako i u Srbiji (WFD 2020). Drugo, građani se sve više odriču korišćenja prava glasa. Milioni građana evropskih država zato ostaju nepredstavljeni u parlamentima (Rejbruk 2018, 13), dok se u Srbiji izlaznost na izbore kreće tek između 50% i 60% (Teodosijević & Pavlović 2020, 38–39). Što se manje građana odluči da izađe na izbore to je legitimnost izabranih predstavnika, koja počiva na saglasnosti koju im građani poveravaju na izborima, manja. Treće,

građani se okreću vaninstitucionalnoj političkoj participaciji kroz političke pokrete i protesnu politiku, kao alternativni tradicionalnim vidovima participacije i postojećem sistemu (Krastev 2017; Dimitrijević 2016, 109–39). I četvrto, čak i kada se građani odlučuju za izlazak na izbore, oni svojim glasom iskazuju bunt, često ga dajući populističkim partijama i kandidatima, koji sebe prezentuju kao drugačije u odnosu na tradicionalne predstavnike. Ni Srbija nije izuzetak od ovog trenda (Spasojević & Stojiljković 2020, 108–17).

Krizu političkog legitimiteta u Srbiji pogoršava njeno nazadovanje u pogledu kvaliteta demokratije (Владисављевић 2019). Ona je, prema poslednjim izveštajima o stanju demokratije, označena kao izborna autokratija (V-Dem 2024), odnosno hibridni režim (Freedom House 2024). Takvi režimi imaju neke karakteristike demokratskih, ali i neke autoritarnih režima. Blizak pojam je kompetitivni autoritarizam, definisan kao režim koji poseduje načelno demokratske institucije i kompetitivne izbore, ali uveliko nepravedne, gde vladajuće partije koriste državne resurse, medije i druga sredstva kako bi se održali na vlasti (Levitsky & Way 2010). Isti režim se često označava i kao „diktatura spina” – prema novom načinu autoritarnog upravljanja u kome autoritarni lideri vladavinu strahom i nasiljem, prisutnu u starim diktaturama, zamenjuju vladavinom manipulacije informacijama (Gurijev & Trajsman 2022). Izborni proces u režimu kompetitivnog autoritarizma u Srbiji je duboko neregularan i nepravedan: postoji sveobuhvatna dominacija vladajuće partije i njenog lidera u medijskom prostoru, koja omogućuje neprestanu funkcionersku kampanju praćenu napadima na kritički nastrojene novinare, opoziciju i ostale kritičare režima, ali i sveprisutna manipulacija izbornim rezultatima pomoću ucenjivanja, zastrašivanja i podmićivanja glasača, te prekrivanja izbornih spiskova i drugih kršenja izbornih procedura (Lončar & Spasojević 2024). Tome doprinosi kontrola vladajuće partije nad javnim resursima i institucijama sudske vlasti. Ovakav režim pojačava gorepomenute efekte krize političkog legitimiteta, više doprinoseći apatiji i pasivizaciji građana, njihovom nepoverenju autoritetima i odustajanju od političke participacije (Fiket, Pavlović & Pudar Draško 2017).

Postoji saglasnost da je za ovaj sistem neophodno da se demokratizuje, a dobar deo rasprave o demokratizaciji u Srbiji tiče se poboljšanja izbornih uslova. Štaviše, ovde postoji opsežna rasprava o reformama izbornog sistema. Opsežna je i akademska literatura o izborima, izbornom dizajnu i reformi izbornog sistema koja je prati (Bursać 2024; Вучићевић 2020; Јовановић 2022). Neretko će se čuti i stavovi da je postojeći izborni sistem glavna prepreka demokratiji u ovoj državi. Njih sledi pretpostavka da će implementacija valjanih institucionalnih aranžmana stvoriti demokratske procedure koje bi garantovale odgovornost i smenjivost političkih predstavnika, što je u skladu sa načelima empirijskih studija demokratizacije koje polaze od minimalističke koncepcije demokratije za koju su izbori „definišuća odlika” (Przeworski 1999).

Takvo shvatanje demokratije najbliže sledi teorije Jozefa Šumpetera (*Joseph Schumpeter*) i Roberta Dala (*Robert Dahl*). Šumpeterova koncepcija za cilj ima stvaranje efikasne vlade. Demokratija, shvaćena kao metod izbora vlade,

definiše se kao konkurentska borba zainteresovanih za vršenje političke vlasti za glasove građana. Uloga građana svedena je na davanje pristanka putem većine svojih glasova onima koji će donositi političke odluke i uskraćivanje tog pristanka, odnosno njihovu smenu (Šumpeter 1960, 335–400). Dal je taj koji je napravio konačni otklon od demokratije kao ideala, uvodeći pojam poliarhije – političkog sistema koga karakterišu visok stepen političkog takmičenja između suprotstavljenih političkih aktera i visok stepen političke participacije građana u izbornim procedurama (Dal 1997, 11–26). Pošto je demokratija neostvariv ideal, poliarhija je najbolje što u praksi možemo imati. Stoga se minimalističke koncepcije demokratije zadovoljavaju sistemom oličenom u slobodnim i poštenim izbornim procedurama i institucionalnim aranžmanima, poput podele vlasti, poštovanja političkih prava građana, političkog pluralizma, nezavisnosti sudstva i slobode medija, koji takve izbore omogućuju. Izbori, u takvom sistemu, služe kao mehanizam pristanka da nas određeni političari predstavljaju, ali i kao mehanizam njihove odgovornosti pred glasačima.

Iako minimalističke teorije demokratije predviđaju pravo građana da se upuste u političku utakmicu, one otvaraju prostor za profesionalizaciju politike, pri kojoj će elite na vlasti izborne i političke procedure staviti pod kontrolu i suštinski izmeniti značenje pojma demokratije. Odatle polaze postdemokratske kritike minimalističke koncepcije demokratije (Pavićević 2016a). Prema najpoznatijoj takvoj teoriji, koja dolazi od Kolina Krauča (*Colin Crouch*), demokratija postoji tamo gde „se masi običnih ljudi pruža suštinska prilika da uzmu aktivno učešće i da, ne samo putem glasanja, već i kroz raspravu i nezavisne organizacije, oblikuju agendu javnog života” (Krauč 2018, 9). Demokratije ima „kada ljudi aktivno koriste ove mogućnosti i kada elita nije u stanju da kontroliše i trivijalizuje političku raspravu” (*Ibid.*). U savremenim zapadnim društvima to, međutim, nije slučaj. Iako tamo izbori i dalje postoje i mogu ostvariti neke efekte, oni predstavljaju „strogo kontrolisani spektakl pod budnim nadzorom rivalskih timova stručnjaka” (*Ibid.*), gde se manipulacijom uz pomoć metoda preuzetih iz šou-biznisa i marketinga nastoji omogućiti reizbor političara (*Ibid.* 26–27). Sa druge strane, Krauč ističe da građani političare više ne mogu držati odgovornim putem izbora za loše poslovanje, pošto vlade, podstaknute neoliberalnom logikom tržišta, obavljanje javnih službi prepuštaju privatnom sektoru, sklapajući sa njim niz ugovora i tako ograničavajući se na ulogu garanta slobodnog tržišta (*Ibid.* 96 i dalje). Stoga više ne možemo govoriti o demokratiji, pošto građani ne kontrolišu demokratske procedure, ali ne možemo govoriti ni o nedemokratiji, jer one ipak postoje. Krauč stoga postdemokratijom naziva stanje u kome se moć nalazi u rukama nebrojne ekonomsko-političke elite, a koje se u proceduralnom smislu poklapa sa pretpostavkama minimalističkih teorija demokratije.

Problem koji detektuju postdemokratske kritike demokratije poreklo ima u procesima koji su otpočeli još u vreme Američke i Francuske revolucije. Minimalističko shvatanje demokratije posledica je viševjekovnog procesa, koga Pavićević i Simendić (2016) nazivaju „disciplinovanjem demokratije”, a

koji prati prelazak sa shvatanja demokratije kao oblika vladavine na shvatanje demokratije kao načela legitimacije. Radi se o „nastojanj[u] da se ovlada demokratskim procesom i njegovim ishodima” (*Ibid.* 14). Demokratija je dugo bila viđena kao nestabilan i neodrživ poredak, upravo jer su široke narodne mase nedovoljno kvalifikovane za bavljenje politikom (Ransijer 2017). Bilo je potrebno uspostaviti mehanizme koji bi „obuzda[li] pretenzije prosečne osobe da utiče na političko odlučivanje” (Pavićević & Simendić 2016, 14). Stoga su osnivači novih poredaka osmislili režime zasnovane na izborima i političkom predstavljanju, koje nisu nazivali demokratijama, već republikama ili predstavničkim vladavinama.

To uočava Bernard Manin (*Bernard Manin*), ističući da je osnivačima predstavničkih vladavina bilo u cilju stvoriti sistem u kome će na pozicije vlasti doći izabrana aristokratija, kojoj bi građani putem izbora dali pristanak za vršenje vlasti (Manin 1997). U tom pogledu, prilikom uspostavljanja predstavničke vladavine, njihovi osnivači uopšte nisu razmatrali odabir žrebom, koji je do tada važio za demokratski metod odabira onih koji će vršiti vlast i bio srž političkih sistema antičke Atine i apeninskih gradova-republika renesansnog perioda, već su namerno odabrali izbore koji su do tada važili za aristokratski metod (*Ibid.* 42–93). Dakle, novi sistem je odbacio ranija demokratska načela koja su omogućavala građanima da putem žreba dođu na političke funkcije, i za svoju osnovu je uzeo njihovo davanje saglasnosti izabranoj aristokratiji, odnosno legitimisanje izabranih predstavnika da odlučuju u njihovo ime.

Manenova razmatranja podstaci će raspravu o onome što se označava kao „aristokratska teza” o prirodi izbora (Pavićević 2016b). Prema Manenu, izbori su demokratski i egalitarni, jer daju svim građanima ravnopravnost u biranju predstavnika i da kao predstavnici budu birani (pod uslovom univerzalnih izbornih prava), nezavisno od njihove ekonomske ili društvene pozadine (Manin 1997, 49), ali i aristokratski i neegalitarni, jer na više načina omogućuju da budu izabrani oni koji poseduju visoko vrednovane i retke karakteristike, ali i natprosečna materijalna dobra (*Ibid.* 135–145). Upravo je ovaj aristokratski karakter izbora igrao najveću ulogu prilikom uspostavljanja novih poredaka. Njihovim osnivačima bilo je važno da na političke funkcije budu izabrani oni građani koji su najbolji i stoga su se, prema Manenovoj tezi, odlučili za njih, a na štetu žreba. Žreb je ubuduće bio zaboravljen, a pojam demokratije je bio disciplinovan sve do njenog minimalističkog poimanja.

Dalji tok tog procesa odredile su značajne promene društvenog i političkog konteksta koje su se u međuvremenu desile. Prvo su nastale političke partije, a zatim je pravo glasa postalo univerzalno, razvilo se organizovano građansko društvo, te i komercijalni i društveni mediji (Rejbruk 2018, 40 i dalje). Prvobitno je trebalo da ove promene omoguće poboljšanje demokratskih uslova, šireći pristup demokratskim procesima na celo građanstvo. Međutim, omogućivši manipulaciju širokim građanskim masama, one su vodile okolnostima koje Krauč opisuje kao postdemokratiju.

Ovo poglavlje nastojalo je da rasvetli probleme koji proizlaze iz opšteprihvaćenog pristupa demokratizaciji u Srbiji i njegovih implikacija na rešavanje postojeće krize političkog legitimiteta. Naime, pretpostavlja se da bi uspostavljanje slobodnih i poštenih izbornih procedura u hibridnom režimu omogućilo demokratske uslove i odgovornost političkih predstavnika u kojima bi političko predstavljanje bilo legitimno. Međutim, ukoliko se demokratizacija shvati na takav način, najbolje što može da se postigne jeste postdemokratsko stanje u kome političko-ekonomska elita ima moć da utiče na odluke građana prilikom izbora, ali i da se izuzme odgovornosti usled lošeg odlučivanja. Uvidi u rasprave o postdemokratiji ukazuju da je kriza političkog legitimiteta u zapadnim društvima izazvana postavljanjem pravila igre koji pogoduju ponovnom izboru političko-ekonomske elite na pozicije moći i vode neegalitarnoj raspodeli političkih funkcija u kojoj većina građana ostaje nepredstavljena. Stoga, ukoliko želimo demokratizaciju režima u Srbiji ne bismo li omogućili legitimno demokratsko predstavljanje, trebalo bi da razmotrimo jedan alternativan pristup koji pretenduje da ove probleme reši.

DEMOKRATSKE INOVACIJE I NASUMIČAN ODABIR

Teškoće izbora da stvore istinski demokratski poredak uočili su i teoretičari participativne demokratije (Pateman 1970). Prema njima, manjkavost izbora je u tome što, svesni ulogu građana na čin glasanja, ne pružaju mogućnost obrazovanja građana za političko odlučivanje. Kerol Pejtmen (*Carole Pateman*) ističe neophodnost postojanja participativnog društva, odnosno participativnog sistema, u kome postoje institucije koje omogućuju građanima da svakodnevno učestvuju u odlučivanju o stvarima koje su im bitne. Ona naglašava i odnos između institucija i ličnosti pojedinaca. Ukoliko su institucije demokratske, i građani koji su sa njima u interakciji će se ponašati u skladu sa demokratskim načelima. Kada su institucije autoritarne, i pojedinci će biti takvi. Ako participacija u participativnom sistemu ima obrazovnu ulogu, to znači da što građani budu više učestvovali to će biti kompetentniji da donose političke odluke. A to za rezultat ima stabilnost demokratskog poretka. Participacija je stoga aktivan proces u kome se građani obrazuju za politiku, što je nemoguće ostvariti u pasivnom činu glasanja na izborima (Pateman 1970; 2012).

Srodan argument dolazi i od teoretičara deliberativne demokratije. Premda će o tome biti više reči u narednom delu rada, ovde je dovoljno naglasiti da su oni osmislili mehanizme u pogledu deliberativnih mini-javnosti (*deliberative-mini publics*), u kojima je reprezentativnom uzorku građana omogućeno demokratsko odlučivanje kroz deliberaciju. Ovi deliberativni mehanizmi uključuju predstavnike svih građana na koje odluka koju bi trebalo doneti utiče, koji učestvuju u raspravi koristeći se informisanom argumentacijom, što za rezultat ima donošenje demokratski legitimnijih i epistemički kvalitetnijih odluka

(Fiket 2019). Dakle, ovi teoretičari smatraju, i empirijski dokazuju, da će otvorena rasprava među ravnopravnim građanima omogućiti njihovo sticanje neophodnih znanja, pospešivanje njihove informisanosti i razvoj kompetencija u argumentovanju svojih stavova, kao i promenu stavova koji nisu u skladu sa racionalnom argumentacijom, što će za rezultat imati kvalitetne i legitimne demokratske odluke.

Na pretpostavkama participativne i deliberativne demokratije razvijene su demokratske inovacije. U pitanju su „institucije koje su posebno osmišljene da povećaju i prodube građansku participaciju u procesu donošenja političkih odluka” (Smith 2009). Ovo shvatanje se, međutim, odnosi na konsolidovane demokratije Zapada. U kontekstu Srbije, jednog nedemokratskog režima, demokratske inovacije ne bi imale ulogu da samo „povećaju i prodube građansku participaciju”, već i da uz pomoć nje omoguće demokratizaciju režima. Učešće građana u ovakvim inovativnim institucijama vodilo bi njihovom učenju participativnoj kulturi, sticanju potrebnih kompetencija i ohrabrivanju da nastave učestvovati i uticati na procese odlučivanja. Nadilazi se fokus na slobodne i poštene izbore, koji građanima ne ostavljaju prostora za učenje, i zahteva se veća prisutnost participacije i deliberacije, ne bi li se taj nedostatak izbora nadomestio. Obrazovani i ohrabreni građani trebalo bi da predstavljaju branu nedemokratskim težnjama političara, i tako budu nosioci alternativnog vida demokratizacije. Najpoznatiji dokaz ovoj tezi nalazimo u pozitivnom iskustvu sa demokratskim inovacijama u brazilskom gradu Porto Alegre, gde je njihovo uvođenje znatno uticalo na demokratizaciju (Pateman 2012; Smith 2009, 30–71). Stoga ne čude dalji naponi sa demokratskim inovacijama u nedemokratskim okruženjima (Fiket & Đorđević 2022, 6–9).

Demokratske inovacije idu ruku pod ruku sa nasumičnim odabirom (Gastil & Wright 2019a; Rejbruk 2018; Sintomer 2023). On, sa jedne strane, stvara mogućnost građanima da budu odabrani za učešće u odlučivanju o problemima koji se tiču njihovog svakodnevnog života, i to u okolnostima u kojima je nemoguće uključiti celu populaciju, ali i da, sa druge strane, donosioci odluka budu oni na koje će se odluke odnositi, na taj način omogućujući da donesene odluke budu informisane potrebama i iskustvima građana. Slično je bilo i u antičkoj Atini, gde je slavljeno „naizmenično vladanje i potčinjavanje” (Aristotel 1976, 1317b). Atinjanima je bilo jasno da je neophodno da građani, ukoliko će se potčinjavati nekoj vlasti, u njoj moraju i da učestvuju. Biranje žrebom i rotacija na dužnostima su to omogućavali.

Stoga i ne čudi porast literature u oblasti demokratskih inovacija koja se zalaže za povratak upotrebe žreba u politici kao dopune, pa čak i stavova o potpunom odbacivanju izbora zarad upotrebe nasumičnog odabira. Pošto izbori imaju tendenciju da stvore ishode koji idu u korist onim građanima koji poseduju određene karakteristike ili bogatstva, odnosno ekonomsko-političkoj upravljačkoj eliti, razvijeni su argumenti o prednostima nasumičnog odabira građana na političke funkcije, bilo što za ishod ima egalitarnu preraspodelu političkih funkcija (Stone 2016), bilo zbog toga što on onemogućuje uticaj

razlozima na ishode odlučivanja (Stone 2009). Nakon više vekova odbacivanja nasumičnog odabira, a zbog pomenutih razloga kombinovanih sa shvatanjem da je političko predstavljanje neophodno u savremenim složenim društvima (Lončar 2023, 31–37), svedoci smo napredovanja stava da nasumičan odabir političkih predstavnika kroz demokratske inovacije predstavlja valjanu alternativu izborima.

MINI-JAVNOSTI I POLITIČKO PREDSTAVLJANJE: PITANJE LEGITIMITETA NASUMIČNO ODABRANIH PREDSTAVNIKA

Savremena politička teorija obiluje radovima koji se bave nasumičnim odabirom građana za učešće u deliberativnim mini-javnostima (Sintomer 2023, 189–249; Smith 2009, 72–110). U pitanju su empirijska ostvarenja načela deliberativne demokratije, najviše razvijenih poslednjih decenija prošlog veka u radovima Jirgena Habermasa (*Jürgen Habermas*) i njegovih sledbenika, kao i sledbenika Džona Rolsa (*John Rawls*). Šejla Benhabib (*Seyla Benhabib*) razmatra problem legitimnosti u kontekstu teorije deliberativne demokratije (Benhabib 1994). Prema ovoj autorki, demokratska legitimnost, koju ona definiše kao „verovanje građana da su najviše ustanove društva i odluke koje one donose u ime javnosti vredne poslušnosti” (*Ibid.* 27), u savremenim društvima treba da potiče iz „slobodne i neograničene javne deliberacije o svim pitanjima zajedničkog interesa” (*Ibid.* 26). Pošto je bilo potrebno preneti ove teorijske osnove na teren prakse, osmišljene su deliberativne mini-javnosti, jedan od vidova demokratskih inovacija.

Mini-javnosti, odnosno javnosti u malom, predstavljaju umanjene arene kojima je cilj preslikati populaciju teritorije za koju donose odluke. Stoga njihovi organizatori, prilikom odabira učesnika, vode računa o predstavljenosti različitih društvenih grupa, najčešće u pogledu geografskog porekla, roda i starosti, ali i drugih relevantnih osobina, poput etničke pripadnosti i slično. Upravo je zahtev za reprezentativnim uzorkom građana vratio potrebu za žrebom u politici. Nasumično biranje učesnika mini-javnosti bilo je omogućeno prethodnim razvojem statističkih metoda, koje već dugo omogućuju pouzdane reprezentativne uzorke ispitnika za istraživanja javnog mnjenja (Sintomer 2023, 189–192). Zahvaljujući ovim metodama, inkluzivnost mini-javnosti postala je jedna od njihovih najvećih prednosti (Smith 2009, 79–88).

Nasumično odabrani građani u mini-javnostima vode informisanu i argumentovanu raspravu o problemima koji ih se tiču. Njihova informisanost se postiže pomoću prethodno pripremljenih informativnih materijala, kao i kroz panele na kojima mogu saslušati i propitati stručnjake i druge relevantne aktere iz oblasti o kojoj se raspravlja. O kvalitetu i redu rasprave brinu se angažovani facilitatori. Cilj je stvoriti okruženje u kome će se svi učesnici osećati prijatno

da podele stavove i argumente, ne bi li grupa stekla što bolji uvid u različita iskustva i potrebe građana. Iza ovoga stoji pretpostavka deliberativne demokratije da će loši argumenti od strane grupe biti odbačeni, a oni dobri na kraju pobediti. Literatura se uveliko slaže oko visokog stepena kvaliteta deliberacije među nasumično odabranim građanima u mini-javnostima, njihovim sposobnostima da nauče, saslušaju i poštuju one sa kojima se ranije nisu slagali, te kvalitetom i legitimnošću njihovih odluka (*Ibid.* 94–101).

Eksperimenti sa mini-javnostima i napreci u njihovoj institucionalizaciji u proteklim decenijama otvorili su raspravu o nasumičnom odabiru njihovih učesnika kao novom legitimnom vidu političkog predstavljanja, koji pretenjuje da reši probleme krize političkog legitimiteta izazvane korišćenjem izbora. Nasuprot izabranim predstavnicima, čija je teza da je njima na izborima poveren mandat da predstavljaju narod i da nasumično odabrani građani predstavljaju samo sebe,³ Iv Sintomer (*Yves Sintomer*) iznosi četiri teze zašto je predstavljanje u nasumično odabranim mini-javnostima legitimnije od predstavljanja izabranih predstavnika (Sintomer 2023, 252–259).

Prvo, mini-javnosti su „otelovljenje naroda, mikrokosmos zajednice odabrani sa svrhom deliberacije o opštem dobru” (*Ibid.* 254). U pitanju je ideja čije su osnove prisutne još u Dalovim razmatranjima o formiranju „mini-populusa”, čiji bi članovi bili nasumično odabrani (Dal 1999, 441). Kako je svrha parlamenata u predstavničkim sistemima u modernom dobu bila da izabrani predstavnici predstavljaju celinu građanstva u umanjenom telu i donose odluke o opštem dobru, tako je i svrha mini-javnosti da nasumično odabran reprezentativan uzorak građana u umanjenom telu predstavlja celinu u istom pogledu. Za razliku od biranja predstavnika putem izbora, koji favorizuju građane koji poseduju određene osobine i materijalna dobra i za posledicu ima da „demokratska aristokratija” bude ta koja predstavlja celinu (Manin 1997, 132 i dalje), nasumičan odabir građana za učešće u predstavničkom telu omogućuje istinsko preslikavanje celine zahvaljujući egalitarnim ishodima preraspodele ovih političkih funkcija (Stone 2016).

Drugo, mini-javnosti omogućuju ostvarenje onoga što Hana Pitkin (*Hanna Pitkin*) naziva deskriptivnim predstavljanjem (Pitkin 1967). U pitanju je shvaćanje da se legitimno predstavljanje postiže onda kada struktura predstavničkog tela oslikava strukturu demosa koji je u njemu predstavljen. Legitimnost mini-javnosti, stoga, izvire iz njihovog uključivanja reprezentativnog uzorka građana. Cilj nije postići u potpunosti nasumičan uzorak, pošto je unapred određeno da on treba biti reprezentativan i uključiti sve relevantne društvene grupe, niti je cilj ostvariti savršenu reprezentativnost. Zapravo, važno je omo-

3 Tradicionalnu tezu da izbori izabranim predstavnicima daju mandat da predstavljaju interese građana (Pitkin 1967) u pitanje dovodi i rastuća literatura o predstavljanju od strane neizabranih, neformalnih predstavnika, koji potiču iz sfere civilnog društva i u javnosti iznose predstavničke tvrdnje, boreći se za nečije interese ili potrebe (Lončar 2023).

gućiti svim relevantnim društvenim grupama da budu predstavljene tako da se njihovi glasovi čuju, što nekad znači i natpredstavljenost marginalizovanih grupa. U takvim okolnostima, oni koji nalikuju onima koje predstavljaju mogu pouzdano govoriti u njihovo ime, pošto su im iskustva i potrebe slični. Nasumičan uzorak je jedini način na koji se može ostvariti približna proporcionalnost predstavničkog tela sa demosom (Stone 2009, 389–390).

Treća Sintomerova teza tiče se rekonceptualizacije pojmova koji označavaju tri uslova koji su za Pitkin neophodni za legitimno političko predstavljanje – autorizacije, responzivnosti⁴ i odgovornosti. Autorizacija predstavnika odnosi se na momenat njihovog ovlašćivanja da zastupaju nečije interese. Ona je, prema Sintomeru, u slučaju nasumično odabranih predstavnika moguća u uslovima institucionalizacije mini-javnosti. Kao što autorizacija sudija i porotnika potiče od ustava i zakona, tako je neophodno i da mini-javnosti postanu deo pravnog sistema, odnosno da uloge i položaji njihovih učesnika budu pravno definisani. Responzivnost se odnosi na osetljivost predstavnika na potrebe onih koje predstavljaju. Za ovog autora je očigledno da će predstavnici koji nalikuju onima koje predstavljaju imati više obzira za njihova osećanja i brige, nego što bi to bio slučaj sa izabranim predstavnicima čiji obzir za potrebe glasača dolazi od interesa za ponovnim izborom. Odgovornost nasumično odabranih predstavnika u mini-javnostima Sintomer dokazuje na četiri nivoa. Posmatranje rada mini-javnosti dokazalo je da se njihovi učesnici, sa jedne strane, osećaju odgovorno autoritetima koji su im poverili mesto u mini-javnostima, i da se osećaju odgovorno prema javnosti koju treba da predstavljaju. Treći nivo se odnosi na odgovornost koju omogućuje zajednička deliberacija. U svakom slučaju, kada bi neki od učesnika mini-javnosti pokušao da zastupa partikularne interese ili da se ne ponaša u skladu sa pravilima oko kojih su se dogovorili, ostali učesnici bi ga pozvali na odgovornost, a on bi izgubio kredibilitet. Na kraju, kada bi mini-javnosti bile institucionalizovane, zahtevale bi mehanizme koji bi pravnim putem definisali odgovornost njenih učesnika i propisali sankcije za njihovo nepoželjno postupanje, kao što je to slučaj i sada sa izabranim predstavnicima.

Sintomer iznosi i četvrtu tezu da vid predstavljanja koji omogućuje nasumičan odabir više odgovora predstavljanju interesa budućih generacija i bića koja nisu ljudi. Pošto ove grupe nemaju mogućnost da autorizuju i drže odgovornim izabrane predstavnike putem izbora, veća je verovatnoća da će za njihove potrebe imati obzira nasumično odabrani predstavnici nego oni koji svoju odgovornost vezuju za ponovni izbor.

4 Prevod pojma je preuzet iz Lončar 2023, za njeno objašnjenje videti fusnotu 1 na stranama 24–25.

PREDLOZI INSTITUCIONALIZACIJE NASUMIČNOG ODABIRA POLITIČKIH PREDSTAVNIKA U SRBIJI

Žreb se u Srbiji već koristi u procesu izbora predsednika Republike prilikom određivanja redosleda kandidata na izbornoj listi. Žreb u ovom procesu, međutim, nema stvarnu funkciju, već služi da redosled kandidata na izbornoj listi bude nepristrasno određen. Ostavljajući razmatranja o srodnim praksama ili na njima zasnovanim predlozima, čija bi upotreba mogla poboljšati kvalitet izbornih procedura, u ovom delu rada se bavim inovativnim predstavničkim telima koja bi uključivala nasumično odabrane članove. Stoga ću predstaviti tri modela predstavničkih tela koji se u teoriji javljaju kao potencijalni načini institucionalizacije nasumičnog odabira političkih predstavnika, a prate načela demokratski legitimnog predstavljanja izloženog u prethodnom delu rada, i razmotriti perspektive njihove institucionalizacije u Srbiji.

Građanske skupštine

Već par decenija se u kontekstu demokratskih inovacija sprovode eksperimenti sa mini-javnostima, praćeni njihovom postepenom institucionalizacijom. U Srbiji je do sada organizovano nekoliko njihovih varijacija u vidu građanskih skupština od strane članova akademske zajednice i civilnog društva. Premda ne postoji studija uticaja nasumičnog odabira na ishode građanskih skupština u Srbiji, i uprkos razlikovanju metoda odabira učesnika u zavisnosti od ciljeva građanske skupštine i nedovoljnog broja onih koje koriste nasumičan odabir, istaknuto je nastojanje njihovih organizatora da u svakom slučaju budu predstavljene kategorije stanovništva pogođenog problemima o kojima se raspravljalo, zatim stručnjaci, aktivisti i donosioci odluka. Ovde se osvrćem na najpoznatije primere građanskih skupština u Srbiji (Fiket & Đorđević 2022; Timotijević & Čukić 2024).

Nasumičan uzorak građana uključila je građanska skupština koja se bavila proširenjem pešačke zone u Beogradu 2020. godine. Uzorak je predstavljao populaciju naseljenu na prostoru o kome se raspravljalo, uključujući građane sa invaliditetom, starije građane, roditelje male dece, vlasnike lokalnih preduzeća i zaposlene na tom prostoru. Zatim su uključeni i članovi lokalnih aktivističkih inicijativa i pozvani donosioci odluka. Sličan model ponovljen je u građanskoj skupštini održanoj u Valjevu na temu zagađenja vazduha (Fiket & Đorđević 2022, 14). Potom je, u nizu građanskih skupština održanih u Beogradu o pitanjima urbanističkog planiranja, održana i građanska skupština koja se bavila Generalnim urbanističkim planom za Grad Beograd. Uključila je nasumičan reprezentativan uzorak populacije Beograda, zajedno sa stručnjacima, a bili su pozvani i donosioci odluka. Ostale građanske skupštine u ovom nizu su se fokusirale na probleme specifične određenim krajevima grada, te su regrutovale učesnike putem aktivnih građana. Iako je cilj

bio uključiti pogođene kategorije stanovništva, uzorak nije bio nasumičan (Timotijević & Čukić 2024, 101–102).

Istraživanja sprovedena nakon građanske skupštine u Beogradu u 2020. godini pokazuju očekivane pozitivne ishode u pogledu kvaliteta rasprave i međusobnog poštovanja među učesnicima, zatim pozitivnog uticaja rasprave na povećanje znanja učesnika o problemima o kojima se raspravlja i na promenu stavova koje su imali pre deliberacije, zatim njihove kompetentnosti da se koriste racionalnom argumentacijom i da donose promišljene odluke, zadovoljstva učešćem u skupštini, kao i njihovog ohrabrivanja i interesovanja da se ubuduće bave istim i sličnim problemima (Đorđević & Vasiljević 2022; Fiket, Ilić & Pudar Draško 2022; Janković 2022). Bilo kako bilo, nepostojanje studije uticaja nasumičnog odabira učesnika na ishode građanskih skupština u Srbiji otežava razmatranje njegovih perspektiva. Možemo se utoliko zadovoljiti pretpostavkom da će uticaj nasumičnog odabira na kvalitet donesenih odluka i u ovom kontekstu biti pozitivan, s obzirom na teorijske pretpostavke i njegove pozitivne ishode u mini-javnostima sprovedenim u konsolidovanim demokratijama Zapada – pre svega u pogledu inkluzivnosti nedovoljno predstavljenih grupa i njihovih potreba.

Uprkos nekim pozitivnim ishodima, nije se pokazala perspektivnost građanskih skupština u kontekstu hibridnog režima. Naime, učesnici su u odgovorima na upitnike po okončanju rasprave pokazali smanjenje zadovoljstva funkcionisanjem lokalne demokratije u odnosu na odgovore koje su dali na ista pitanja pre rasprave, te su negativno ocenili korisnost komentara donosilaca odluka. Autori analize ovakve ishode objašnjavaju odbijanjem donosilaca odluka da učestvuju u građanskim skupštinama (Fiket, Ilić & Pudar Draško 2022). Pošto se njihovo odbijanje da odgovore na pozive za učešćem pokazalo kao pravilo i ubuduće, stiče se utisak da politički predstavnici ne pokazuju osetljivost za potrebe građana. Dokazuje se opredeljenost političkih predstavnika ka samostalnom donošenju odluka i postojanje njihovog nepoverenja prema participativnim mehanizmima i učešću građana, što pak građanima ne daje razloga da im veruju.

Sve u svemu, čini se da je problem sa građanskim skupštinama u hibridnom režimu Srbije u tome što njihove odluke nemaju institucionalne posledice. Bez institucionalizacije one ostaju eksperimentalni podvizi za koje su zainteresovani samo deo akademske javnosti i civilnog društva, a učesnici ih napuštaju razočarani svojom nemogućnošću uticaja na donošenje političkih odluka, sve dok ostali građani nisu ni informisani o njihovom održavanju. Da bi građanske skupštine, ali i nasumičan odabir uopšte, stoga, imali pozitivne efekte na krizu političkog legitimiteta, neophodno je da se prvobitno institucionalizuju i postanu deo političkog sistema. Na taj način bi bili ispunjeni i uslovi autorizacije i odgovornosti nasumično odabranih građana u ulozi političkih predstavnika, što bi trebalo da bude važan korak u ostvarivanju legitimnog predstavljanja.

Građanske skupštine je moguće institucionalizovati na različitim nivoima upravljanja. Najpogodnije su za lokalne sredine, ali imaju svoje prednosti i u donošenju različitih odluka na nacionalnom nivou, uključujući promene izbornog sistema ili promene ustava, kako je to bio slučaj u poznatim svetskim primerima (Smith 2009, 72–110; Reuchamps & Suiter 2016). Za razliku od nacionalnih parlamenata, kao i lokalnih i regionalnih skupština kao stalnih tela, građanske skupštine se bave posebnim pitanjima i raspuštaju kada obave posao. Stoga bi prilikom njihove institucionalizacije većina zakonodavnog posla i dalje bila poverena parlamentima i skupštinama.

“Legislature by Lot”: nasumičan odabir u dvodomom zakonodavnom telu

Razvijen teorijski predlog o institucionalizaciji tela, čiji bi se članovi birali žrebom, kao jednog od domova u okviru dvodomog zakonodavnog sistema dolazi od Džona Gastila i Erika Olina Vrajta u uvodnom tekstu zbornika iz Vrajtovog serijala o „realnim utopijama” (Gastil & Wright 2019b).⁵ Oni svoju ideju sumiraju u četiri elementa. Prvo, zalažu se za predstavničko telo sastavljeno od dva doma, od kojih će jedan uključiti na izborima izabrane predstavnike, a drugi nasumično odabrane građane. Drugo, oba doma su jednaka, i oba predlažu zakone i glasaju o predlozima onog drugog doma. Treće, mora da postoji prihvatljiva nadoknada koja bi podstakla građane da se odazovu ukoliko ih je žreb odredio. I četvrto, treba da bude određen mandat u kome će nasumično odabrani građani služiti, s tim da se početak mandata ne poklapa za sve njih. Istovremeno treba da služe oni iskusniji i oni koji tek dolaze. Svima na početku služenja treba da bude omogućena obuka i podrška ne bi li mogli kompetentno da obavljaju zakonodavni posao (*Ibid.* 4).

Dva doma bi trebalo da imaju „recipročan odnos”, odnosno da se međusobno dopunjuju i ograničavaju (*Ibid.* 35). Dom sa izabranim predstavnicima omogućio bi zadržavanje prednosti koje povezujemo sa njihovim radom, i to najviše u pogledu kompetentnosti političara da formiraju politike, zatim takmičarske prirode izbora i sukobljavanja stavova različitih aktera, uloge političkih partija u obrazovanju i mobilizaciji građana, i slično. Dom sa nasumično odabranim građanima bi pak omogućio sve prednosti prisutne u mini-javnosti. Zapravo, on je zamišljen kao stalno telo zasnovano na principima mini-javnosti, uključujući reprezentativan uzorak građana i kvalitetan delibera-

5 Prethodno je objavljeno više radova koji se zalažu za reformu nekog od domova nacionalnih parlamenata tako da uključuju nasumičan odabir političkih predstavnika ili se čak zalažu za uvođenje trećeg (Rejbruk 2018, 99–104). Dva takva rada predlažu reforme britanskog parlamenta. Prvi se zalaže za uvođenje nasumičnog odabira pri izboru članova gornjeg doma (Barnett & Carty 2008), a drugi donjeg doma (Sutherland 2008). Treći poznati predlog tiče se reforme donjeg doma američkog Kongresa (Callenbach & Phillips 2008). Zapravo, prva razmatranja uvođenja nasumičnog odabira predstavnika u Kongresu dolaze od Roberta Dala (Dahl 1990).

tivni proces. Ovakav dizajn bi omogućio i nasumično odabranim građanima koji se zainteresuju za politiku da svoju karijeru nastave učestvujući u konvencionalnim oblicima politike.

Gastil i Vrajt predlažu nekoliko načina na koje bi se ovakav dvodomi sistem mogao stvoriti. Prvo i najlakše je zameniti već postojeće gornje domove čiji su članovi imenovani. To je slučaj u zemljama kao što su države vestminsterskog tipa demokratije u kojima je gornji dom ostatak tradicionalnog sistema. Drugo, moguće je reformisati velike donje domove u dvodomim sistemima provincija srednje veličine tako da uključuju nasumičan uzorak građana. Treće je uvođenje nasumičnog odabira u zakonodavnim telima u političkim sistemima koji su novi ili u procesu formiranja. Četvrto, nasumičan odabir može biti uveden u zakonodavno telo postepeno tako što bi, na primer, građani na izborima umesto za partiju mogli da glasaju za nasumičnog građanina. Broj glasova za opciju „nasumičan građanin” odredio bi broj mandata za koje će građani biti odabrani žrebom. I peto, nasumičan odabir bi mogao biti postignut postepeno kroz zaživljavanje institucija nižih ambicija, poput građanskih skupština i drugih demokratskih inovacija, koje uključuju nasumične uzorke i raspuštaju se nakon nekog vremena (*Ibid.* 35–38).

Srbija trenutno nema dvodomi parlament, te bi ovakva reforma u svom punom kapacitetu morala ići otežano i kroz ustavne reforme. Trenutno postoje bolji izgledi za četvrtu i petu opciju koju ovi autori predlažu. Najsigurniji put bi bio posvetiti se inovacijama nižeg obima sa ambicijama da za krajnji ishod imaju institucionalizaciju nasumičnog odabira širih obima. To bi značilo da kapacitete treba usmeriti na zaživljavanje institucija kao što su građanske skupštine ili slične demokratske inovacije čiji bi učesnici bili birani žrebom. Međutim, takav pristup ne bi za rezultat imao uvođenje nasumičnog odabira u stalna predstavnička tela u Srbiji u skorije vreme. U tom pogledu, čini se pogodnijim uvođenje opcije „nasumičan građanin” na izborne liste prilikom parlamentarnih, ili čak pokrajinskih i lokalnih izbora. Srbija, naime, ima proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom, gde svaka izborna lista dobija broj mandata koji je proporcionalan njenom izbornom uspehu. Opcija „nasumičan građanin” bi bila tretirana kao bilo koja lista koju su priložile partije ili grupe građana, s tim što bi mandati za izborne liste bili raspodeljeni prema unapred predloženim kandidatima, a mandati za opciju „nasumičan građanin” bi bili kasnije raspodeljeni građanima koje za vršenje funkcije narodnih poslanika, odnosno odbornika, odredi žreb. Nedostatak ovog pristupa je u nepostojanju izgleda da će građani u dovoljnoj meri glasati za opciju „nasumičan građanin”. Čak i kada bi ona dobila dovoljno glasova da omogući nekolicini građana da se žrebom odrede za poslanike ili odbornike, oni bi predstavljali manjinu koja bi lako bila marginalizovana među većinom profesionalnih političara. Sa druge strane, na ovakav način ne bi bilo moguće obrazovati reprezentativan uzorak. Ono što bi bilo moguće jeste da će čak i ta manjina građana steći kompetencije i biti ohrabrena za dalje učešće u političkim procesima. U

bilo kom slučaju, ovakvi pomaci bi trebalo samo da budu „odskočna daska” za uvođenje kompleksnijih mehanizama nasumičnog odabira.

Prednost modela u kome se u zakonodavno telo uključuju nasumično odabrani građani u odnosu na građanske skupštine je u njegovom stalnom karakteru. Građanske skupštine se obrazuju sa ciljem rešavanja određenog pitanja i raspuštaju se pošto su posao obavile. Uvođenje nasumičnog odabira u parlamente i skupštine omogućilo bi građanima da učestvuju u svim fazama zakonodavnog procesa i da odlučuju o zakonima koji se tiču svih sfera društva u stalnom telu. Građani bi se smenjivali u vršenju te funkcije kada im istekne mandat, ali bi u svakom trenutku neko od njih učestvovao u zakonodavnom radu.

Razmatranje ovog modela u hibridnom režimu mora se, međutim, voditi sa znanjem da su to sistemi u kojima vladajuća partija ima moć i resurse da manipuliše radom parlamenta. Prilikom uvođenja nasumičnog odabira u dvodomi parlamentarni sistem u jednom takvom režimu, vrlo je verovatno da bi članovi vladajuće partije, ili njima potčinjeni službenici, uticali na nasumično odabrane građane i procedure njihovog rada na način koji bi omogućio da donesene odluke budu u njihovom interesu. Postoji mogućnost da, iako bi tada građani bili nepristrasno odabrani, ništa ne bi sprečilo članove vladajuće partije da ih podmite, zastraše, ucene, utiču na njih na neki drugi način ili da im ometaju rad. Takve okolnosti ne bi stvorile situaciju koja bi za posledicu imala poboljšanje stanja izazvanog krizom političkog legitimiteta i autoritarizacijom političkog sistema.

“Multi-Body Sortition”: sistem predstavničkih tela zasnovan na nasumičnom odabiru

Teril Borišis iznosi argumente protiv nasumičnog odabira u dvodomom zakonodavnom sistemu. On, sa jedne strane, ne veruje u prednosti doma u koga bi se birali izabrani predstavnici, a sa druge, strahuje da će prednosti nasumičnog doma biti preplavljene negativnim uticajima izabranog doma. Zapravo, on se u potpunosti protivi Gastilovom i Vrajtovom modelu, zalažući se za ideju složenog sistema predstavničkih tela u koje bi predstavnici bili birani nasumično (*multi-body sortition*), sa konačnim ciljem odbacivanja izbora kako u zakonodavnoj tako i u izvršnoj grani vlasti (Bouricius 2019).

Borišisov model predstavlja složeno zakonodavno telo sačinjeno od sistema predstavničkih tela u većini kojih se građani biraju nasumično (Bouricius 2013), koga će kasnije popularizovati Rejbruk (2018). Borišis u svom modelu pokušava da izvuče lekcije iz političkog sistema antičke Atine i da nadomesti nedostatke savremenih predloga koji proizlaze iz sukobljenih načela na kojima su zasnovani. U sistemu sačinjenom od šest tela, koga predlaže, bile bi raspodeljene različite nadležnosti, što bi omogućilo njihovo međusobno ograničavanje u vršenju vlasti (Bouricius 2013).

Prvo telo u redu je Savet za dnevni red⁶ (*Agenda Council*). Njega bi činio uzorak nasumično odabranih građana iz grupe onih koji su se sami prijavili. Za ulogu bi imao postavljanje dnevnog reda (agende), tako što bi njegovi članovi racionalno birali pitanja od političkog značaja kojima zakonodavstvo treba da se bavi. Tu se njihova uloga završava. Borišis predlaže da se u ovoj fazi zakonodavnog procesa omogući i svim ostalim građanima da učestvuju u postavljanju dnevnog reda, posredstvom prava da podnesu peticiju koja bi stavila njihove predloge na razmatranje.

Drugi korak su Interesne komisije (*Interest Panels*), koje bi sastavljale nacрте zakonskih predloga. Ovo je jedino telo u Borišisovom modelu koje se ne bi biralo nasumično, već bi u njegovom radu učestvovali svi oni koji su se sami prijavili. Oni bi bili raspoređeni u više grupa, za šta bi mogao da se koristi žreb. Broj grupa bi bio određen brojem prijavljenih građana, a svaka grupa bi trebalo da uključi oko dvanaest (*dozen*) njih. Prijavljivanje omogućuje stručnjacima i drugim građanima koji imaju interese ili znanja u pogledu pitanja o kojima se odlučuje da daju svoj doprinos. Pošto je u pitanju telo koje ne donosi konačnu odluku o zakonu, autor pretpostavlja da će učesnicima biti u interesu da sastave što valjaniji nacrt ne bi li kasnije bio izglasan.

Treće su Komisije za ocenjivanje (*Review Panels*). Reč je o grupi komisija, od kojih bi se svaka bavila pitanjima iz određene oblasti. One bi bile sačinjene od nasumično odabranih građana, prethodno prijavljenih za rad u njima. Građani bi bili nasumično raspoređeni po komisijama, ne bi li im pitanja kojima bi se bavili bila dodeljena nepristrasno. U pogledu nadležnosti, ove komisije bi nalikovale postojećim radnim telima u parlamentu, te bi se u njima vodila rasprava o zakonskim predlozima, držala saslušanja i vodio proces sastavljanja i obrade konačnog zakonskog predloga. U pogledu načina rada, one bi nalikovale mini-javnostima, pošto je cilj da njihovi članovi izgrade informisane stavove i donesu racionalne odluke o predlozima na kojima rade. Borišis predlaže da one na nacionalnom nivou imaju sto pedeset članova, koji rade puno radno vreme u mandatu od oko tri godine. Tokom rada bi trebalo da im budu obezbeđene novčane nadoknade i pokriveni troškovi i neophodna podrška.

Četvrta je Politička porota (*Policy Juries*), čija je uloga glasanje o zakonskim predlozima. Prema Borišisovoj zamisli, ona bi na nacionalnom nivou trebalo da ima bar četrismo nasumično odabranih članova iz ukupne populacije, a ne samo onih koji su se samostalno prijavili, ne bi li se obezbedio reprezentativni uzorak. Učešće bi za odabrane građane bilo obavezno, uz opravdane izuzetke. Uloga porotnika bi bila da saslušaju izlaganja u korist i protiv zakonskih predloga o kojima treba da glasaju, bez učešća u raspravi.⁷ Potom bi o njima odlučili

6 Prevedi naziva svih tela preuzeti su iz Rejbruk 2018.

7 Možda je ovo jedan od propusta Borišisovog modela. Uspeh mini-javnosti se pripisuje tome što u njima odluke donose građani koji su se o pitanju o kome odlučuju informisali tako što su

vali tajnim glasanjem, ne bi li se garantovala njihova nepristrasnost. Iako bi činili reprezentativan uzorak i predstavljali one slične njima, porotnici bi, prema Borišisu, trebalo da glasaju u skladu sa ličnim stavovima, a ne prema saznanju kako bi slični njima hteli da glasaju. Pošto je njena uloga odlučivanje o zakonskim predlozima, autor smatra da bi prethodna dva tela nastojala da sastave takve predloge koji bi Poroti bili prihvatljivi, kako u pogledu nepristrasnosti tako i u pogledu izbegavanja ekstremnih predloga.

Peti je Savet za proceduru (*Rules Council*). Bio bi takođe sačinjen od nasumično odabranih građana, sa mogućnošću da su već ranije birani u neko od ranijih tela i poznaju kako zakonodavni proces teče. Njihova uloga bi bila da određuju pravila i definišu procedure po kojima bi se vršio odabir, određivao kvorum i slično. Na taj način bi nezavisno telo, koje ne zna na koji način njihove odluke mogu uticati na neki zakonski predlog, određivalo objektivno kvalitetna pravila.

Šesti i poslednji je Nadzorni savet (*Oversight Council*). I ovo telo bi bilo sastavljeno od nasumično odabranih građana. Za ulogu bi imao da nadgleda nepristrasnost i pravedno postupanje službenika, i da odlučuju o pritužbama na njih. Službenici bi za ulogu imali izlaganje zakonskih predloga Političkoj poroti, te bi Nadzorni savet obezbeđivao da u tome postupaju tako da ne utiču na ishode glasanja. On bi mogao i da nadgleda implementaciju zakona od strane izvršne vlasti.

Borišis izdvaja pet načina na koje je ovaj model moguće upotrebiti: za donošenje jednog zakona (kao što je to slučaj sa mini-javnostima), za donošenje zakona samo u jednoj oblasti, zatim ne bi li se pružio deliberativni kvalitet pri procesima narodne inicijative i referenduma, te ne bi li se zamenio jedan od domova parlamenta, a ovaj model može i u potpunosti preuzeti zakonodavnu granu vlasti (*Ibid.*). Dakle, moguće ga je kombinovati i sa prethodno razmatranima dva modela.

Ovakav model ima moguće prednosti u hibridnom režimu, kakva je Srbija. Naime, u nedemokratskim društvima izabrani političari i birokratski aparat nastoje da ovladaju procedurama i zakonodavnim procesom. Borišisov model pretenduje da reši ovakve probleme tako što sprečava političare i administraciju da utiču na ishode odluka. On predviđa da odlučivanje o pravilima i procedu-

radili na njegovoj izradi. Kod Borišisa odlučuju građani koji ne učestvuju u deliberaciji i izradi zakonskog predloga, te im nije omogućeno da kroz deliberaciju transformišu svoje stavove i donesu informisanu odluku. Borišis, međutim, smatra da bi odsustvo deliberacije moglo da poveća njihovu volju za učestvovanjem. Ukoliko znaju da ne moraju da se trude oko argumentacije građani će biti spremniji da dođu na jedan ili par dana i da glasaju u skladu sa svojim stavovima. Međutim, ništa onda ne garantuje da porotnici ne bi glasali prema svojim pređašnjim stavovima, uprkos argumentima koje su imali da čuju. U tom pogledu, oni se ne bi mnogo razlikovali od profesionalnih političara koji glasaju prema svom ideološkom opredeljenju ili poziciji koju zastupa njihova partija.

rama, kao i određivanje agende i nadgledanje procesa budu povereni posebnim telima, sačinjenim od nasumično odabranih građana, kojima niti bi bilo u interesu, niti bi im bilo omogućeno da manipulišu procesima. Na taj način, nadležnosti bi bile jasno podeljene između različitih tela koja bi se međusobno ograničavala delovanjem jedne verzije mehanizma „kočnica i ravnoteža” (*checks and balances*). Pored toga, bile bi predviđene novčane nadoknade, obuka odabranih građana i drugi vidovi podrške, koji bi mogli pozitivno uticati na njihovu nezavisnost.

U pitanju je izrazito složen sistem, koji zahteva mnogo napora i resursa, ali i koji je sačinjen od mnogo tela koja bi u zakonodavnom procesu mogla stvoriti zabunu. Međutim, treba uzeti u obzir da su sve ove funkcije već deo zakonodavnih procesa u postojećim parlamentima. Već se upošljavaju službenici, pomoćnici, savetnici i drugi, ne bi li bilo omogućeno da se parlamentarni rad odvija nesmetano. Stoga, čak i kada bi Borišisov model zahtevao više resursa od postojećih predstavničkih tela, pogotovo za obuku građana, takav trošak bi mogao biti kompenzovan resursima koji se trenutno izdvajaju na kampanje i rad izabranih predstavnika, pogotovo jer postoji verovatnoća da bi to povećalo legitimnost i kvalitet predstavljanja, kao i odluka koje predstavnici donose. Detaljnije uvide u funkcionisanje Borišisovog modela mogli bismo, međutim, imati tek ukoliko bi došlo do njegove implementacije u praksi.

Bilo kako bilo, Borišisove pretpostavke ne moraju biti konačne. Moguće je da je Borišis, podstaknut antičkim atinskim idealom, nastojao napraviti savršen teorijski demokratski sistem, koji u praksi možda ne bi funkcionisao kako to on zamišlja. Stoga dizajn koga predviđa predstavlja jedan teorijski model koji bi, prilikom njegove institucionalizacije, mogao da poprimi oblik u zavisnosti od konteksta i potreba sistema u kome se primenjuje. Zapravo, njegova vrednost ne mora ni biti u njegovim realnim mogućnostima implementacije. Borišis daje uvid na koji način je moguće podeliti nadležnosti u zakonodavnom telu tako da se međusobno ograničavaju, ali ističe i važnost uloge građana u različitim fazama zakonodavnog procesa. U tom pogledu je informativna vrednost ovakvog teorijskog modela pri razmatranju institucionalizacije nasumičnog odabira od najvišeg značaja, čak i onda kada ne nameravamo da ga u potpunosti primenimo u praksi.

ZAKLJUČAK: ODAKLE POČETI?

Uprkos činjenici da su sva tri razmatrana modela – građanske skupštine, Gastilov i Vrajtov *legislature by lot* i Borišisov *multy-body sortition* – u načelu predstavničke institucije zasnovane na legitimnom vidu političkog predstavljanja od strane nasumično odabranih građana opisanog u četvrtom delu rada, ne postoje izgledi da bi njihova institucionalizacija u hibridnom režimu zasigurno vodila okončanju krize političkog legitimiteta. Sa jedne strane, iskustvo sa građanskim skupštinama u Srbiji pokazuje da efekti nasumičnog odabira

nemaju domete ukoliko tela u kojima se koristi nisu deo institucija u okviru političkog sistema. Stoga je neophodno da ovakva tela budu institucionalizovana, ne bi li se obezbedili mehanizmi autorizacije i odgovornosti predstavnika, kao i sprovođenje njihovih odluka. Sa druge strane, međutim, čak i kada bi se to desilo, u hibridnom režimu ne postoje izgledi da bi političari sa svojim autoritarnim težnjama dozvolili nesmetano funkcionisanje ovakvih institucija. Oni bi, naime, mogli da manipulišu, ili čak upravljaju, zakonodavnim procedurama i odabirom građana, kao što je to trenutno slučaj sa izborima. Iako bi se zasigurno među nasumično odabranim predstavnicima našli oni koji ne bi podlegli manipulacijama i pritiscima, njihova zalaganja bi mogla biti uzaludna. Moguće je stoga da ovi modeli mogu biti rešenja krize političkog legitimiteta u konsolidovanim demokratijama, ali se ipak ne čini da se isto može ubrzo desiti i u hibridnom režimu.

Ograničeni uspeh građanskih skupština u Srbiji pokazuje drugu sliku. Ukoliko uključivanje građana u demokratske inovacije vodi njihovom obrazovanju i sticanju kompetencija za učešće u demokratskom donošenju političkih odluka, onda bi uključivanje velikog broja građana u ovakve procese omogućilo razvijanje demokratske kulture koja visoko vrednuje ulogu građana u politici. Osnaženi i kompetentni građani bi bili nosioci alternativnog vida demokratizacije, koja ne ide kroz izborne procedure i uspostavljanje odgovarajućih institucionalnih mehanizama, već kroz procese koji se zasnivaju na građanskoj participaciji i njihovoj međusobnoj deliberaciji. Nasumičan odabir bi u Srbiji stoga trebalo da bude deo šireg procesa uspostavljanja inovativnih ustanova i uključivanja građana u procese odlučivanja, koji će u krajnjoj crti stvoriti sistem u kome bi demokratski legitimno predstavljanje od strane nasumično odabranih predstavnika bilo uspešno.

Imajući sve navedeno u vidu, čini se da trenutno postoji potencijal da demokratski legitimno predstavljanje nasumično odabranih predstavnika u Srbiji bude primenjivo na dva načina: uvođenjem liste „nasumičan građanin” pri izborima političkih predstavnika i fokusom na eksperimente i postepenu institucionalizaciju demokratskih inovacija nižeg obima. U oba slučaja bi nasumičnim građanima bila pružena prilika da učestvuju, predstavljaju i budu predstavljeni od onih koji im nalikuju.

U prvom slučaju, građanima u Srbiji bi bilo omogućeno da pri glasanju za predstavnike, osim opcije da glasaju za liste koje su priložile političke partije i grupe građana, glasaju za listu „nasumičan građanin”. Na taj način bi u predstavničke institucije mogli da izaberu proporcionalan broj građana kojima bi mandat bio dodeljen žrebom broju glasova koji je dobila lista „nasumičan građanin”. To znači da bi ova opcija bila tretirana kao i bilo koja izborna lista, osim u tome što bi nosioci mandata na ostalim listama bili unapred određeni od strane podnosilaca lista, a za listu „nasumičan građanin” bi, po okončanju izbora i preraspodele mandata, njihovi nosioci bili određeni žrebom. Ovo bi omogućilo nasumičnim građanima da se upuste u zakonodavni proces zajedno sa iskusnim političarima i tako steknu neophodne kompetencije za

buduću participaciju. Na taj način bi nasumičan odabir bio uveden u nacionalni parlament.

U drugom slučaju, građani bi imali mogućnost da budu nasumično odabrani za učešće u demokratskim inovacijama, poput građanskih skupština. U više navrata je naglašavano da građanske skupštine pospešuju interesovanja građana za političkom participacijom i vode izgradnji njihovih kompetencija. Dalji eksperimenti sa građanskim skupštinama i sličnim inovacijama, te njihova potencijalna institucionalizacija bi trebalo da vode novim uvidima o značaju nasumičnog odabira na stepen participacije i kvalitet deliberacije. S obzirom na njihove dosadašnje uspehe, efekti ovih praksi na demokratizaciju bi trebalo da budu izrazito pozitivni.

Oba ova načina mogla bi biti samo prvi korak u postepenom uvođenju mehanizama nasumičnog odabira političkih predstavnika u Srbiji, čija bi evolucija za rezultat trebalo da ima uvođenje nasumičnog odabira širih razmera kada za to budu ostvareni uslovi. U tom pogledu bi u radu razmatrani modeli mogli imati različit značaj: mogli bi biti u potpunosti primenjeni, zatim bi mogli biti ciljevi kojima se stremlji u procesima institucionalizacije nasumičnog odabira, ali imati i visoku informativnu vrednost, pogotovo imajući na umu uvide o značaju postavljanja dnevnog reda, odlučivanja o pravilima i procedurama, kao i kontrole procedura od strane nasumično odabranih građana, prisutnih u Borišisovom radu.

LITERATURA

Aristotel. 1976. *Politika*. Beograd: BIGZ.

Barnett, Anthony and Peter Carty. 2008. *The Athenian option: Radical reform for the House of Lords*. Exeter: Imprint Academic.

Benhabib, Seyla. 1994. "Deliberative rationality and models of democratic legitimacy". *Constellations*, 1(1): 26–52.

Bouricius, Terrill G. 2019. "Why hybrid bicameralism is not right for sortition". In *Legislature by lot: Transformative designs for deliberative governance*, eds. John Gasil and Erik Olin Wright, 313–32. London / New York: Verso.

Bouricius, Terrill G. 2013. "Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day". *Journal of Deliberative Democracy*, 9(1). doi:10.16997/jdd.156.

Bursač, Dejan. 2024. *Osnovi reforme izbornog sistema: slučaj Srbije*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.

Callenbach, Ernest and Michael Phillips. 2008. "A citizen legislature". In *A people's parliament / A citizen legislature*, Sutherland Keith, Ernest Callenbach and Michael Phillips. Exeter: Imprint Academic.

- Dahl, Robert A. 1990. *After the revolution? Authority in a good society*. New Haven: Yale University Press.
- Dal, Robert 1997. *Poliarihija: participacija i opozicija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Dal, Robert. 1999. *Demokratija i njeni kritičari*. Podgorica: CID.
- Damnjanović, Ivana. 2018. "Democratic innovations in Serbia: A misplaced trust in technology". *Contemporary Politics*, 25(1): 111–27.
- Dimitrijević, Nenad. 2016. *Demokratija na ivici: rasprave o krizi i alternativama*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Đorđević, Ana and Jelena Vasiljević. 2022. "The effects of deliberation on citizen knowledge, attitudes and preferences: A case study of a Belgrade deliberative mini public". *Philosophy and Society*, 33(1): 72–97.
- Dowlen, Oliver. 2008. *The political potential of sortition: A study of the random selection of citizens for public office*. Exeter: Imprint Academic.
- Fiket, Irena. 2019. *Deliberativno građanstvo*. Novi Sad / Beograd: Akademska knjiga / Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
- Fiket, Irena and Biljana Đorđević. 2022. "Promises and challenges of deliberative and participatory innovations in hybrid regimes: The case of two citizens' assemblies in Serbia". *Philosophy and Society*, 33(1): 3–25.
- Fiket, Irena, Vujo Ilić and Gazela Pudar Draško. 2022. "Failed expectations: Can deliberative innovations produce democratic effects in hybrid regimes?" *Philosophy and Society* 33(1): 50–71.
- Fiket, Irena, Čedomir Markov, Vujo Ilić and Gazela Pudar Draško, eds. 2024. *Participatory democratic innovations in Southeast Europe*. London / New York: Routledge.
- Fiket, Irena, Zoran Pavlović i Gazela Pudar Draško. 2017. *Političke orijentacije građana Srbije: kartografija nemoći*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- FreedomHouse. 2024. "Nations in Transit 2024: Serbia". *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2024> (July 1, 2024).
- Gastil, John and Erik Olin Wright. 2019a. *Legislature by lot: Transformative designs for deliberative governance*. London / New York: Verso.
- Gastil, John and Erik Olin Wright. 2019b. "Legislature by lot: Envisioning sortition within a bicameral system". In *Legislature by lot: Transformative designs for deliberative governance*, eds. John Gastil and Erik Olin Wright. London / New York: Verso.
- Gurijev, Sergej i Danijel Trajsman. 2022. *Spin diktatori*. Beograd: Arhipelag.
- Janković, Ivana. 2022. "Deliberative democracy – theory and practice: The case of the Belgrade Citizens' Assembly". *Philosophy and Society*, 33(1): 26–49.
- Kastels, Manuel. 2022. *Sunovrat: kriza liberalne demokratije*. Beograd: Clio.
- Krastev, Ivan. 2017. *Ometena demokratija: globalna politika protesta*. Beograd: Službeni glasnik.

- Krauč, Kolin. 2018. *Postdemokratija*. Loznica: Karpos.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2010. *Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lončar, Jelena. 2023. *Performans političkog predstavljanja: čemu služe govori predstavnika?* Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Lončar, Jelena i Dušan Spasojević. 2024. „Izborni proces u Srbiji – između starog i novog kompetitivnog autoritarizma.” *Politički život*, 2024(26): 9–22.
- Manin, Bernard. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole. 2012. “Participatory democracy revisited”. *Perspectives on Politics*, 10(1): 7–19.
- Pavićević, Đorđe. 2016a. “Postdemokratske kritike demokratije: transformacija ili urušavanje demokratije”. *Sociologija*, LVIII(4): 505–24.
- Pavićević, Đorđe. 2016b. „Aristokratska teza”. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 10(16): 9–24.
- Pavićević, Đorđe i Marko Simendić. 2016. *Disciplinovanje demokratije: klasične kritike i moderna sporenja*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Pew Research Center. 2024. “Representative democracy remains a popular ideal, but people around the world are critical of how it’s working”. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/global/2024/02/28/representative-democracy-remains-a-popular-ideal-but-people-around-the-world-are-critical-of-how-its-working/> (July 1, 2024).
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Przeworski, Adam. 1999. “Minimalist conception of democracy: A defense”. In *Democracy’s value*, eds. Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón, 23–55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ransijer, Žak. 2017. *Mržnja prema demokratiji*. Loznica: Karpos.
- van Reijbruk, David. 2018. *Protiv izbora*. Novi Sad: Futura publikacije.
- Reuchamps, Min and Jane Suiter, eds. 2016. *Constitutional deliberative democracy in Europe*. Colchester: ECPR Press.
- Sintomer, Yves. 2023. *The government of chance: Sortition and democracy from Athens to the present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Spasojević, Dušan i Zoran Stojiljković. 2020. *Između uverenja i interesa: ideologije i organizacija stranaka u Srbiji*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Stone, Peter. 2009. "The logic of random selection". *Political Theory*, 37(3): 375–97.
- Stone, Peter. 2016. "Sortition, voting, and democratic equality." *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 19(3): 339–56.
- Šumpeter, Jozef. 1960. *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*. Beograd: Kultura.
- Sutherland, Keith. 2008. "A people's parliament". In *A people's parliament / A citizen legislature*, eds. Keith Sutherland, Ernest Callenbach and Michael Phillips. Exeter: Imprint Academic.
- Teodosijević, Bojan i Zoran Pavlović. 2020. *Pred glasačkom kutijom: politička psihologija izbornog ponašanja u Srbiji*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Timotijević, Jovana and Iva Čukić. 2024. "Toward the democratization of urban planning: A case study of three deliberative forums in Belgrade." In *Participatory democratic innovations in Southeast Europe*, eds. Irena Fiket, Čedomir Markov, Vujo Ilić and Gazela Pudar Draško, 91–114. London / New York: Routledge.
- V-Dem. 2024. "Democracy winning and losing at the ballot: Democracy Report 2024". *V-Dem*. https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf (July 1, 2024).
- WFD. 2020. *Youth emigration and political distrust in Serbia*. Belgrade: Westminster Foundation for Democracy. <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-02/WFD-Serbia-Research-Survey-and-analysis-Youth-emigration-and-Political-Distrust-2020.pdf> (July 1, 2024).
- Владисављевић, Небојша. 2019. *Успон и пад демократије после Петог октобра*. Београд: Архипелаг.
- Вучићевић, Душан. 2020. *Мешовити изборни системи: структура, генеза, последице*. Београд: Службени гласник.
- Јовановић, Милан. 2022. *Слободни и поштени избори: стандарди, концепти и мерења*. Београд: Факултет политичких наука / Службени гласник.

Nikola Ilić* *Univerzitet u Beogradu
Srbija*

Populizam i političko (ne)poverenje – skepticizam i cinizam kao odraz različitih tipova populizma

SAŽETAK

Rad se bavi odnosom populizma i političkog (ne)poverenja. Postoje otvorena pitanja u vezi političkog poverenja: da li nivo poverenja opada ili fluktuirá; da li je neki stepen poverenja neophodan za održanje demokratije; da li je smanjeno poverenje odraz kritičnijih građana i emancipacije ili razočaranosti u politički sistem i elite? Takođe, političko nepoverenje se razmatra kao analitički različit koncept od poverenja. Ovo nepoverenje je upućeno ka političkom sistemu i demokratiji generalno (difuzna podrška). Dodatno se nepoverenje može konceptualno razdvojiti na skepticizam i cinizam: u prvom slučaju su građani koji su nepoverljivi prema sistemu i demokratiji na aktivan i kritičan način, dok drugi predstavljaju građane koji ne veruju u sistem i demokratiju i unapred negativno sagledavaju političke aktore i procese, te se prepuštaju vođama koji nude drugačije politike. U takvim okolnostima porasta nepoverenja javlja se prostor

* Istraživač pripravnik na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka. Kontakt email: nikola.ilic@fpn.bg.ac.rs.

za populiste koji koriste opšte nezadovoljstvo. Pristup populizmu koji se koristi u radu jeste diskurzivno-teorijski, kao i poststrukturalizam sa akcentom na značaj diskursa i njegovu konstitutivnu ulogu. Na primeru SAD i izbora počev od 2016. razmatra se kako različiti oblici populizma (levi i desni) utiču na (ne)poverenje. Tvrdnja je da levi populizam, koji se ogleda u Sandersu (Bernie Sanders), preuzima, ali i stvara nepoverenje kao skepticizam, usled naglaska na socioekonomske teme i zbog načina na koji stvara narod i elite (prvenstveno ekonomske), dok se desni ogleda u cinizmu (mesijanska uloga vođe, sklonost teorijama zavere, itd.). Razmatra se uticaj različitih diskursa, tipova nepoverenja i na koji način to utiče na demokratiju.

KLJUČNE REČI: populizam, političko poverenje, skepticizam, cinizam, levi populizam

UVOD: POPULIZAM I NEPOVERENJE

U ovom radu se bavimo odnosom populizma i političkog (ne)poverenja. Poslednjih decenija je kod građana приметно sve veće nezadovoljstvo političkim sistemom i elitama, kao i porast nepoverenja.¹ Postoje tvrdnje da je osećaj političke neefikasnosti zajednički svim populističkim glasačima, te da oni mobilizuju ogorčene mase koje migriraju ka populističkim partijama jer nisu u mogućnosti da utiču na proces donošenja odluka (Šimšek 2024). Moglo bi se reći da je nepoverenje jedna od sastavnih komponenti populizma, koji u svojoj retorici nastoji da podstakne nezadovoljstvo učinkom liberalne demokratije, kao i opšte nepoverenje u vlasti, političke institucije i etablirane elite kao što su izabrani predstavnici, pravni i naučni stručnjaci, stari mediji i pravosuđe (Norris, Garnett & Grömping 2020, 2–5). Neki autori smatraju da postoji veza između opadanja političkog poverenja i porasta desničarskog populizma, tvrdeći da je narastajuće nepoverenje ključno za razumevanja „fenomena Tramp” u Americi (Leypoldt & Berg 2021, 38). Nezadovoljstvo glasača upućeno prema establišmentu postaje sastavni deo populizma i opšti simptom koji nije ograničen samo na desnicu. Pokreti na levoj kao što su Siriza (Syriza), Podemos, Pokret 5 zvezdica (Movimento Cinque Stelle), (radikalno) socijalističke partije *Die Linke* u Nemačkoj i Francuskoj (Parti de Gauche) odraz su sumnje javnosti u reprezentativnu demokratiju i potrebe da tragamo za drugim demokratskim oblicima (Hartleb 2015, 40–41). Razlozi su mnogobrojni, ali ono što je ključno jeste da ovakav trend možemo povezati i sa pojavom i jačanjem populizma. Populistički akteri stvaraju drugačiju ponudu i pokušavaju da iskoriste tzv. „jaz

1 Videti Pew Research Center 2020; 2024.

u predstavljanju" (representational gap) (Merkel & Scholl 2018) i poentiraju na nezadovoljstvu i nepoverljivosti građana spram političkih elita i onome što se naziva *politički establišment*. Time se uviđa jedan zanimljiv odnos u kojem su, kao u trouglu, međusobno povezani *populizam – predstavljanje – političko (ne)poverenje*.

Rad će analizirati kako različiti tipovi populizma (levi i desni) utiču na nepoverenje, pri čemu je ključno razlikovati *skepticizam* od *cinizma* (van der Meer 2017; Balunović 2023). *Skepticizam* predstavlja vrstu kritičkog nepoverenja, odnosno nepoverenje građana koje ima osnovu i koje zapravo ne predstavlja barijeru za njihovo uključivanje u demokratske procese onda kada postoji potreba za tim. Za razliku od toga, *cinizam* podrazumeva građane koji imaju isključivo negativna očekivanja od političkog sistema, institucija, elita, itd. To su alijeni-sani građani, koji mogu biti uključeni u demokratski proces, ali njihovo dubinsko uverenje jeste o suštinskoj nepravilnosti ishoda tog istog procesa. Samim tim, *skepticizam* i *cinizam* imaju i različite posledice po pitanju demokratije, što ćemo ispitati na primeru izbora u SAD iz 2016. godine. Ovi izbori su u fokusu jer su to bili izbori u kojima je bilo populističkog diskursa s obe strane političkog spektra, leve i desne, i kod Sandersa, kao i kod Trampa (Oliver & Rahn 2016; Dyck, Pearson-Merkowitz & Coates 2018; Norris & Inglehart 2019; Leypoldt & Berg 2021; Weyland 2021), što omogućava da imamo valjanu studiju slučaja u kojoj bismo komparativno sagledali uticaj obe vrste diskursa.

Istraživačko pitanje na koje će rad pokušati da da odgovor jeste kako različiti tipovi populističkog diskursa utiču na poverenje u politički sistem, tvrdeći da je diskurs levog populizma pogodan za stvaranje *skepticizma*, dok način na koji desni populizam sagledava *drugog* i kako artikuliše neprijateljske elite dovodi do *cinizma*. Tvrdnja je da će sadržaj kojim se populistički diskurs ispunjava, kao i elite spram kojih se „gradi” narod, uticati na nepoverenje građana. Levi populizam, sa naglaskom na socio-ekonomske teme i diskursom koji je centriran na „99 vs 1%”, kao i naspram ekonomsko-političkim elitama, imaće više koristi za demokratiju, preuzimajući i stvarajući tip nepoverenja koje nazivamo *skepticizam*. Desni populizam, sa naglaskom na identitetskim temama i diskurzivnom praksom koja se oslanja, na primer, na manjine i strance i na mesijansku političku ličnost (Balunović 2023, 128), dovešće do *cinizma*. Jedna od odrednica desnih populista jeste i protivljenje naučnoj zajednici (Kim et. al, 2025), te između ostalog ovo može biti važan faktor u stvaranju dodatnog nepoverenja u politički sistem i elite, što naposljetku dovodi do dodatnog udaljavanja od demokratije.

Struktura rada je sledeća. Prvo poglavlje se bavi konceptom političkog (ne)poverenja, iznosi osnovnu teoriju o konceptu, kao i njegovo bliže definisanje. Drugo poglavlje se bavi fenomenom populizma i nepoverenja. Tu će biti reči o pristupu koji će se koristiti u radu, tj. diskurzivno-teorijskom pristupu, kao i šire o poststrukturalističkoj diskurzivnoj ontologiji i njenoj važnosti za ovo pitanje. Razlikovanje levog i desnog populizma i njihovih diskursa na osnovu tema koje preuzimaju, načina na koji *grade narod* i ko su elite spram kojih se on

definiše je ključno da bismo razumeli kako utiču na pitanje poverenja. Tvrdnja je da diskurzivne prakse oblikuju naše razumevanje sveta, te samim tim između populističkog diskursa i nezadovoljstva postoji jedna konstitutivna veza, odnosno međusobni uticaj (Rooduijn, van der Brug & De Lange 2016). Na kraju sledi razmatranje izbora u SAD iz 2016. godine, tokom kojih su levi i desni populizam, oličeni u diskursima Bernija Sandersa (Bernie Sanders) i Donalda Trampa (Donald Trump), ostavili značajan trag i pokazali veliko nezadovoljstvo i potražnju građana za drugačijim tipom politike (Dyck, Pearson-Merkowitz & Coates 2018). Uticaj je prisutan i danas i ogleda se i u toku izbora iz 2024. godine.

POLITIČKO (NE)POVERENJE

Kada govorimo o (ne)poverenju postoji više načina kako možemo da definišemo ovaj pojam. Na primer, možemo govoriti o socijalnom poverenju u institucije, te da kažemo da je poverenje psihološka kategorija, pri čemu se interpersonalno poverenje svodi na očekivano ponašanje drugog(ih) u odnosu na mene (nas) (Bešić 2011, 120). Možemo i posmatrati političko poverenje kao interaktivni koncept koji oslikava dinamiku odnosa između subjekta (građana) i objekta (vlade) poverenja, pri čemu subjekt prihvata mogućnost da bude povređen ili izneveren od strane objekta (Balunović 2021, 19–20).

Dejvid Iston poverenje definiše na sledeći način: „poverenje znači da članovi društva veruju da će vlast postupati u njihovom interesu, čak iako se ta vlast ne izlaže nekom velikom nadzoru ili kontroli” (Easton 1975, 447). Dalje, kod ovog autora nalazimo i razliku između *difuzne* i *specifične* podrške. Pod *difuznom* podrškom razumemo podršku koja je afektivna i odnosi se na opšte postupanje vlasti, dok je *specifična* podrška vezana za konkretne situacije i postupke vlasti. Samim tim, *difuzna* podrška je dugoročnija, a *specifična* kratkoročnijeg tipa. Na sličan način bismo mogli da govorimo o poverenju u sistem i demokratiju na opšti, generalizovani način (nalik difuznoj podršci) naspram poverenja koje se konkretno odnosi na određene političke institucije (npr. skupština), druge institucije (crkva, vojska, itd.) ili konkretne aktere (predsednik, premijer, itd.). a slično kao i specifična podrška, kao što je čest slučaj u politikološkim istraživanjima. Nas ovde zanima opšte poverenje spram sistema i demokratije više nego konkretizovana podrška određenim akterima. Takva podrška, tj. *difuzna*, učitava poverenje koje građani imaju u odnosu na sistem, dok je konkretizovana podrška u određene aktere manje značajan pokazatelj stepena i kvaliteta poverenja koje građani imaju. Na primer, građani mogu imati visok stepen poverenja u autokratskog lidera kao pojedinca, ali da se to ne prelijeva kao opšte poverenje u (politički) sistem i demokratiju.

Važno je takođe razlikovati *političko poverenje* (political trust) od *političkog nepoverenja* (political distrust): iako su slični, nedostatak političkog poverenja nije isto što i postojanje *političkog nepoverenja*. U liberalnoj koncepciji, kada gra-

đani nemaju poverenje oni će biti '*oprezni građani*' (vigilant citizens), držeći vlast pod budnim okom i težeći ka reformama. Nedostatak poverenja je neutralan i analitički različit od postojanja političkog nepoverenja, koje je intrinzično normativno uverenje o tome da je nešto suštinski pogrešno, nefer i neetično u smislu procesa, vođenja i/ili ishoda koje stvara politički sistem: političko nepoverenje je izrazito negativno i sa sobom nosi očekivanja o štetnim ishodima (Bertsou 2019, 217–20). Ključno je razlikovati neresponzivno nepoverenje od kritičnog nepoverenja (van der Meer & van Erkel 2023, 14), jer prvi tip predstavlja građane koji su otuđeni, ne prate rad institucija, ne veruju u demokratiju i imaju jedan *apolitičan* ili čak *antipolitički* stav.

Ovo možemo sagledati takođe kroz prizmu *skepticizma* i *cinizma*. Balunović (2023, 126) to opisuje na sledeći način:

Kada nepoverenje zadobije formu kritičkog stava i *skepticizma*, koji se može razumeti kao suspenzija donošenja krajnjeg zaključka dokle god se u obzir ne uzimaju sve relevantne informacije, onda postoji osnova za probijanje barijera koje nameće status kvo. U tom slučaju, političko nepoverenje ispostavlja se kao nužni preduslov suštinske ili radikalne društvene i političke promene.

Kao što vidimo, tako shvaćeno nepoverenje je osnova za promenu društveno-ekonomskih uslova. Suprotno od toga, skepticizam odlikuje nisko poverenje, gde nemamo kritički stav, već se unapred pretpostavlja loša priroda svih političkih objekata poverenja (institucije, političari, itd.) (van der Meer 2017). U takvim okolnostima više možemo govoriti o nekoj vrsti pironizma ili ekstremnog skepticizma u istinitost bilo čega u političkom i širem društvenom životu. Drugim rečima (Balunović 2023, 127–28):

To znači da političko nepoverenje prerasta u opšte nepoverenje u mogućnost da se stvari ikada promene. Traženje krivaca, umesto traženja sistemskih uzroka problema, dovodi do toga da strah i nesigurnost prevladaju. (...) U takvim okolnostima može se raditi i o apatičnosti koja čeka na mesijansku političku ličnost, poput Trampa, koji nudi portret krivca ili listu krivaca, ističući sebe kao spasitelja.

U radu se pojam (ne)poverenja uzima kao poverenje građana upućeno političkom sistemu, institucijama i demokratiji u generalizovanom smislu, nalik onome što se kod Istona podrazumeva kao difuzna podrška sistemu. Koncept nepoverenja je takođe važan jer nam omogućava da pravimo razliku u odnosu na puki izostanak poverenja. Danas možemo govoriti o građanima kao nezadovoljnim demokratskim subjektima, te se postavlja pitanje koliko je vremena još potrebno dok ti građani bespovratno ne izgube strpljenje sa demokratskom vladavinom – ili bar sa predstavničkom demokratijom (Leypoldt & Berg 2021, 42), pri čemu deluje kao da je taj proces već i započeo. O tome svedoči i tzv. populistički momenat (Mouffe 2018, 23 navedeno prema Vranić 2018, 94)

ili *populist zeitgeist*) (Mudde 2004). To je ono čime ćemo se baviti u nastavku, razmatranjem uloge skepticizma i cinizma, njihovih efekata, kao i odnosa sa populizmom.

POPULIZAM I NEPOVERENJE: VAŽNOST DISKURSA

Pristup populizmu koji uzimamo u ovom radu jeste *diskurzivno-teorijski pristup*. Stoga, populizam bismo mogli da definišemo na način na koji to Stavrakakis (Yannis Stavrakakis) (2017, 5) radi, tj. kao specifičan tip diskursa koji tvrdi da izražava narodne interese i predstavlja povezane identitete i zahteve („volja naroda”) protiv '*establišmenta*' ili elita, te populistička diskurzivna reprezentacija artikuliše polarizovanu, antagonizovanu sliku društveno-političkog polja kako bi mogla da mobiliše frustrirane/izostavljene društvene grupe. Glavni delovi takvog diskurzivnog pristupa jesu: a) centralna uloga naroda (*people-centrism*), tj. prazni označitelj „narod” oko kojeg se druge ideje i označitelji artikulišu; b) antielitizam, tj. dihotomna reprezentacija društveno-političkog polja između nekog od Nas (marginalizovani, gubitnici, „narod”) i Njih (*establišment*, 1%, elite). Upravo zbog takve važnosti koju antielitizam zauzima u okviru populističkog diskursa postaje važno pitanje političkog (ne)poverenja i odnosa koji građani imaju prema političkim i drugim strukturama i elitama, kao i toga kako su te elite artikulisane.

Ovakav pristup oslanja se na poststrukturalističku teoriju i svoje korene ima u radu Ernesta Laclaua (Ernesto Laclau) i Šantal Muf (Chantal Mouffe) (Laclau 2005; Mouffe 2018). Oni pišu iz jedne antiesencijalističke i postmarkstističke teorijske osnove, preuzimajući od Gramšija (Antonio Gramsci) pojam *hegemonije*, te je za njih populizam zapravo diskurs koji *konstruiše narod*, odnosno stvaranje naroda je centralna stvar za političko (Thomassen 2024, 142). Pitanje „stvaranja naroda”, odnosno političke subjektivizacije koja se odvija putem diskursa, je u vezi je sa poststrukturalističkom diskurzivnom ontologijom, odnosno idejom da je jezik duboko ukorenjen u ono što smatramo našom realnošću: on je društveni i politički, i čini jedan inherentno nestabilan sistem označitelja koji kreiraju značenje putem simultane konstrukcije identiteta i različitosti. Na taj način, diskurs je izraz partikularnih konstrukcija određenih problema i subjektivizacije, koji su takođe prethodno konstruisani (Hansen 2006, 15). Drugim rečima, diskurs je konstitutivan, a ne sekundaran ili posledica neke dublje realnosti, subjekti (kao individue, grupe, klase ili narod) se *konstituišu kroz diskurs*, koji je performativan: on nije odraz realnosti, već je stvara (Thomassen 2024, 143).

Dalje, kakav je odnos populizma i nepoverenja? Postoji studija (Rooduijn, van der Brug & de Lange 2016) koja je ispitala dva različita moguća efekta, tzv. *expressing discontent logic* i *fuelling discontent logic*. Prvi efekat bi značio da nezadovoljni (i nepoverljivi) glasači biraju populiste i na taj način izražavaju

svoje ogorčenje. Dakle, nezadovoljstvo je razlog podrške i očita se kroz čin glasanja za populiste. Drugi efekat nam govori da je nezadovoljstvo građana zapravo posledica davanja podrške populističkim akterima. Istraživanje ovih autora, koje je vođeno u Holandiji kroz panel studije u periodu od 2008. do 2013, je pokazalo je da je političko nezadovoljstvo i uzrok i posledica podrške populistima, te da njihove poruke o korumpiranosti političkih elita i neadekvatnom predstavljanju, kao i naglašavanje interesa „običnih ljudi”, imaju uticaj na građane: korelacija koju su pronašli verovatno je posledica uzrocnog efekta koji ide u oba smera. Moguće je, dakle, da građani time što prate i podržavaju nekog populističkog aktera ili partiju usvajaju i integrišu u svoj način razmišljanja o politici ideje o nepoverljivosti i nezadovoljstvu.

S druge strane, postoji i istraživanje koje ispituje istu stvar, ali dolazi do negativnih rezultata (Silva 2017, 151–166). Između ostalog, cilj je bio da se ispita *fuelling discontent logic* teza na primerima nekoliko država. Autor je pomoću sprovođenja ankete u devet različitih zemalja (UK, Brazil, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Meksiko, Španija, SAD) testirao odnos između poverenja i populizma sledećim putem. Ispitanici su prvo čitali seriju populističkih iskaza, a zatim odgovarali na bateriju pitanja o poverenju prema političkim institucijama. Zamisao je bila da se kroz prvobitno čitanje iskaza ispitanici „vedu” u populistički rezon, pa bi tako oni nakon takvog uticaja, ukoliko populizam zaista smanjuje poverenje, pokazali to kroz naredni set pitanja. Ono do čega je ovo istraživanje došlo jeste da ne postoji kauzalnost između niskog nivoa poverenja i populizma. Uprkos tome, naglasak jeste na tome da se populizam i nisko poverenje zajedno javljaju i imaju izražen odnos, odnosno korelaciju, ali ponavljamo, ne kauzalnost. Po autoru, oni su zajednički odraz nečeg drugog (lične karakteristike ili drugog tipa uzroka).

Ovakav rezultat može biti izložen dvostrukoj kritici. Naime, smatramo pozitivnim nastojanje da se populistički diskurs analizira spram političkog poverenja, jer, kako navodi Muc, „narativi su važni jer strukturiraju razumevanje ljudi o tome šta se događa i zašto” (2018, 8). Ono što je pogrešno u Silvinom pristupu je očekivanje da će nakon čitanja iskaza, koji su u populističkom tonu, kod ispitanika neposredno zatim biti izmeren pad u nivou političkog poverenja. On time želi da pokaže da populistički diskurs ne utiče na stepen poverenja, međutim, diskurs ne funkcioniše na takav način, i verovatno bi se nekim kontinuiranim merenjem izloženosti diskursu (ukoliko bi tako nešto bilo moguće) došlo do drugačijeg rezultata. I druga važna stvar, a kako Lene Hansen (2006, 21–25) to objašnjava, jeste da bi rigidna koncepcija kauzalnosti zahtevala od nas strogo odvajanje dve varijable i njihovog razdvojenog sagledavanja kako bismo utvrdili da diskurzivna kauzalnost ima stvarnu uzročnu vezu. Međutim, u poststrukturalističkom ontološkom razumevanju diskurzivne prakse, identiteti su kreirani i reprodukovani putem (...) diskursa. Ovakvo odricanje strogo shvaćene kauzalnosti predstavlja ontološki i epistemološki izbor (te stoga populizam kao diskurzivno-teorijski pristup i poststrukturalizam) koji ne znači vođenje istraživanja bez ikakvih epistemoloških i metodoloških principa, već

stavljanje akcenta na diskurzivno stvaranje identiteta – u odnosu na pitanje *poverenja*, kao i načina na koji su te dve stvari međupovezane unutar političkih diskursa. O tome razmatramo u sledećem poglavlju.

SKEPTICIZAM I CINIZAM NA PRIMERU SAD

Diskursi oblikuju naše viđenje sveta putem neprestanog stvaranja relacija (*relations*) i diferencijacija (*differences*) (Wenman 2018, 134). Mogli bismo da kažemo da je *politizacija* koja se upravo odvija diskurzivnim naglašavanjem određenih tema, koje nam služe za stvaranje naroda, ključna za to kako ćemo razumeti naše okruženje. Ovo je nešto na čemu diskurzivno-teorijski pristup stavlja naglasak i što možemo da vidimo na konkretnim primerima, kao što je recimo Španija, u kojoj se politička subjektivizacija naroda odvija naspram povlašćenih političkih i ekonomskih elita, na primeru tzv. *la casta* (Custodi 2021). Takođe, jasno je iz prethodnih delova da populizam nastoji da popuni tzv. „jaz u predstavljanju” koji se javlja (Oliver & Rahn 2016; Herman 2018; Merkel & Scholl 2018), a ujedno i podstiče nezadovoljstvo i nepoverenje upućeno političkom sistemu i elitama.

Prethodno navedeno je karakteristično za izbore iz 2016. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, gde je kao 45. predsednik SAD izabran republikanski kandidat Donald Tramp, a protivnica mu je bila Hilari Klinton (Hillary Clinton). Ipak, pre nego što je ona dobila konačnu nominaciju, vodila se žestoka borba unutar demokratske partije, a Berni Sanders je tada sa 46% glasova bio iza nje. U ovom radu se kroz primer izbora u SAD sagledava kako je nepoverenje velikog broja građana upućeno dotadašnjim političkim elitama i sistemu delovalo. Ovde dolazimo do važnog momenta, jer je populizam, rečima Laklawa (2005, 87), jedna nebulozna „ničija zemlja” (*no man's land*) koja se prelazi u raznim pravcima. Odnosno, populizam deli društveno polje na dva dela, nekakvi označitelji preuzimaju šire simboličko značenje raznih antagonizovanih polja, ali to kako su ti označitelji „ispunjeni” i na koji način „delimo” društveno polje ostaje otvoreno i zavisi od načina artikulacije i određenog konteksta. Iz tog razloga je važno analizirati sadržaj kojim se diskursi ispunjavaju i kako dolazi do artikulacije.

Berni Sanders je u svom diskursu stavljaao u fokus socio-ekonomske teme, pozivajući se u svojoj retorici na „99% procenata stanovništva naspram 1% najbogatijih” (Leypoldt & Berg 2021, 30–42). Njegovo obraćanje „narodu” je apel na siromašne ljude koji su često ignorisani od strane političkih elita u Vašingtonu, i koji se nalaze u nepovoljnijem položaju i u stanju sve veće nejednakosti u odnosu na korporacije i ekonomske elite koje čine upravo taj 1% na koji referiše Sanders. Ovaj diskurs je takođe inkluzivan prema migrantima, kao i drugim društvenim, kulturnim i religioznim manjinama. Takođe, nalazimo i teme besplatnog obrazovanja i zdravstvene zaštite za sve, kao i težnje ka isko-

renjivanju siromaštva i smanjenju nejednakosti (Lacatus 2019, 226; Taggart 2000). Cilj levog populizma je dostizanje društvenog blagostanja (*social welfare*). Kako bi se to učinilo dolazi do odbacivanja klasičnog ekonomskog liberalizma i neoliberalizma, ali uz prihvatanje političkog liberalizma i principa jednakosti građana. Uz to, pitanje nacionalizma je sporedno u levom populizmu, ono se možda pojavljuje u nekom (drugačijem) obliku, ali je centralna borba protiv ekonomskih elita, koje se neretko preklapaju sa političkim. Glavni cilj je ispunjenje obećanja blagostanja građanima, koji su ostali iznevereni usled globalizacije i nezainteresovanosti političkih elita da se bave ljudima koji su postali sve marginalizovaniji (*the left out*) (Tushnet 2019).

Diskurs desnog populizma je posve drugačiji. Njegova retorika je bila izrazito simplifikovana i kolektivistička, uz kombinaciju antiekspertize, antielitizma i nacionalističkog sentimenta (Oliver & Rahn 2016). Za populizam desnice, slika naroda je često spojena sa nativizmom, odnosno idejom o čistom, pravom narodu, dok su protivnici manjinske grupe koje zahtevaju „posebna prava“, da li to bili stranci, nezaposleni, feministkinje, itd. Koja god to grupa bila, ona biva označena kao negativna, a pravi narod mobilisan u ime „tihe većine“ (Taggart 2000). Poruke Donalda Trampa (npr. *MAGA – Make America Great Again*) se svode na nacionalizam koji sve probleme svaljuje na izdajničke globalističke elite, nepoštene strane konkurente i ilegalnu migraciju (Leypoldt & Berg 2021, 51), kao i protivljenje administraciji. Određene studije su ukazale i na porast rasizma, koji je Tramp nekada i poluotvoreno podržao, poput primera porasta slučajeva napada (upravo na toj osnovi) tamo gde je, recimo, bilo njegovih mitinga (Newman et al. 2021; Giani & Méon 2021; Jardina & Piston 2023). Uz to, postoji i sklonost ka teorijama zavere (Oliver & Rahn 2016), što deluje kao zajednička karakteristika desnih populista i iz drugih zemalja (primer AfD-a u Nemačkoj) (Christner 2022). Nastavak toga i još svežiji primer predstavlja retorika koju je Tramp koristio tokom debate za druge predsedničke izbore, tj. one u 2024. godini (Joffe-Block & Yousef 2024). On je tom prilikom iznosio teze o „velikoj zameni“ koja pogađa dominantno belo stanovništvo, aludirajući na to da je prethodna administracija radila na dovodenju ilegalnih migranata koji bi onda postali glasači i time praktično pokrali ovogodišnje izbore, a ubedljivo najdalje je otišao tvrdnjom da migranti u određenim mestima u SAD „krađu i jednu domaće životinje“ (Herman 2024).

Diskurs levog populizma ima drugačiji efekat zahvaljujući svom naglasku na socio-ekonomske teme, kao i drugačijoj vrsti artikulacije *Drugoga* (*the Other*). Zahtev koji ovakav diskurs nosi u sebi je ciljan ka popravljaju statusa ljudi i ispravljanju položaja marginalizovanih grupa. Dodatno, neki autori naglašavaju i potencijal koji levi populizam ima za klimatsku akciju (Andreucci 2019; Beeson 2019; Mouffe 2020). Levi populizam sa strane ponude (*supply side*) pokušava da pruži alternativu globalizovanom i protržišnom, postpolitičkom načinu vođenja politike (Mouffe 2018), koji karakteriše kartelizacija partija, udaljenost elita (ili bar percepcija o tome), depolitizovanost i administrativno vođenje politike u postindustrijskom društvu (Mudde 2004, 552–55).

Građani koji su okrenuti populistima su već u početku nepoverljivi prema političkom sistemu i postojećim partijama, međutim, ovo možemo sagledati i kao kritične građane koji su spremni da se uključe u politički život s ciljem društveno-političke promene. Njihovi zahtevi su za drugačijom vrstom politike i političke ponude, a diskurs levog populizma odgovara tome, te efekat koji može proizvesti jeste stvaranje *skepticizma*.

Diskurs desnog populizma dovodi do repolitizacije, ali na pogrešnoj osnovi. Poslednji izborni ciklus u Americi (2024) pruža novi uvid u to, pri čemu je jedna strana, tj. pratioci desnog populiste Trampa, tokom trajanja izbora neprestano potencirala moguću „krađu“ izbora. Samim tim, a zbog retorike i selekcije tema putem kojih se obraća građanima, stvorena je klima cinizma u kojoj je jedini mogući ispravan ishod bio upravo osvajanje vlasti političkog mesije – Donalda Trampa. Tome je doprineo i poznati Ilon Mask (Elon Musk), koji je na svojoj platformi „X“ delio teorije zavere o izbornom procesu, stvarajući percepciju o tome kako se dešava izborna krađa na štetu Republikanske partije (Ingram 2024).

U tom smislu, iako se obe vrste populizma obraćaju narodu s ciljem promene i vođenja drugačije politike, te pokušavaju da popune taj „jaz u predstavljanju“, samo će levo-populistički diskurs zapravo uspeti da repolitizuje građane i da bude dugoročno koristan za demokratiju. Desni populizam preuzima, i dalje dodatno stvara *cinike*, koji će nakon prolaska svog političkog mesije ostati ukorenjeni u njihov pesimističan, nedemokratski pogled, ili ukoliko bismo se poslužili tipologijom Šantal Muf (2018), oni ostaju *antagonizovani*, tj. takmičenje sa ostalim protivnicima shvataju kao identitetsku borbu, umesto *agonizma* u kojem aktivno oblikujemo našu zajednicu kroz politički život, ali ne gledamo političke protivnike kao neprijatelje. To je potvrđeno i putem empirijskih istraživanja, gde se pokazuje da je još jednom ključna razdelnica na tip diskursa, tj. levi ili desni (Huber & Schimpf 2017; Juon & Bochsler 2020), kao i na konkretnom slučaju klimatskih promena, pri čemu desni populist ne veruju u to da dolazi do klimatskih promena: u osnovi leži antiglobalni sentiment i nepoverljivosti prema akademskim elitama (Kim et al., 2025), što je jedna od karakteristika desnih populista (Shogan 2007; Motta 2018). Time se pokazuje u kojoj meri je tip diskursa ključan, odnosno važnost toga kako artikuliramo pitanje *drugog*.

Na kraju, mogli bismo da kažemo da *cinizam* koji biva produbljen identitetskim desno-populističkim diskursom dovodi do *antipolitike*, tj. radikalne delegitimizacije svih postojećih političkih autoriteta. Antipolitika ne predstavlja samo nepoverenje i izostanak angažovanja u politici, već potpuni raskid sa političkim, što dovodi do antiparlamentarizma, antipartijskog i *anti-establishment* sentimenta i, naposljetku, do uverenja da treba odbaciti spori proces donošenja odluka kakav je demokratski kako bismo imali dobro društvo i ekonomiju (Truffelli & Zambenardi 2021, 99). Ovakav tip *pasivne antipolitike* odlikuje nizak nivo politizacije i političke participacije, dok bismo za *aktivnu antipolitiku*, istovetno kao i za *skepticizam*, mogli da kažemo da odlikuje građane

koji su kritični spram političke klase i spremni da budu politički uključeni, odnosno politizovani (Metz 2010, 47–48).

ZAKLJUČAK

Cilj ovog rada je bio da ispita odnos populizma i političkog (ne)poverenja. Populizam se pojavljuje u kontekstu u kojem su građani sve više razočarani političkim sistemom i elitama i traže drugačiju politiku. To predstavlja plodan teren, za populističke aktere i populizam, čiji je jedan od glavnih elemenata antielitizam. Moguća mana ovog rada jeste izostanak ispitivanja jednog više centrističkog populizma (Kim et al. 2025) i toga na koji način ovaj tip diskursa utiče na poverenje u sistem. U radu je tretiran diskurs levice i desnice, međutim, ovo može biti jedna od preporuka za dalje istraživanje.

Rad pokazuje da je u proučavanju populizma važno analizirati tip diskursa koji se koristi: levi ili desni. Taggart navodi da populizam služi mnogim gospodarima, i u različito vreme i na različitim mestima je bio i pokretač promene, i sila protiv promena, i kreatura progresivne politike levice, kao i utočište za odbranu statusa kvo ili pratilac radikalne desnice (2000). Iz tog razloga, pristup populizmu koji smo koristili u radu je bio diskurzivno-teorijski – pri čemu se akcenat stavlja na ispitivanje tipa diskursa. Razmatrali smo na primeru izbora u SAD kako ova dva diskursa imaju različite uticaje, a u ovom konkretnom slučaju po pitanju poverenja. Politička subjektivizacija se odvija na suštinski drugačijoj osnovi, pri čemu levi populizam stvara skepticizam, dok desni stvara cinizam. Dugoročno, prvi će dovesti do aktivne antipolitike i nepoverljivih, ali prisutnih građana koji su spremni da se angažuju zarad dolaska do društveno-političke promene. Cinizam, kao i pasivna antipolitika, podrazumeva građane koji posmatraju politički sistem, elite, institucije isključivo sa negativnom oznakom, te očekuju mesiju koji će popraviti stvari.

Za sam kraj, smatramo da postoji nekoliko glavnih poruka ovog rada. Prvo, diskursi su važni jer određuju način na koji ćemo razumeti okolinu i događaje. Drugo, populizam je u javnosti percipiran kao pretežno negativna pojava usled jedne vrste nekritičkog pristupa koja ga delegitimiše i pre nego što smo mu adekvatno pristupili (Stavrakakis 2017), pa je ipak potrebno pristupiti nijansirano. Čak i u akademskim krugovima populizam još uvek nosi pretežno negativan prizvuk. I treće, smatramo da levi populizam sa naglaskom na socio-ekonomske teme ima potencijal da ispuni reprezentativni jaz i ponudi drugačija rešenja za građane. Za razliku od desnog populizma, onako kako levi populizam artikuliše nezadovoljstvo građana predstavlja osnovu za repolitizaciju i ponovno oživljavanje demokratije. To može dovesti do njene promene, kao i šire društveno-političke promene koja nam je potrebna, a kroz angažman nepoverljivih, skeptičnih, ali ipak kritičnih a ne otuđenih građana.

LITERATURA

- Andreucci, Diego. 2019. "Populism, emancipation, and environmental governance: Insights from Bolivia". *Annals of the American Association of Geographers*, 109: 624–33.
- Balunović, Filip. 2021. „Zastarelost političkog poverenja”. *Kritika*, Godište II 1. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.4784223>.
- Balunović, Filip. 2023. *Beda ljudskih prava: desnica, pandemija i nauka kao novo polje političke borbe*. Beograd: FMK.
- Beeson, Mark. 2019. *Environmental populism: The politics of survival in the anthropocene*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Bertsou, Eri. 2019. "Rethinking political distrust". *European Political Science Review*, 11(2): 213–30. <https://doi.org/10.1017/S1755773919000080>.
- Christner, Clara. 2022. "Populist attitudes and conspiracy beliefs: Exploring the relation between the latent structures of populist attitudes and conspiracy beliefs". *Journal of Social and Political Psychology*, 10(1): 72–85. <https://doi.org/10.5964/jssp.7969>.
- Custodi, Jacopo. 2021. "Nationalism and populism on the left: The case of Podemos". *Nations and Nationalism*, 27(3): 705–20. <https://doi.org/10.1111/nana.12663>.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Comparative Politics. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. "The social transformation of trust in government". *International Review of Sociology / Revue Internationale de Sociologie*, 15(1): 133–154.
- Dyck, Joshua J., Shanna Pearson-Merkowitz and Michael Coates. 2018. "Primary distrust: Political distrust and support for the insurgent candidacies of Donald Trump and Bernie Sanders in the 2016 primary". *PS: Political Science & Politics*, 51(2): 351–57. <https://doi.org/10.1017/S1049096517002505>.
- Easton, David. 1975. "A re-assessment of the concept of political support". *British Journal of Political Science*, 5(4): 435–57. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>.
- Giani, Marco and Pierre-Guillaume Méon. 2021. "Global racist contagion following Donald Trump's election". *British Journal of Political Science*, 51(3): 1332–39. <https://doi.org/10.1017/S0007123419000449>.
- Hansen, Lene. 2006. *Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian War*. London and New York: Routledge.
- Hartleb, Florian. 2015. "Here to stay: Anti-establishment parties in Europe". *European View*, 14(1): 39–49. <https://doi.org/10.1007/s12290-015-0348-4>.
- Herman, Alice. 2024. "'They're eating the cats': Trump rambles falsely about immigrants in debate". *The Guardian*. Accessed April 4, 2025. <https://www.theguardian.com/us-news/article/2024/sep/10/trump-springfield-pets-false-claims>.

- Herman, Lise Esther and James Muldoon. 2018. *Trumping the mainstream: The conquest of democratic politics by the populist radical right*. Routledge.
- Hetherington, Marc J. 2007. *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Huber, Robert A. and Christian H. Schimpf. 2017. "On the distinct effects of left-wing and right-wing populism on democratic quality". *Politics and Governance*, 5(4): 146–65. <https://doi.org/10.17645/pag.v5i4.919>.
- Ingram, David. 2024. "Elon Musk's X is boosting election conspiracy theories with AI-powered trending topics". *NBC News*. Accessed November 20, 2024. <https://www.nbcnews.com/tech/misinformation/elon-musk-x-boosts-election-conspiracy-theories-ai-trends-twitter-rcna176941>
- Jardina, Ashley and Spencer Piston. 2023. "Trickle-down racism: Trump's effect on whites' racist dehumanizing attitudes". *Current Research in Ecological and Social Psychology*, 5:100158. <https://doi.org/10.1016/j.cresp.2023.100158>.
- Joffe-Block, Jude and Odette Yousef. 2024. "How Trump is relying on a racist conspiracy theory to question election results". *NPR*. <https://www.npr.org/2024/09/13/g-s1-22583/trump-great-replacement-conspiracy-theory>.
- Juon, Andreas and Daniel Bochsler. 2020. "Hurricane or fresh breeze? Disentangling the populist effect on the quality of democracy". *European Political Science Review*, 12(3): 391–408. <https://doi.org/10.1017/S1755773920000259>.
- Kim, Jessica, Elizabeth A. Henry, Jerrod Carter and Yasemin Nuhoğlu Soysal. 2025. *Populism's many faces: Understanding its role in climate scepticism cross-nationally*. SCRIPTS Working Paper No. 55. Berlin: Cluster of Excellence 205 "Contestations of the Liberal Script (SCRIPTS)".
- Lacatus, Corina. 2019. "Populism and the 2016 American election: Evidence from official press releases and Twitter". *PS: Political Science & Politics*, 52(2): 223–28. <https://doi.org/10.1017/S104909651800183X>.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On populist reason*. London; New York: Verso.
- Leyppoldt, Günter and Manfred Berg, eds. 2021. *Authority and trust in US culture and society: Interdisciplinary approaches and perspectives*. American Culture Studies. Bielefeld, Germany: transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839451892>.
- Merkel, Wolfgang and Felix Scholl. 2018. "Illiberalism, populism and democracy in East and West". *Politologický Časopis – Czech Journal of Political Science*, no. 1. <https://doi.org/10.5817/PC2018-1-28>.
- Mete, Vittorio. 2010. "Four types of anti-politics: Insights from the Italian case". *Modern Italy*, 15(1): 37–61. <https://doi.org/10.1080/13532940903477872>.
- Motta, Matthew. 2018. "The dynamics and political implications of anti-intellectualism in the United States". *American Politics Research*, 46(3): 465–98.
- Mouffe, Chantal. 2018. *For a left populism*. London; New York: Verso.

- Mouffe, Chantal. 2020. "Why a populist left should rally around a green democratic transformation". *openDemocracy*. Retrieved from: www.opendemocracy.net.
- Mudde, Cas. 2004. "The populist zeitgeist". *Government and Opposition*, 39(4): 541–63. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mutz, Diana C. 2018. "Status threat, not economic hardship, explains the 2016 presidential vote". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(19). <https://doi.org/10.1073/pnas.1718155115>.
- Newman, Benjamin, Jennifer L. Merolla, Sono Shah, Danielle Casarez Lemi, Loren Collingwood and S. Karthick Ramakrishnan. 2021. "The Trump effect: An experimental investigation of the emboldening effect of racially inflammatory elite communication". *British Journal of Political Science*, 51(3): 1138–59. <https://doi.org/10.1017/S0007123419000590>.
- Norris, Pippa and Ronald Inglehart. 2019. *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, Holly Ann Garnett and Max Grömping. 2020. "The paranoid style of American elections: Explaining perceptions of electoral integrity in an age of populism". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 30(1): 105–25. <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1593181>.
- Oliver, J. Eric and Wendy M. Rahn. 2016. "Rise of the Trumpenvolk: Populism in the 2016 election". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 667(1): 189–206. <https://doi.org/10.1177/0002716216662639>.
- Pasquino, Gianfranco. 2008. "Populism and democracy". In *Twenty-first century populism*, eds. Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell, 15–29. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230592100_2.
- Pew Research Center. 2020. "Americans' views of government: Low trust, but some positive performance ratings". Pew Research Center. https://www.pewresearch.org/politics/wp-content/uploads/sites/4/2020/09/PP_09.14.20_views_of_government_full_report.pdf (September 14, 2020).
- Pew Research Center. 2024. "Public trust in government: 1958–2024". Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/politics/2024/06/24/public-trust-in-government-1958-2024/>.
- Putnam, Robert D. 2001. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Touchstone Books by Simon & Schuster.
- Rooduijn, Matthijs, Wouter van der Brug and Sarah L. de Lange. 2016. "Expressing or fuelling discontent? The relationship between populist voting and political discontent". *Electoral Studies*, 43 (September): 32–40. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.04.006>.
- Silva, Bruno Castanho. 2017. *Contemporary populism: Actors, causes, and consequences across 28 democracies*. PhD diss., Central European University, Budapest, Hungary.

- Stavrakakis, Yannis. 2017. "Discourse theory in populism research: Three challenges and a dilemma". *Journal of Language and Politics*, 16(4): 523–34. <https://doi.org/10.1075/jlp.17025.sta>.
- Stavrakakis, Yannis. 2017. "How did 'populism' become a pejorative concept? And why is this important today? A genealogy of double hermeneutics". *POPULISMUS Working Papers*, No. 6. <http://www.populismus.gr/wp-content/uploads/2017/04/stavrakakis-populismus-wp-6-upload.pdf>
- Taggart, Paul A. 2000. *Populism. Concepts in the Social Sciences*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Thomassen, Lasse. 2024. "Ernesto Laclau, Chantal Mouffe and the discursive approach". In *Research handbook on populism*, eds. Yannis Stavrakakis and Giorgos Katsambekis, 142–53. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800379695.0022>.
- Truffelli, Matteo and Lorenzo Zambenardi. 2021. "Taking modernity to extremes: On the roots of anti-politics". *Political Studies Review*, 19(1): 96–110. <https://doi.org/10.1177/1478929919887345>.
- Tushnet, Mark. 2019. "Varieties of populism". *German Law Journal*, 20(3): 382–89. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.27>.
- Uslaner, Eric M. 2002. *The moral foundations of trust*. New York: Cambridge University Press.
- van der Meer, Tom W. G. 2017. "Political trust and the 'crisis of democracy'". In *Oxford research encyclopedia of politics*, by Tom W. G. van der Meer. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.77>.
- van der Meer, T.W.G., and P.F.A. van Erkel. 2023. "Moving beyond the political trust crisis debate: Residual analyses to understand trends in political trust". *European Journal of Political Research*, 63(3): 1240–1257. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12645>.
- Vranić, Bojan. 2018. "Populism to the left: Democratisation and class consciousness". *ПОЛИТЕИЯ*, 8: 89–102. <https://doi.org/10.5937/politeia0-19897>.
- Wenman, Mark. 2017. "Poststructuralism". In *Theory and methods in political science*, eds. Vivien Lowndes, David Marsh and Gerry Stoker, 125–141. Bloomsbury Publishing.

UDK 34:929 Bogišić V.
34:929 Konstantinović M.
340.141(091)

https://doi.org/10.18485/fpn_saborp.2025.18.ch10

Emil Mujević* 

*Univerzitet Donja Gorica
Crna Gora*

Valtazar Bogišić i Mihailo Konstantinović – čuvari južnoslovenske pravne kulture

SAŽETAK

Valtazar Bogišić, ponosni sin dubrovačke oblasti, u višestrukom smislu zadužio je narod jednog govornog jezika. Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru predstavlja krunu njegovog rada, ali i krunu svih naših pravničkih pregnuća koja su se dešavala u različitim vremenskim periodima. Bogišićev metodološki pristup pri kodifikovanju imovinskog prava u Crnoj Gori, kao prvi takve vrste (do danas i jedini) na našim prostorima, poslužio je kao model još jednom velikom zakonodavcu, profesoru Mihailu Konstantinoviću. Taj model podrazumijevao je obavezu zakonodavca da u kodifikovanju dotad važećih običaja treba kombinovati posljednja evropska naučna dostignuća u oblasti prava sa stvarnim ponašanjem i potrebama zajednice. Konstantinović je upozoravao da

* Asistent na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica u Podgorici. Kontakt email: emil.mujevic@udg.edu.me

bi usvajanje Austrijskog građanskog zakonika, umjesto Bogišićeve kodifikacije, za osnovu „Jugoslovenskog građanskog zakonika” predstavljalo grešku u nacionalno-političkom smislu. U današnjem vremenu, kada je proces usklađivanja domaćih pravnih sistema sa sistemom prava Evropske unije nikad prisutniji, mora se voditi više računa o običajima i potrebama zajednice čije se pravo kodifikuje. Odnosno, mora se voditi računa o domaćoj pravnoj kulturi. Građanski zakonici su jedno od podesnijih sredstava za primjenu viših političkih i filozofskih ideja, a mi bismo morali voditi računa o trajnom gubitku pravnih i političkih posebnosti koje smo imali obavezu održati u životu. Dodatan prilog potrebi oslanjanja na ideje dvojice pomenutih velikana prava jeste činjenica da su oni i dan-danas imena koja ističemo u prvi plan kada sa pohvalama govorimo o domaćem pravnom sistemu. Tradicija u pravu treba biti podložna promjenama, ali ne na taj način da stvaramo pravni sistem koji će biti ograničenog trajanja.

KLJUČNE RIJEČI: Valtazar Bogišić, Mihailo Konstantinović, građanski zakonik, običajno pravo, Evropska unija

UVOD

Pomen na Valtazara Bogišića i Mihaila Konstantinovića sveprisutan je na prostorima nekadašnje Jugoslavije. U svjetlu sve većeg raslojavanja naših zajednica na pravnom i političkom planu, i pored toga što je Evropska unija ona kuća u koju bismo se svi mi htjeli smjestiti, čini se da bismo upotrebom Bogišićevog i Konstantinovićevo kodifikatorskog metoda ponovo mogli postati prepoznatljivi na evropskom prostoru. Ta prepoznatljivost mogla bi nas učiniti relevantnijim činiocima evropske zajednice nego što je to do sada bio slučaj.

Onda kada se pravo jedne države donosi po uzoru na pravo tuđih sistema potrebno je obratiti pažnju i na sopstvene osobenosti izražene kroz ono što možemo nazvati pravnom i političkom kulturom. Države nasljednice bivše Jugoslavije danas nisu ni približno važan faktor u smislu bilo kakvog uticaja na evropsko zakonodavstvo. Ako uzmemo za primjer činjenicu da je Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru (u daljem tekstu: OIZ),¹ koji je životno djelo Valtazara Bogišića, kroz par godina nakon stupanja na snagu preveden na

1 Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru donijet je i stupio je na snagu 1888. godine na prostoru tadašnje Crne Gore. Njegov tvorac je Valtazar Bogišić koji je, po pozivu crnogorskog knjaza Nikole, došao na Cetinje 1873. godine sa namjerom da ostvari povjereni zadatak kodifikacije građanskog prava u Crnoj Gori. Iako nam se na prvi pogled može učiniti da ideja kodifikacije za Crnu Goru uopšte vrijednosno ne odstupa od dotadašnje kodifikatorske prakse u jugoistočnoj Evropi, ipak se moramo sjetiti da Crna Gora do OIZ-a gotovo da uopšte nije imala pisano pravo, već se društvo upravljalo po opštevažećim običajima. Onda kada običajno

pet svjetskih jezika, kao i da je poslužio kao normativni uzor zakonicima drugih država, onda se po prirodi stvari moramo zapitati zašto smo i kada smo zastavili sami sebe u originalnom civilizacijskom razvoju naših pravnih i političkih institucija. Mihailo Konstantinović se posvetio sličnom poslu kao i Bogišić i radio ga je gotovo dvadeset godina, da bi, na osnovu tako pripremljenog teksta, 1978. godine za Jugoslaviju bio donijet Zakon o obligacionim odnosima. Iako oba zakonska teksta spadaju u sam vrh pravničke vještine, znanja i umijeća, sudbine su im bile različite: prvi nije nadživio društvene i političke promjene u koje je ušla Crna Gora nakon knjaza Nikole. Crna Gora je nadživjela OIZ i opstala i bez njega, dok je ZOO nadživio državu u kojoj je donijet i opstao do današnjih dana, ali je „njegove” države nestalo (Vukadinović 2009, 73). Međutim, za potrebe ovog rada govoriće se o značaju metoda kojim su se služili Bogišić i Konstantinović u svom radu, postavljajući se kao čuvari južnoslovenskih posebnosti u državno-pravnom smislu, dok će o značaju normativnog dijela biti riječi na nekom drugom mjestu.

Danas je nemoguće zamisliti da će se zakoni bilo koje vrste koje donose parlamenti postojećih država nasljednica Jugoslavije u Evropi tretirati na naučan način, odnosno savremena Evropa se u odnosu na naše države danas s pravom ponaša kao supranacionalni entitet u punom značenju tog pojma. Ko će danas u Evropi prevesti bilo koji od zakona nastalih na našim prostorima u posljednjih nekoliko decenija? Na primjeru OIZ-a može se uočiti da su naši pravni i politički predstavnici bili relevantni faktori u oblikovanju evropskog prava i formiranja prvih ustanova koje će kasnije svoje korijene proširiti kroz različite evropske zajednice i organizacije. Napuštanje metodološke prakse, koju su slijedili velikani o kojima se u ovom radu piše, a koja je uvijek u centar stavljala običnog čovjeka, osnovni je razlog zbog kojeg se mi i danas nalazimo na samom kraju reda onih zemalja koje su pristupile i koje će tek pristupiti Evropskoj uniji.

U ovom radu nastojaćemo da prikazemo odavno napuštene i zaboravljene metodološke osnove u stvaranju i usklađivanju naših pravnih sistema sa sistemima koji postoje u evropskim državama, tačnije sa pravnim sistemom Evropske unije. Kao što se i iz naslova otkriva, taj metodološki pristup najviše se vezuje za Bogišića i Konstantinovića, a u njegovom se temelju nalazi narodna volja kao vrhovni izvor prava i pravednosti. Zanimljivo je da narodna volja pri stvaranju prava uvijek za rezultat ima unošenje stranih tijela u pravni organizam jedne zajednice koji se nikada ne mogu u njoj primiti i pustiti korijenje.² To nas navodi na zaključak o našem svjesnom pristajanju na veoma ograničeno

pravo (nepisano) u jednoj državi ima primat u odnosu na zakonsko (pisano), tada ne možemo govoriti o zaokruživanju državno-pravnog identiteta.

2 O pravnim pozajmicama i pravu na južnoslovenskim prostorima: (Bogišić 2004, 6–11; Stojanović 2009; Konstantinović 2022, 120). O pravnim transplantima uopšte: (Watson 2000).

trajanje pravnog sistema koji se u ukupnom procesu unifikacije i harmonizacije uništava iznutra.

BOGIŠIĆ I NORMIRANJE JUŽNOSLOVENSKOG PRAVA

Bogišić se obično svrstava u pobornike istorijsko-pravne škole, ali nam rezultati njegovih radova govore da on lično nije bio sljedbenik samo jedne naučne ideje, već je kombinovao inače suprotstavljena znanja i metode u svom radu. Dok je suština istorijsko-pravnog učenja u tome da je pravo jedne države proizvod duha njenog naroda, a Bogišić je bio sljedbenik takvog učenja, dotle je njegovo posmatranje prava kao društvene pojave imalo nešto širi karakter. Bogišićevim radom u kodifikovanju prava u Crnoj Gori dominirao je sociološki metod. Taj metod podrazumijevao je neposredno ispitivanje društvenih prilika i običaja koji u narodu žive i kombinovanje rezultata dobijenih na osnovu takvog istraživanja sa najznačajnijim evropskim dostignućima o istom pitanju.

Kao utemeljivač discipline koja će kasnije u nauci biti definisana kroz *sociologiju prava* i *istorijsku sociologiju* (Milić 2009, 18–19), Bogišić je dao nemjerljiv doprinos razbijanju ideoloških obrazaca u pravu kao naučnoj i praktičnoj disciplini. Tome svjedoče njegovi zapisi na osnovu kojih se otkriva da je gajio simpatije i prema prirodnopravnoj školi, onoj koja je bila kritikovana od škole kojoj je sam pripadao. U Bogišićevom izvještaju knjazu Nikoli o radu i osnovnim načelima na sastavljanju zakonika, od 22. februara 1874. godine, stoji da je „sholastička mudrost glosatora bolonjskih već davno zaboravljena” i da „za teorije takozvanih *naturalista prošlog vijeka malo mare bolji današnji pravnici*” (Bogišić 2004, 246). Sveobuhvatnost Bogišićevog metoda i opšteg posmatranja prava kao društvene pojave je odavno napušten pravni ideal kojeg mi sa ovog mjesta i u okolnostima trajnog gubljenja sopstvenih državno-pravnih karakteristika ponovo priželjkujemo.

Ipak, i pored simpatija prema prirodnopravnoj školi, nesporna je činjenica da je Bogišić bio deklarisan pripadnik istorijske škole prava.³ Međutim, rezultati njegovog rada na OIZ-u govore o upornom kombinovanju suprotstavljenih metoda, za šta mi smatramo da je opredjeljujuće u krajnje pozitivnoj ocjeni cjelokupne kodifikacije. O pripadnosti učenjima jedne ili druge škole, profesor Slobodan Perović pisao je da je Bogišićev OIZ u suštini prožet idejama racionalnog prirodnog prava (Perović 1998/99, 40), a o tome svjedoče i usmeni stavovi članova Komisije za odbranu doktorske disertacije Nika Martinovića: „Prof. dr Mihailo Konstantinović mi je primijetio na odbrani da je teško velike ljude, kao

3 Osnivač ove škole bio je Karl Fridrih Savinji, čija su učenja nastala kao reakcija na učenja škole prirodnog prava. On je smatrao da razlike između dviju škola postoje ne samo zbog različitog metodološkog pristupa u izučavanju i posmatranju prava, već da su te razlike „univerzalne prirode i da se manifestuju u svim oblicima ljudskog života” (Faso 2007, 454).

Bogišića, tvrdo vezati za jedan pravac ili školu jer oni u svom naučnom radu izgrađuju svoj pravac. Istom prilikom mi je prof. dr Albert Vajs rekao da je pitanje koliko je i da li je Bogišić pristalica istorijsko-pravne škole" (Martinović 1958, 270 prema Rašović 2018, 40).

Sve ovo treba da nam ukaže da u stvaranju prava zakonodavac ne treba biti isključivi pobornik jedne ideje, koliko god ona u relevantnim naučnim krugovima u određenom trenutku imala primat. Zasluga je Bogišićeve ideološke neograničenosti što je Crna Gora krajem XIX vijeka, kao društvo koje nije imalo istoriju pisanog prava, dobila zakonik koji je odmah po stupanju na snagu privukao pažnju najvažnijih evropskih pravnih adresa. Osnovno polazište u njegovom metodu dobro je objašnjeno u radu o raspravi Konstantina Vojnovića o naučnoj vrijednosti OIZ-a: „Zakonik je rađen uz strogo vođenje računa o idejama, običajima i društvenim potrebama sredine kojoj je Zakonik namijenjen. Jedna od najvećih vrijednosti OIZ-a ostala je njegova integracija u narodni pravni izraz. Bogišić je stvorio zakonski oblik živog narodnog prava" (Sirotković 1989, 160). Dakle, da je Bogišić odlučio prosto prepisati dotadašnja evropska rješenja u oblasti imovinskog prava sasvim sigurno bi rad na kodifikaciji trajao znatno kraće od 15 godina koliko je zaista trajao. On je uporno i konstantno istrajavao u odluci da osnov Zakoniku bude narodno mišljenje, odnosno običaji po kojima narod živi, ali uz eventualne modifikacije i prilagođavanja s obzirom na opšteprihvaćene evropske pravne standarde.

Na polju zakonodavne politike, prva dužnost koja se nameće zakonodavcu je da temeljno prouči postojeće ustanove narodnog prava; tek onda se može korjenito pristupiti proučavanju potrebnih i mogućih promjena (Konstantinović 1982, 424). Sa ovim u vezi su i teškoće u stvaranju originalnog jugoslovenskog građanskog prava nakon I svjetskog rata, o čemu će biti riječi u drugom dijelu rada. Na ovom mjestu treba reći samo da je Bogišićeva ideja o temeljnom proučavanju narodnih pojava kao prvom koraku u kodifikovanju prava poslužila kao uzor i model jednoj od najplodotvornijih generacija profesora Pravnog fakulteta u Beogradu, na čijem se čelu nalazio Mihailo Konstantinović (Orlić 2006, 759). Konstantinović je, za razliku od Bogišića, narodnu volju u cilju kodifikacije istraživao putem sudske prakse, tako da možemo govoriti o kontinuitetu jednog metoda čiji je utemeljivač Bogišić. Iako su išli različitim putevima u stvaranju južnoslovenskog građanskog prava, cilj je bio i ostao isti.

Domašaj Bogišićevog OIZ-a bio je, dakle, dalekosežan; on je utirao put modernoj pravnoj misli na tlu Južnih Slovena kao što je uticao na pojedine pravnike između dva svjetska rata da traže nova rješenja u zakonodavstvu (*Ibid.*). Crnoj Gori, među svim državama južnoslovenskog prostora, naravno, čini najveću čast Bogišićevo djelo, ali mi na osnovu cjelokupnog Bogišićevog rada i uvidom u njegova djela i spise možemo otkriti da je on imao cilj koji je prevazilazio granice Crne Gore, a koji je podrazumijevao sistematsko proučavanje i kodifikovanje južnoslovenskog prava u cjelini.

Bogišić je ostavio iza sebe ogroman broj radova, monografija i studija koji se odnose na pravo Južnih Slovena. Međutim, njegovi radovi obiluju i neprav-

nom građom. Na osnovu pukog posmatranja radova otkriva nam se svojevrsna Bogišićeva opsesija etnografijom Južnih Slovena, koju je on kroz ono što možemo nazvati pravnom etnologijom uobličio i uspostavio temelje različitih nauka koje u svom fokusu imaju etnos Južnih Slovena.⁴ Ova činjenica sama po sebi, pogotovo u moderno doba, gotovo da ne znači ništa. Međutim, Južni Sloveni predstavljaju derivat jednog malog dijela pravih Slovena i svih onih koje su oni zatekli na prostoru Balkana ili Ilirikuma u ranom srednjem vijeku. Govoriti o „čistoti” jedne nacije danas opasan je, često tragičan, a uvijek uzaludan i besmislen posao. Isto tako, doživljaj jedne nacije kao bolje i „ravnopravnije” od neke druge predstavlja često tragikomičan sunovrat određenog individualnog ili kolektivnog intelekta. Govoriti o Južnim Slovenima danas znači govoriti o skupu ogromnog broja različitih etnosa koji su na balkanskoj vjetrometini kroz više od dva milenijuma ostavili značajnog traga. Ovih je okolnosti Bogišić bio veoma svjestan, pa se kao jedan od najvećih slovenofila uvijek čuvao od primamljive zamke da predmetu svojih interesovanja da metafizički ili religijski značaj. Ipak, etnološki miks, kojeg danas nazivamo južnoslovenskim, kroz vjekove svog trajanja⁵, izgradio je svoja prepoznatljiva obilježja koja su samo njemu svojstvena. Ta obilježja Bogišić je najvjernije predstavio putem proučavanja običajnog prava i tako se postavio kao vrhovni i neposredni čuvar južnoslovenske pravne kulture i tradicije. Čuvati južnoslovensku kulturu znači biti čuvarem svih onih tradicija koje su ne samo Južni Sloveni, već i svi drugi narodi, zatekli ili uspostavili na našem jednojezičnom prostoru. Odricanjem od zatečenog stanja Južnih Slovena odričemo se sami sebe i tako svjesno postajemo „novi” evropski narod, a cjelokupna istorija govori nam da bismo mogli, makar uslovno, doživljavati sebe autohtonima kada je u pitanju evropski prostor.

4 O Bogišićevom proučavanju južnoslovenskog prava (Bogišić 1867; 1874; 1884; 1927; Bogišić & Jireček 1904).

5 Početke južnoslovenske kulturne dominacije na prostoru nekadašnjeg Ilirikuma trebalo bi smjestiti u IX vijek, onda kada su Ćirilo i Metodije radili na opismenjavanju i hristijanizaciji tog naroda. Od tog vremena počinje južnoslovenska era, koja se, nažalost, kroz uticaj različitih vjerskih organizacija, koje su uglavnom nasiljem uspostavljale dominaciju, potpuno odrekla sopstvene istorije koja prethodi navodnom doseljavanju Slovena. Dakle, period prije šestog, odnosno sedmog, vijeka ostaje naučna misterija koju je hitno potrebno riješiti. Odugovlačenjem svjesno osuđujemo sebe na nove sukobe. Djelovanje Ćirila i Metodija na južnoslovenskim prostorima predstavlja momenat kada su prostori zapadnog Balkana postajali dijelom civilizacije, odnosno najveći dometi tadašnjih država i carstava od tog su momenta postali sastavni dio i južnoslovenske kulture. Jezik, koji je osnovna kulturna tvorevina, predstavlja nužan uslov za trajnije uspostavljanje misli o postojanju jednog naroda. Međutim, jezik sam po sebi ne može predstavljati takav uslov, već samo onaj jezik koji se mogao pismom izraziti. To je razlog zbog kojeg su ilirski i drugi naši identiteti ostali zagonetni. O tome (Mujević 2023). O djelovanju Ćirila i Metodija na našim prostorima posebno: (Ćirković 1995, 20–24). O jeziku Ilira i Južnih Slovena: (Orbini 1999, 236 i dalje).

Bogišić je, kako smo već rekli, putem običaja nastojao upoznati život i običaje južnoslovenskih zajednica. S tim u vezi zanimljivo je njegovo zapažanje zašto je običajno pravo, a ne zakonsko (pisano), prva adresa u cilju ostvarenja tog posla. Naime, Bogišić je razmišljao o tome kako bi izgledalo da se neko odluči napisati istoriju prava u Dalmaciji: istoričar koji bi želio napisati istoriju prava u Dalmaciji u prvoj polovini XIX vijeka proučiće austrijski Opšti građanski zakonik koji, budući da je bio sastavljen za sasvim druge pokrajine, nije uzimao u obzir posebnosti dalmatinskih običaja. Dakle, jasno je da bi pisanje istorije tog naroda na temelju pisanih zakona dalo posve pogrešnu sliku stvarnosti. Iz tog razloga, on je proučavanju običaja dao apsolutni primat, te je ta njegova odluka za rezultat imala sastavljanje ogromnog upitnika/ankete koji je sadržao više hiljada pitanja usmjerenih na ukupno otkrivanje društvenog, običajno-pravnog, života Južnih Slovena. Takva anketa je bila krov pod kojim su se rodile i trajno smjestile norme Opšteg imovinskog zakonika. Anketa je bila usmjerena na narod, pa su njeni rezultati zapravo manifestacija apsolutne pobjede narodne volje u stvaranju sopstvenog prava.

Na isti način kao i na primjeru dalmatinskih običaja možemo tretirati proučavanje prava svih zajednica na južnoslovenskom prostoru (Hrvatska, Slovenija, Boka Kotorska, a djelimično i posredno Srbija i Bosna i Hercegovina), koje su kao svoje zakonsko pravo imale ili austrijski OGZ, ili šerijatsko pravo, ili pravo neke treće strane sredine. Uglavnom je zakonsko pravo na našim prostorima bilo pisano pravo različitih okupatora. Izuzetak su predstavljale nepokorne oblasti stare Crne Gore, crnogorskih Brda, djelova sjeverne Albanije, djelova Hercegovine, i sl. Naime, običajno pravo je imalo dominantan karakter na tim prostorima u smislu da se zakonsko pravo (nevoljno) primjenjivalo samo u oblasti poreskih propisa. Okupatorima i nije bilo u interesu da troše svoje ljudstvo i svoja sredstva na osvajanje svih naših krajeva, pogotovo onim nepristupačnim i krajevima dalekim od mora, te iz tog razloga korijene južnoslovenskog prava i pravne kulture najvjerodostojnije možemo proučiti na primjerima navedenih oblasti. To je još jedan od važnih razloga zbog kojih je Bogišićev OIZ stekao autoritet u naučnim pravničkim krugovima koji ni dan-danas ništa nije slabiji.

Posebno je u ovom kontekstu značajno Bogišićevo razmatranje posljedica koje nastaju onda kada zakonodavac ne obraća pažnju na pravne običaje u narodu, odnosno kada se narodu nameće tuđe pravo: „Držeći se narod tvrdo svoga običaja kako no svoga proizvoda, već i radi toga mrzi ili baš nepovjerljivo gleda na svako novotarenje, a osobito ako ono stoji u oprjeci s njegovim pojmovima o pravu i pravici i nije izazvano očevitim potrebama kojima se na drugi način ne može zadovoljiti. Uslijed toga, pošto je izdan zakon, sastavioci kojega ne obzirahu se na pravne pojmove, uvjerenje, potrebe i običaje naroda, neizbježno se javlja otpor sa strane naroda, pa i kad bi moguće bilo savladati taj otpor i mehanički uvesti taj zakon, to ka što na svakom koraku sretamo u pravnoj istoriji, taki zakoni mjesto da uvedu nekakav red i opredijeljenost u pravne pojmove i u pravni život naroda, uvode u svakom slučaju nered i haos,

tako da se pravni pojmovi koje je narod od prije imao pomute, a novština mu, u najboljem slučaju, ni u čemu ne koristi" (Bogišić 2004, 36).

Međutim, kako smo i na samom početku prikazali, bezuslovno slijeđenje jedne ideje ili ideološke koncepcije nije bilo svojstveno za Bogišića, te je iz tog razloga i Radomir Lukić ukazao da: „S jedne strane, Bogišić smatra da zakonodavac može da zakonom ukida običaje, idući za svojim shvatanjem njihove korisnosti. Ali, s druge strane, on snažno podvlači da pravo treba da bude ukorijenjeno u narodu, da ističe iz osnovnih svojstava njegovog stvarnog života, da odgovara njegovim pogledima. Kao sociolog Bogišić jasno vidi da se brojni zakoni koji ne ispunjavaju pomenute uslove narodnog prava – u praksi izobličavaju, da ih običaj ukida i na taj način se pokazuje jačim od zakona. Prema tome, može se reći da je njegov osnovni stav da su običaj i zakon ravnopravni, iste pravne snage, da jedan drugi mogu da ukidaju" (Lukić 1989, 18).

Dio o Bogišićevom normiranju prava privešćemo kraju stavom da pravo kao proizvod jedne zajednice (na koju se ono i odnosi) ne može biti odvojeno od želja i potreba te zajednice. Na osnovu toga možemo reći da pravedno pravo može biti samo ono koje svoj izvor ima u potrebama i suštini zajednice. Dakle, cjelokupna istorija prava obilježena je borbama narodnog prava da postane zakonsko (Mujević 2023, 38–39). Kontinuitet takvih borbi na našim prostorima prekinuo je upravo Bogišić, a tome je svjedok svako slovo OIZ-a koji je jedinstven primjer kvalitetnog (prema evropskim i svjetskim naučnim standardima) zakonika napisanim na osnovu neposredno dobijenih odgovora (od strane naroda) na više hiljada pitanja o društvenom životu u Crnoj Gori. U procesu ostvarivanja uslova za pristupanje Evropskoj uniji morali bismo makar i minimum pažnje posvetiti ovakvim ili sličnim metodološkim postavkama. U suprotnom, kao što već godinama primjećujemo, naši pravni sistemi postaju rezultati prepisivanja ranijih prepisivača koji su takođe predstavljali države kandidate za pristup EU. Bogišićeva intencija je bila stvoriti pravni sistem koji će definitivno usmjeriti razvoj prema modernoj građanskoj državi, kakva postoji i razvija se na Zapadu (u zemljama evropskog kontinentalnog kruga), ali tako da taj razvoj teče što prirodnije, bezbolnije, bez haosa i potrebe za represijom. Drugim riječima, njegova namjera je bila osigurati crnogorskom pravu organski razvoj tako da se postigne harmonija narodnog i zapadnog prava, crnogorskih socijalno-pravnih prilika i potreba i savremene zapadne pravne nauke i zakonodavstva (Ravlić 2011, 60).

Ono što mi danas možemo izvući kao pouku, a na osnovu Bogišićevog metoda, tiče se dinamiziranja naučnog pristupa u stvaranju ili izmjeni nacionalnog pravnog sistema. Naime, centralni epistem Bogišića – da nauka treba da se bavi *životom* naroda, daje nam odgovor na pitanje kako (bogate) domaće pravne tradicije integrisati u savremeni evropski pravni okvir. Izvor konkretnih izmjena nacionalnih pravnih zakonodavstava mora biti u državnim granicama kako bi te izmjene imale karakter trajnosti. Hitnost u ostvarivanju uslova za članstvo u EU dovela je do praktične potrebe da se u našim krajevima političkim putem dolazi do rješenja. Upravo je smisao ove reminiscencije na

Bogišića upozorenje savremenom zakonodavcu, ali i političkim predstavnicima. Koristeći Bogišićev metod, Crna Gora i druge države koje su kandidati, ili će to biti, za članstvo u EU, mogli bi sa naučnog aspekta značajno doprinijeti ukupnom evropskom pravu, a taj metod podrazumijeva ispunjavanje sljedećih koraka: a) temeljno proučavanje društvenog mišljenja o svim značajnim pitanjima kojima se vrši pravna transplantacija; b) dobijene rezultate ostaviti u svojoj čistoti ne modifikujući ih; c) naučno obezbijediti jezičku i suštinsku usaglašenost tih rezultata i savremenih evropskih rješenja; d) prilagoditi jezik kojim se pravne norme iskazuju na taj način da budu razumljive kako sudijama i drugim profesionalnim pravnicima tako i adresatima normi; e) rasporediti materiju po *uobičajenoj* (pandektističkoj) građanskopravnoj sistematici; f) ukloniti sve elemente iz prvog koraka koji mogu dovesti do smetnje u razvoju države i društva u kontekstu pridruživanja EU.

Kao što možemo vidjeti, osnov za adekvatnu integraciju naših pravnih sistema u savremeni evropski pravni okvir predstavlja donošenje jedinstvenog, cjelovitog zakonskog teksta koji reguliše cjelokupnu oblast građanskog prava (kako se norme u različitim zakonima ne bi „sudarale” i na taj način iritirale pravni sistem). Nužnost donošenja *građanskog zakonika* u savremenoj Crnoj Gori, kao i u državama regiona, ističe se danas kao imperativ. Komisija za izradu građanskog zakonika mora sa naučnog aspekta pristupiti kodifikaciji, pogotovo sociološkog, zatim treba imati multidisciplinarni pristup tokom kodifikovanja, a u svakom trenutku treba upoređivati dobijene rezultate sa pravilima koja otkrivamo kroz direktive EU. Harmonizacija podrazumijeva međusobno kombinovanje nacionalnog i nadnacionalnog, a u slučajevima bivših jugoslovenskih republika harmonizacija svoje značenje gubi i nadnacionalno se predstavlja kao jedino moguće. Takve su posljedice nenaučnog, čisto političkog, pristupa u kodifikovanju prava.⁶

KONSTANTINOVIĆ I KONTINUITET JEDNOG PRAVNOG METODA

Mihailo Konstantinović je najvjerniji sljedbenik Bogišićeve ideje da pravo jedne zajednice treba izvirati iz njenih želja i potreba. Svoj stav o tome izrazio je u radu koji je izvorno objavljen 1938. godine (Konstantinović 1982a, 422), onda

6 O pitanju harmonizacije nacionalnih pravnih sistema sa pravom EU danas može se zaključiti da do harmonizacije zaista dolazi u oblasti imovinskog prava, a tome u prilog idu brojne konvencije i drugi pravni akti nastali u okviru instituta UNIDROIT i UNCITRAL, kojima se omogućava jednostavan i brz promet stvari i usluga. Oni, po spoljašnjim granicama, odgovaraju ugovornom obligacionom pravu. „Očigledno je da do stvarnog ujednačavanja pravila dolazi samo u onim oblastima građanskog prava koje su slične po svojoj prirodi”. O tome: (Kovačević Kuštrimović 2011, 468–469).

kada se vodila velika naučna rasprava o tome koje zakonodavstvo treba uzeti kao model za donošenje Jugoslovenskog građanskog zakonika (Orlić 2022). S jedne strane djelovali su pobornici stava da za osnov jugoslovenskog treba uzeti austrijsko građansko pravo. Radilo se o tada veoma značajnim pravnim autoritetima nasuprot kojih su stajali pobornici ideje da buduće jugoslovensko građansko pravo treba biti zasnovano na pisanom pravu jednog dijela naših naroda: na Bogišićevom Opštem imovinskom zakoniku.

Na temelju rada Komisije za izradu tzv. Predosnove građanskog zakonika za kraljevinu Jugoslaviju, nacрта nikad donesenog Jugoslovenskog građanskog zakonika, mi zaključujemo da nije postojala naučna svijest o tome šta znači inkorporacija tuđeg prava u sopstveni pravni sistem. Iako među najvećim autoritetima u pravu, ni hrvatski, ni slovenački, ni srpski profesori nisu pružali otpor ideji o nenasilnoj „okupaciji” nacionalnog pravnog sistema. U red tih profesora spadaju i profesori Živojin Perić, Dragoljub Arandelović, Đorđe Nestorović. Nasuprot tome, prema drugom shvatanju, polazna tačka za izradu građanskog zakonika trebalo bi da bude Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru, a ne Austrijski građanski zakonik. Ovo drugo shvatanje zastupao je jedan broj istaknutih pravnika mlađe generacije u Srbiji, od kojih će neki docnije, poslije Drugog svjetskog rata, igrati značajnu ulogu u donošenju najvažnijih i najbolje izrađenih zakona u oblasti građanskog prava (*Ibid.*, 54).

Mihailo Konstantinović se veoma brzo istakao kao jedan od najvećih zagovornika kodifikacije prava koja počiva na našim nacionalnim osnovama, a ne na stranim.⁷ Međutim, Opštem imovinskom zakoniku, kao ni samoj Crnoj Gori, od važnijih predstavnika naše pravne misli tog doba nije pridavan naročiti značaj. Posljedice ignorisanja mogućnosti koje postoje kod nas samih osjećamo i mi, a tome svjedoči činjenica da mnoge bivše države jugoslovenske federacije nemaju svoje građanske zakonike ni dan-danas. Konstantinović je afirmaciju domaćeg zakonodavstva, izraženu kroz OIZ, započeo radovima (Konstantinović 1982a; 1982b) u kojima je dokazivao da OIZ sadrži neophodne kvalitete da posluži kao osnova za budući zakonik.

Razlozi i ideje profesora Konstantinovića za protivljenje recepciji austrijskog građanskog prava leže u činjenici da je on pravo shvatao kao pojavu koja nije vezana za njegovu, slobodno možemo reći, najmanje vrijednu manifestaciju – normativizam (Mujević 2023a, 41–42).⁸ Normativizam i pravni pozitivizam u važećim propisima vide ovaploćenje prava i svega što je pravno, pa

7 Pored Konstantinovića, stubove odbrane južnoslovenskog prava predstavljali su Božidar S. Marković, Čeda Marković, Dragutin Janković i dr.

8 Normativistički pogled na pravo u ovom smislu podrazumijeva pojam djelotvornosti ili učinkovitosti pravne norme. Naime, norma će biti učinkovita onda ako se nje pridržavaju njeni adresati, tj. da ona u onim slučajevima u kojima se njeni adresati, zbog različitih razloga, ionako ne ponašaju shodno normama, ipak dovede do ponašanja koje je u skladu sa normama. O tome (Hoerster 2024, 49).

izvan toga nema ničega što može interesovati jednog pravnika (Vračar 1995, 160). Njegova shvatanja naslanjala su se na stav da pri stvaranju pravnih normi treba početi ne samo od prethodnih zakonskih rješenja, domaćih ili stranih, već da treba zadovoljiti potrebe naše prakse, pa je upravo to bio opredjeljujući razlog zbog kojeg je on glavni dio materijala za Skicu za Zakonik o obligacijama i ugovorima (Konstantinović 1969) preuzeo iz narodnog pravnog života, a dominantno iz naše sudske prakse. Ovaj metod podrazumijevao je upotrebu jezika kojeg će moći razumjeti i pravni laik, čime bi se ostvario još jedan od bogišićevskih kodifikatorskih ideala koji podrazumijeva pravilo: jedan pravni institut – jedna misao – jedna rečenica. Konstantinović je, sa ovim u vezi, na sljedeći način objašnjavao zašto u zakoniku treba, koliko je to moguće, izbjegavati stručnu terminologiju:

Prilikom izrade nacрта težilo se da zakonik bude tako sastavljen da ga mogu čitati i razumjeti i nestručni ljudi koji će se baviti poslovima regulisanim u njemu. A to se moglo postići najprije izbjegavanjem stručne terminologije i opisivanjem onoga što se inače među stručnjacima označava jednom riječi. Svrha nacrtaja je da zakon bude razumljiv, a ne da učesnike u prometu nauči pravu. Pravo se ne može naučiti iz zakona, ali zakon može biti sastavljen bar većim delom tako da bude pristupačan ne samo pravniku, nego i svima kojih se tiče, bez naročitog objašnjavanja od strane stručnjaka. (Konstantinović 2022, 119)

Ipak, Konstantinović je svoja upozorenja tadašnjem zakonodavcu izrazio kroz stav da usvajanje austrijskog građanskog prava predstavlja grešku i u nacionalno-političkom smislu.⁹ S obzirom na već djelimično opisan metod inkorporisanja prava Evropske unije u domaće pravne sisteme, koji podrazumijeva gotovo uvijek „prepisivanje ranijih prepisivača”, mogli bismo uporediti sadašnje stanje u pogledu harmonizacije prava sa onim koje je postojalo u vrijeme kada se raspravljalo o Predosnovi. Kad je u pitanju građansko zakonodavstvo kao osnova jedne nacije, Konstantinović je smatrao da ako se ne izgradi jugoslovensko pravo neće biti ni Jugoslavije kao države (Orlić 2022, 55). Iako je Austrijski građanski zakonik odgovarao prilikama jedne moderne države, ipak je „odozgo nakalemljen kao moderna legislativna kreacija”, a da se nije vodilo mnogo računa o mentalitetu, pravnom shvatanju sredine, stepenu kulture, stepenu

9 Profesor Konstantinović se veoma kritički odnosio prema ovom predlogu, a to se može vidjeti i na sljedećem mjestu: „Usvajanje austrijskog građanskog prava predstavlja nacionalno-politički jednu pogrešku. Jugoslavija treba da ima jugoslovenski zakonik stvoren prema potrebama Jugoslovena. On treba da je jedno sredstvo za stvaranje Jugoslovenstva. Obično se i ne sumnja koliko je vaspitna moć zakona pod izvesnim uslovima, razume se, a i lako se zaboravlja da nije savetno u jednu revolucionarnu tvorevinu, kao što je to naša zemlja, unositi duh srušenog poretka. Pobjednički Rim je imao rdavo iskustvo sa pobeđenom Grčkom. Pitanje je prosto i ono se svodi na to da li mi želimo da Jugoslavija bude imitacija Austrije ili zemlja koja će imati sopstveni duh i sopstvenu fizionomiju”. (Konstantinović 1982b, 55)

ekonomskog razvoja, jačini socijalnih odnosa one sredine za koju je donesen (Matanović 1936, 264–265). Primjera radi, prema Austrijskom građanskom zakoniku bilo je moguće da ćerke naslijede preminulog oca zajedno sa svojom braćom. Prema običajnom pravu većine naših zajednica tog doba sestra bi se uvijek odričala nasljedstva u korist svog brata. Zapravo, do odricanja nije trebalo ni doći jer se o nasljedstvu na strani ženskog člana porodice uopšte nije ni govorilo. Problem koji se ovdje uočava je postojanje pisanog prava koje ne odgovara faktičkom stanju stvari: zakoni postoje da bi se primjenjivali, a ne da bi bili samo puka slova na papiru. Civilizovanje pravnih ustanova jednog društva mora se događati iznutra, odnosno mentalitet kao psihički odnos zajednice po različitim društvenim svakodnevnim pitanjima mora se mijenjati iz same zajednice, a ta promjena na kraju za rezultat mora imati pisano pravo – zakon. U suprotnom, onda kada se zakonom pokušava promijeniti stvarno stanje stvari, a pogotovo u oblasti ličnih pravnih odnosa, zakon će samo iritirati ukupan pravni sistem i narušavati pravnu sigurnost. Kada se donose zakoni država mora obezbijediti uslove da zakonodavstvo prilagodi potrebama, prilikama, običajima i mentalitetu svih zajednica u njenim okvirima, „strogo vodeći računa o svim nijansama, o svim suptilnostima, o svim dualitetima narodnog života” pri donošenju onog zakonika koji najdublje i najbitnije zasjeca u temelje socijalnog života naroda (*Ibid.*, 269).¹⁰

Konstantinović je smatrao da „odupiranje narodnog života novim pravnim rješenjima ipak ima svoje granice i one ponekad, pod kombinovanim dejstvom raznih faktora, moraju popustiti” (Konstantinović 1982a, 424). Osim toga, smatrao je da i sam običaj može postati smetnja daljoj evoluciji društvenih odnosa i kao takav ne može odgovarati potrebama sredine. Zatim, „po svojoj prirodi i svrsi zakon se ne ograničava kao običaj da utvrdi ono što jeste, već ima i aktivnu ulogu: on teži da upravlja stvarima u izvesnom pravcu, prema nekom idealu. Dok običaj čeka da ga stvori proteklo vreme, zakon ide u susret vremenu. Racionalni element prava dobija u njemu svoj izraz. Njegovo preimućstvo nad običajem u tome pogledu je očigledno” (*Ibid.*). Moramo imati na umu da je običajno pravo podložno sopstvenoj evoluciji. Nije samo narodni duh ta apstraktna odrednica koja će jednom društvu nametnuti shvatanje o pojmovima pravde, morala i prava. Ono što je ključno za razvoj prava jeste *stalna i trajna*

10 S obzirom na njegovu važnost u kontekstu teme ovog rada, u nastavku će biti prikazan stav Alekse Matanovića povodom opasnosti kodifikovanja prava po tuđem modelu: „Nesporno je da moderno društvo traži i moderne zakone. Ne zbog modernizma nego zato što moderno društvo stvara i moderne forme u međusobnim svojim odnosima. Ali je isto tako nesporno i to da svaki narod mora da živi svojim prirodnim životom i da prostog čovjeka odvojiti od prirodnog pravnog života znači isto to što i odvojiti ga od maternjeg jezika. Ne znači to ako je Austrijski građanski zakonik decenijama imao pravnu važnost nad izvjesnim djelovima države da je on narodu postao svoj i blizak u onome u čemu se odlikuje i odstupa od običaja narodnih. Naprotiv, on mu je uvijek tuđ i tuđ će mu ostati”.

volja, kako pravnika tako i pravnih laika, za pravnim mišljenjem, pravnim preispitivanjem i pravnim tumačenjem (Mujević 1982a, 43).

Na temelju izloženog nameće se zaključak da bivše jugoslovenske države ne oskudijevaju u pogledu primjene prava, već u pogledu primjene kvalitetnog i adekvatnog prava. Činjenica da se na našim prostorima zakoni tako često mijenjaju dovodi do sve veće prisutnosti pravne nesigurnosti, a u nedostatku pravde, kao ideje prava, pravna sigurnost je jedino na šta se zajednica može osloniti. Smatramo da se kvalitet pravnih sistema na ovim prostorima može unaprijediti ukoliko se pruži mogućnost da pravni naučnici, a ne političari, kreiraju pravne norme. Konstantinović i Bogišić su, svako u svom vremenu, bili od strane državnog aparata postavljeni da stvaraju osnove pisanog građanskog prava. Nosioći vlasti naše regionalne savremenosti ne prepoznaju potrebu da se tako nešto danas čini.

Naravno, Bogišićevom i Konstantinovićevom metodu bi se moglo štošta prigovoriti. Primjera radi, Bogišićev OIZ nije u praksi dostigao nivo očekivane primjene. Običajno (nepisano) pravo u svom čistom obliku i dalje je imalo primat u tadašnjoj Crnoj Gori, a pogotovo u njenom zaleđu (Stojanović 1987). Isto tako, Konstantinovićeve odredbe, primjera radi iz saveznog Zakona o nasljeđivanju, i tada i danas bile su samo slovo na papiru koje se u praksi gotovo uopšte ne primjenjuju. Međutim, to ne umanjuje vrijednost pravnih normi koje su oni konstruisali kao simbiozu običajnog prava i na rimskom pravu zasnovanog evropskog prava.

Pravno stanje na teritoriji Jugoslavije prije II svjetskog rata nije bilo značajno drugačije u odnosu na današnje: imamo države sa različitim, uglavnom prepisivanim, rješenjima iz stranih zakonodavstava. Građansko-pravna pravila koja danas kod nas važe rezultat su vjekovnog prilagođavanja našeg prava stranom modelu bez odgovarajućeg metodološkog pristupa koji bi nam, ukoliko već ne postoji želja da se od tog posla odustane, obezbijedio kvalitet samog prepisivanja. Pravni partikularizam je posljedica primjene običajnog prava i ono nikada neće i ne treba biti pravno mjerilo demokratskih sistema,¹¹ upravo iz razloga jer rascjepkanost obrazaca društvenog ponašanja ne vodi društvenoj koheziji i to se, kad-tad, mora ispoljiti u obliku svođenja računa, tj. „zaustavljanja nečije prakse”. Povodom potrebe donošenja kodifikacije koja će svoj izvor imati u narodu, a koja će biti i naučno zasnovana, Konstantinović je u prvi plan isticao nužnost uspostavljanja pravne sigurnosti. Onda kada pravna sigurnost učvrsti pravni poredak tada će samo društvo formirati čvrst politički poredak (Mujević 2023a, 47).

Do donošenja Predosnove kao građanskog zakonika za Jugoslaviju nikada nije došlo. Iako su tridesete godine prošlog vijeka obilježene, u ovom smislu, ukrštanjem stavova dvije različite struje, kako smo mogli vidjeti, na kraju

11 Iako i to predstavlja paradoks jer upravo demokratija zahtijeva različitost mišljenja.

smo za rezultat imali potpuno razjedinjen pravni poredak jedinstvene države, sa izuzetkom Krivičnog zakonika i procesnih zakona. Konstantinovićeve kritike upućene Predosnovi građanskog zakonika naišle su na neuspjeh kada je u pitanju metod izrade navedene kodifikacije. Opšti imovinski zakonik nikada nije prihvaćen kao osnova za nacrt. Međutim, ideje koje je on zastupao u svojim kritikama ponovo su oživjele, ali na jedan drugačiji način. Sada se profesor Konstantinović posvetio još dubljem proučavanju Bogišićevog metodološkog pristupa kodifikaciji, ali na novoj adresi. Ta adresa je predstavljala njegov drugi dom, a zove se Pravni fakultet u Beogradu.¹²

Nakon Drugog svjetskog rata Konstantinović je u fokus svojih naučnih interesovanja stavio potrebu za izmjenom postojećeg privatno-pravnog sistema. Zakon o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije, donijet 1946. godine, prema mišljenju jedne grupe profesora na čelu sa Živojinom Perićem, ukinuo je sve propise u FNRJ i u njoj uopšte nije ni postojalo pravo. Konstantinović je dosljedno svom stavu odranije, o nezadovoljavajućem kvalitetu predratnog prava, prihvatio u osnovi ideju zakona o oduzimanju pravne snage propisima predratnog prava, jer je držao da će se na taj način omogućiti nesputani razvoj prava u sudskoj praksi (Orlić 2006, 47–52). On je bio u sličnoj poziciji kao i Bogišić kada je shvatio da ne postoji značajan broj pisanih zakona na prostoru čije je pravo trebalo kodifikovati, dok su evropske države, jedna za drugom, već imale utemeljene ili su donosile svoje kodifikacije u drugačijim uslovima života. Konstantinović se morao držati pravila nauke i evropske prakse, s jedne strane, dok je, s druge, svoju djelatnost kodifikovanja, stvaranja pravnih normi, zasnovao na proučavanju domaćih sudskih presuda. Na ovaj je način, prema mišljenju Slobodana Perovića, Konstantinović kao kodifikator imovinskog prava stao i ostao uz Valtazara Bogišića, i time uvećao pravnu zajednicu slovenskog juga (Perović 2006).

Iako metodološki inspirisan Bogišićem, Konstantinović je, kako vidimo, upotrijebio nešto drugačiji metod radi otkrivanja narodne volje. On je svoje uvjerenje da je moguće donijeti optimalan građanski zakonik za Jugoslaviju bazirao na dvjema pretpostavkama: 1) kroz mogućnost sociološkog predviđanja evolucije društvenih odnosa i opstajanja kodifikovanih pravila uprkos njoj, 2) norme bi trebalo formulisati tako da dobiju oblik „gipkih direktiva, opštih standarda“, umjesto da budu kruto formulisane.

12 Profesor Miodrag Orlić prenosi da je na zapisniku sa sastanka Opšteg seminara za privatno pravo Pravnog fakulteta u Beogradu ostala sljedeća zabilješka: „Prisutni g. M. Konstantinović, B. Marković, M. Begović, B. Nedeljković i A. Lazarević. Uvodnu reč održao je g. prof. Konstantinović. O programu rada u ovoj godini govorili su g. Konstantinović i Marković. Program rada će biti uglavnom, kao i ranije, samo će se naročita pažnja obratiti obrađivanju tema iz Opšteg imovinskog zakonika za Crnu Goru” (Orlić 2006, 770). Sastanak o kome je riječ, kao što vidimo, predstavlja prekretnicu u formiranju nastavnog plana i programa za građanskopravnu oblast.

Svoju namjeru da kodifikuje djelove građanskog prava u Jugoslaviji Konstantinović je ostvario stvarajući krunu svog ukupnog rada – *Skicu za Zakonik o obligacijama i ugovorima*, na osnovu koje je nastao Zakon o obligacionim odnosima, koji je suštinski i dalje na snazi u državama nasljednicama bivše Jugoslavije. Obrazlažući *Skicu* (nacrt), on je zabilježio sljedeće:

Prilikom izrade nacрта Zakonika o obligacijama i ugovorima rukovodeća misao pri izboru materijala i kriterijum pri traženju rješenja pojedinih pitanja bili su potrebe naše sudske prakse. Stalno se imalo u vidu da zakonik treba da sadrži pravila za pravno kanalisanje prometa dobara i usluga. Zbog toga je glavni dio materijala uzet iz našeg pravnog života, poglavito iz naše sudske prakse. Taj materijal obrađivan je i prenesen u članove zakonskog nacрта. (Konstantinović 2022, 119)

Zaključujući priču o Konstantinovićevom metodu u stvaranju jugoslovenskog građanskog prava iznićećemo još jedan dio njegovog obrazloženja *Skice*:

Naša pravna praksa nije jedini izvor materijala koji je služio za izradu ove skice. U novim zakonodavstvima i, opštije rečeno, u uporednom zakonodavstvu, neka pitanja iz ove oblasti riješena su na način koji više odgovara potrebama praktičnog života nego naša stara pravna pravila. Zbog toga se u ovoj skici nalazi veći broj pozajmica iz uporednog zakonodavstva. Neke od njih su preuzete otud u obliku koji imaju u originalu, kad god je izgledalo da je tako nađena jasna i precizna formula. Tim povodom potrebno je podvući da se nije težilo za originalnošću u svakom pogledu i po svaku cijenu. Osnovna svrha cijelog posla bila je da se poslije studije cijele materije formulišu pravila kojima će biti uređeni obligacioni odnosi na način koji bi najbolje odgovarao našim prilikama. I zbog toga, ako se u nekom pravu našlo neko pravilo koje se u praksi pokazalo kao pogodan instrument da se postigne određena svrha, nije se oklijevalo da se ono prihvati i unese u tekst skice, kad god se došlo do zaključka da rješenje sadržano u njemu odgovara našim potrebama. (Ibid.)

ZAKLJUČAK

Izražavanje narodnog osjećanja u građansko-pravnom zakonodavstvu na našim prostorima došlo je najviše do izražaja u radovima Valtazara Bogišića i Mihaila Konstantinovića. Slijedeći suštinski isti metod, uz nastojanje da ostvare isti cilj, oba kodifikatora istakli su se kao vrhovni čuvari domaće, južnoslovenske, pravne kulture. Onda kada je Bogišić bio u poziciji da ide lakšim putem, koji bi podrazumijevao preuzimanje u domaći pravni sistem onih pravnih rješenja koja su stvorile najuticajnije evropske države, bili smo na prekretnici: da li ćemo postati pravna kolonija neke evropske sile, ili ćemo za naše narode donijeti pravo koje mu odgovara i koje će trajati. Takođe, kada je Konstantinović bio u pozi-

ciji da ide lakšim putem, koji bi podrazumijevao bespogovorno prihvatanje i pristajanje na predloge najvećih pravnih autoriteta njegovog doba, bili smo na veoma sličnoj prekretnici. Na sreću, dva velikana naše pravne misli odlučila su da za nas stvore optimalno zakonsko pravo koje možemo s ponosom isticati i u najznačajnijim evropskim i svjetskim krugovima. Tako je i bilo: slava Opšteg imovinskog zakonika i dalje traje, a njegovo se proučavanje na pravnim fakultetima u cijelom regionu podrazumijeva, pa tako on postaje uvodno štivo za svakog budućeg pravnika u Crnoj Gori, Srbiji, Hrvatskoj, a nešto manje i u drugim jugoslovenskim državama. O slavi savremenog Zakona o obligacionim odnosima, na čiji su sadržaj najveći uticaj izvršili Konstantinovićeви pravni stavovi i pravne formulacije izražene u Skici, dovoljno govori činjenica da se on i danas nalazi na pravnoj snazi u bivšim jugoslovenskim republikama.

Smisao isticanja dvojice velikana u prvi plan u 2024. godini nalazimo u važnosti upozoravanja naših savremenih zakonodavaca, koji, ostvarajući uslove za članstvo bivših jugoslovenskih republika u Evropskoj uniji, recipiraju i imitiraju tuđe pravo gotovo bez ikakvog osvrta, barem kroz jezičke formulacije, na rezultate ostvarene u našoj istoriji prava. Kao što smo mogli vidjeti, običaje jedne sredine je veoma teško promijeniti i iskorijeniti. Zakon nikada ne može biti adekvatno sredstvo za promjenu „loših” običaja u jednoj sredini. Isto, ukoliko zakon ne crpi svoj legitimitet iz narodne volje, istorija nas uči da će takav zakon trajati kratko vrijeme i da neće postići svrhu zbog koje je donešen. Inicijativa za izmjenu određenog obrasca ponašanja neke zajednice uvijek mora dolaziti iznutra, a slijedeći metode naša dva velikana, takvu inicijativu je svako od nas, u društvima siromašne ili neadekvatne pravne i političke kulture, dužan pokrenuti. Običajno pravo naših naroda vjekovni je svjedok istih obrazaca u rješavanju praktičnih problema, istog osjećaja o ispravnosti određenih postupaka, kao i istog osjećaja za pravedno i nepravedno. Južnoslovenska pravda sadržana je u običajima naroda kao neposrednom izrazu pravednosti, a oni moraju svoj izraz ostvariti kroz pozitivno pravo u bivšim jugoslovenskim republikama.

LITERATURA

- Bogišić, Valtazar. 1867. *Pravni običaji u Slovena*. Zagreb: Štamparija Dragutina Albrechta.
- Bogišić, Valtazar. 1874. *Zbornik sadašnjih pravnih običaja u Južnih Slovena*. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti.
- Bogišić, Valtazar. 1884. *O obliku nazvanom inokoština u seoskoj porodici Srba i Hrvata*. Beograd: Štamparija Napredne stranke.
- Bogišić, Valtazar. 1927. *Pravni članci i rasprave*. Beograd: Geca Kon.
- Bogišić, Valtazar. 2004. *Izabrana djela – Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru*, I tom. Podgorica: CID.

- Bogišić, Valtazar. 2004. *Izabrana djela – Studije i članci*, IV tom. Podgorica: CID.
- Bogišić, Valtazar i Konstantin Jireček. 1904. „Liber Statutorum Civitatis Ragusii.” *Monumenta historico-juridica Sclavorum Meridionalium*, vol. IX, Zagreb: JAZU.
- Vukadinović, Radovan. 2009. „Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru i savremene kodifikacije”. *Zbornik radova sa naučnog skupa 120 godina OIZ-a za Crnu Goru*, ur. Snežana Miladinović, 73–84. Podgorica: Pravni fakultet.
- Vračar, Stevan. 1995. *Strukturalnost filozofije prava*. Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Kovačević Kuštrimović, Radmila. 2011. „Bogišićeva shvatanja o pitanjima kodifikacije”. *Spomenica Valtazara Bogišića*, ur. Luka Breneselović, 457–470. Beograd: Službeni glasnik, Institut za uporedno pravo.
- Konstantinović, Mihailo. 1969. *Obligacije i ugovori, Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*. Beograd: Pravni fakultet.
- Konstantinović, Mihailo. 1982a. „Jugoslovenski građanski zakonik (Austrijski ili crnogorski zakonik?).” *Anali Pravnog fakulteta*, 3–4/82: 384–396.
- Konstantinović, Mihailo. 1982b. „Ideje Valtazara Bogišića o narodnom i zakonskom pravu”. *Anali Pravnog fakulteta*, 3–4/82: 422–433.
- Konstantinović, Mihailo. 2022. „Obrazloženje Prednacrtu zakonika o obligacijama (Pregled osnovnih ideja i pojedinih odredaba Prednacrtu) jula 1966. godine”. *Studia Iuridica Montenegrina*, 4(2): 119–146.
- Lukić, Radomir. 1989. „Imovinski zakonik i običajno pravo”. U *Stogodišnjica Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru*, ur. Mijat Šuković, 18–22. Titograd: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti.
- Martinović, Niko. 1958. *Valtazar Bogišić – Istorija kodifikacije crnogorskog imovinskog prava*. Cetinje: Istarski institut NR Crne Gore.
- Matanović, Ante. 1936. „Jugoslovenski građanski zakonik s obzirom na Opšti imovinski zakonik”. *Pravna misao*, br. 5–6.
- Milić, Vladimir. 2009. „Valtazar Bogišić kao začetnik istorijske sociologije u nas”. U *Zbornik radova sa naučnog skupa 120 godina OIZ-a u Crnoj Gori*, ur. Snežana Miladinović, 18–21. Podgorica: Pravni fakultet.
- Mujević, Emil. 2023a. „Ideje Mihaila Konstantinovića o narodnom i zakonskom pravu”. *Studia Iuridica Montenegrina*, 5(1): 37–50.
- Mujević, Emil. 2023b. „O počecima južnoslovenske pravne kulture”. *Studia Iuridica Montenegrina*, 5(2): 71–86.
- Orbini, Mavro. 1999. *Kraljevstvo Slavena*. Zagreb: Narodne novine.
- Orlić, Miodrag V. 2006. „Uticaj Bogišićevog dela na naše zakonodavstvo”. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1–2/2006: 99–118.

- Orlić, Miodrag V. 2006. „Skica za portrete trojice profesora Građanskog prava”. U *Sto šezdeset pet godina Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, ur. Jovica Trkulja, 47–52. Beograd: Pravni fakultet.
- Orlić, Miodrag V. 2022. „Mihailo Konstantinović i preuređenje građanskog prava”. *Analiza Pravnog fakulteta*, poseban broj: 41–76.
- Perović, Slobodan. 1998/99. „Prirodno pravo u Opštem imovinskom zakoniku za Knjaževinu Crnu Goru”. *Zbornik Pravnog fakulteta*, XXII/XXIII.
- Perović, Slobodan. 2006. „Skica za jedan portret, Konstantinović Mihailo”. *Konstantinović, Mihailo. 2006 (1. izd. 1969). Obligacije i ugovori: Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*, 7–32. Beograd: Pravni fakultet.
- Ravlić, Slaven. 2011. „Pravna kultura i pravna promjena: za novi pristup Bogišiću”. U *Bogišić i kultura sjećanja*, ur. Josip Kregar, Vlaho Bogišić, Dalibor Čepulo, Petar Miladin, Slaven Ravlić i Filip Hameršak, 53–65. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Leksikografski centar Miroslav Krleža.
- Rašović, Zoran. 2018. „(Ne)poznato o štampanju, proglašenju i primjeni Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru u 1888. g”. U *Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru*, ur. Zoran Rašović, 15–61. Podgorica: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti.
- Sirotković, Hodimir. 1989. „Rasprava prof. Koste Vojnovića, čitana u JAZU 9. marta 1889. o značenju i znanstvenoj vrijednosti crnogorskog Opšteg imovinskog zakonika”. *Rad JAZU*, knj. 445: 157–177.
- Stojanović, Petar. 1987. „Primjena Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru (1888)”. *Glasnik Odjeljenja društvenih nauka*, 5: 7–67. Titograd: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti.
- Stojanović, Petar. 2009. *Izabrana djela – Studije i članci*. Podgorica: CID.
- Ćirković, Sima. 1995. *Srbi u srednjem veku*, Beograd: Idea.
- Faso, Gvido. 2007. *Istorija filozofije prava*. Podgorica: CID.
- Hoerster, Norbert. 2024. *Što je pravo?* Zagreb: Naklada Breza.
- Watson, Alan. 2000. *Pravni transplant*. Beograd: Pravni fakultet.

David Tadić* 

*Univerzitet u Beogradu
Srbija*

Rekonfiguracija partijske kompeticije: centrifugalne tendencije partijskog sistema Evropske unije

SAŽETAK

Izbori za Evropski parlament 2024. godine doneli su važne strukturne izmene unutar političkih sistema država članica, ali i same Unije. Rad ispituje da li je i u kojoj meri došlo do promene načina kompeticije unutar partijskog sistema Evropske unije nakon parlamentarnih izbora 2024. godine. Putem analize dva saziva Evropskog parlamenta, analize političkih programa i faktora koji utiču na smer takmičenja, autor nastoji da dokaže promenu u smeru takmičenja sa već ustaljene centripetalne kompeticije ka centrifugalnoj kompeticiji, zasnovanoj na uspehu partija koje odudaraju od tipičnih centrističkih pozicija. Istraživanje na prvom mestu daje okvir dosadašnjeg partijskog sistema Unije, sa glavnim fokusom na smerovima kompeticije sve do 2024. godine, te nakon toga analizira rezultate izbora i pruža kriterijume za objašnjenje latentne promene smera takmičenja. Osnovni argument rada je da je dosadašnji centristički sistem postao neprilagodljiv promenama, što dovodi do asimetrične polarizacije,

* Student na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Kontakt email: david.tadic7322@gmail.com

koja sama po sebi nije dovoljna za centrifugalni model. Upravo to dovodi do oštrijih političkih rascepa i samim time kulminira promenom ideje o konsenzusu zasnovanom na centrističkim silama.

KLJUČNE REČI: partijski sistem, Evropska unija, izbori za Evropski parlament, partijska kompeticija

UVOD

Uprkos pesimizmu u vezi sa njihovim opstankom, političke partije još uvek predstavljaju suštinsku komponentu predstavničke demokratije, kako na nacionalnom tako i na nadnacionalnom nivou. Političke partije su akteri koji manje ili više uspešno artikuliraju interese građana i prenose njihovu volju do centara moći, oblikujući politički i društveni život u tom procesu. Uz svoje posebnosti, ovakva struktura odnosa postoji i van nacionalnih okvira, prevashodno u Evropskoj uniji i njenom parlamentu. Odnos demokratije i Evropskog parlamenta stoga predstavlja veliki izvor za istraživače Evropske unije, te je logično pretpostaviti da će izbori za poslanike Evropskog parlamenta doneti i određene zaključke o njihovom funkcionisanju, manjkavostima, ali i pravilnostima koje se mogu uočiti od ciklusa do ciklusa. Evropski parlament je ubedljivo institucija koja je pretrpela najveće promene; nekada suštinski savetodavno telo, Evropski parlament godinama transformiše svoju ulogu unutar političkog sistema Evropske unije. Od trenutka od kada se poslanici biraju iz redova država članica, Evropski parlament postaje istraživačko pitanje komparativista, psefologa i istraživača evropskih studija. Postojeća literatura vezana za političke partije i Evropsku uniju uglavnom svoj fokus stavlja na međusobni i obostrani uticaj EU i nacionalnih partija sa njihovim programima i kampanjama, dok je, s druge strane, jako mali broj radova analizirao odnose između samih aktera unutar parlamenta Evropske unije, odnosno partijski sistem EU.

Osnovna teza koju iznosimo u ovom radu može se sumirati u sledećem istraživačkom pitanju: *da li postoji tendencija partijskog sistema Evropske unije da promeni svoj smer takmičenja od centripetalnog ka centrifugalnom modelu?* Analizu radimo u svetlu poslednjeg izbornog ciklusa iz 2024. godine, za koji smatramo da je prvi koji je doveo do određenog diskontinuiteta sa dosadašnjom praksom. Kako bismo došli do zaključka, prvobitno je neophodno ispitati koje su to okolnosti i uslovi koji mogu dovesti do promene smera u nacionalnim partijskim sistemima. Prepoznavanjem tih uslova možemo ispitati kompatibilnost takvih zaključaka sa nadnacionalnom strukturom kakvu srećemo u Evropskom parlamentu.

U prvom delu rada razmatramo dosadašnje zaključke o partijskoj kompeticiji i načinima na koji partije učestvuju u nametanju za vlast unutar političkog sistema. S obzirom na specifikum u vidu načina na koji se izbori održavaju

u Evropskom parlamentu, kao i samog ustrojstva partijskog sistema Evropske unije, ovaj deo nastoji da dokaže primenljivost teorija o partijskoj kompeticiji na evropski partijski sistem. Drugi segment rada tiče se samih izbora za Evropski parlament 2024. godine. U njemu su izneti osnovni podaci i zaključci o izbornom ciklusu, poput broja osvojenih mandata, ali je reč i o promenama koje su se desile u odnosu na prethodne izborne cikluse. Kao osnovnu, ali ne i jedinu referentnu tačku za analizu uzimamo sastav Evropskog parlamenta iz 2019, te ispitujemo koje su se strukturne promene dogodile unutar partijskog sistema. Osnovna teza rada se konačno ispituje u trećem delu, u kojem se postavljene kriterijumi primenjuju u odnosu na novi sastav parlamenta, dok se pre samog zaključka utvrđuje da li dobijeni model potvrđuje ili osporava tezu o centrifugalnosti partijskog sistema Evropske unije.

PARTIJSKI SISTEM I PARTIJSKA KOMPETICIJA U EVROPSKOJ UNIJI

Partijska kompeticija na nacionalnom nivou predstavlja logičan sled događaja. Političke partije se takmiče za učešće u vlasti i stoga se grupišu u različite koalicije, kolone i grupe, finalno podelivši se na partije vlasti i partije opozicije. Takmičenje se potom odvija između partija vlasti i partija opozicije, ali i između različitih partija opozicije, naročito u sistemima sa visokom fragmentacijom. U zavisnosti od njihovog međusobnog pozicioniranja, sistem može ispoljiti dva modela takmičenja. Prilikom centripetalne kompeticije akteri i partijski sistem u celini teže zauzimanju centra jednodimenzionalnog političkog sistema (levo-desno). To čine putem težnje za glas medijalnog birača, suštinski privlačeći sve partije ka sredini. Nasuprot tome, centrifugalna kompeticija predstavlja model takmičenja u kome krilne partije (partije desnice i leve) pokušavaju da preuzmu glasače centralnih partija. Kako je prostor u centru opterećen, najbolji ishod po njih je pomeranje i privlačenje aktera unutar sistema ka svojim polovima. Partijska kompeticija nije samo pitanje „ko je protiv i ko je s kime”; Sartori (Giovanni Sartori) dolazi do zaključka da se partijski sistemi oblikuju u velikoj meri od načina takmičenja koji su prisutni u istom. Sartori tako tvrdi da u slučaju dvopartijskog sistema bilo kakav vid centrifugalnog takmičenja ima „samoubilački ishod po sistem”, dok će sistemi sa tri do pet partija proizvesti bipolarnu konfiguraciju pogodnu za centripetalno takmičenje (Sartori 2005, 282). Prateći Mejera (Peter Mair), možemo doći do dva osnovna zaključka u vezi sa smerovima takmičenja: prvi je sličan Sartorijevom kriterijumu relevantnih partija u tome da su relevantne partije one koje su umešane ili one koje menjaju smer takmičenja, dok je drugi taj da promena partijskog sistema zavisi od promene strukture takmičenja (Mair 2006, 65).

Partijski sistem Evropske unije zasnovan je na mreži odnosa Evropskih parlamentarnih političkih grupa (EPPG), unutar kojih poslanici Evropskog parla-

menta deluju i za koje se opredeljuju na osnovu njihove pripadnosti nacionalnim i evropskim političkim partijama (evropartijama). Evropartije predstavljaju takođe specifičan vid organizovanja u obliku vanparlamentarnih transnacionalnih partijskih federacija. Svaka država članica daje različiti broj poslanika, u zavisnosti od veličine i broja stanovnika države, po principu regresivne proporcionalnosti. Činjenica koja može komplikovati istraživanje i uopštavanje zaključaka o partijskom sistemu EU jesu različiti oblici izbornih sistema koji se koriste na nacionalnim nivoima. Uprkos tome, u odabir izbornog sistema su ipak ugrađene tri „prepreke” usled kojih dolazi do izvesnog nivoa koherentnosti i uniformnosti širom EU: 1) sistem mora biti proporcionalan, 2) izborne jedinice se mogu prekrajati tako da ne izmene drastično ishod glasanja i 3) izborni prag ne sme biti viši od 5% (Marti & Maciejewski 2024). Iako na prvi pogled deluje da se partijski sistem Evropske unije može posmatrati na isti način kao i partijski sistem njene najvažnije članice, Nemačke, s obzirom na to da struktura oba sistema deluje preslikano (iste partijske porodice, partijski sistem sa dve velike partije i sličnost u takmičenju), smatramo da ovakav pristup nije adekvatan za ispitivanje prirode partijskog sistema EU. Pored ostalih, osnovni razlog je u tome da ova dva partijska sistema poznaju različite uticaje u vidu njihovih izbornih sistema, baš iz razloga što mešoviti sistem Nemačke igra veliku ulogu u oblikovanju volje birača, te stoga i samog partijskog sistema.¹

Adekvatniji pristup da se razume struktura partijskog sistema Evropske unije jeste kroz prizmu „tri lica” partijske organizacije, koju su izneli Kac (Richard S. Katz) i Mejer. Oni tvrde da prvo lice partijske organizacije jeste partija na javnim funkcijama (*party in public office*), drugo lice je partija na najnižim nivoima sa svojim članstvom i simpatizerima (*party on the ground*), i treće lice predstavlja centralu, odnosno glavni odbor partije, sa svojim komitetima ili sekretarijatom (*party central office*) (Katz & Mair 1993, 594). Većina nacionalnih partija se može uklopiti u ovaj model. Kada ovaj analitički okvir prebacimo na dimenziju partija u Evropskom parlamentu, prvo lice predstavlja Evropska parlamentarna politička grupa (EPPG), drugo lice jesu nacionalne partije, dok je treće lice oličeno u vidu Evropskih političkih partija (EuPP) (Calossi & Cicchi 2019, 15). Ovakav okvir odgovara našem modelu istraživanja jer nam otkriva direktnije veze međusobnog uticaja različitih „lica”. U našem modelu je to uticaj drugog (ponašanje birača na nacionalnom nivou) i trećeg lica (formiranje politika putem političkih programa) na prvo.

1 Mandatno kompenzacioni mešoviti izborni sistem Nemačke otvara prostor za strateško glasanje. Primer je taj da partije mogu pozvati svoje birače da jedan glas daju njima (recimo, glas iz nominalnog nivoa mogu dati jednoj od dve velike partije), dok drugi glas mogu dati svom budućem koalicionom partneru (listovni glasovi će tako pripasti manjoj partiji koja ima veću mogućnost da bude predstavljena). Relativno slični proporcionalni sistemi unutar EU ne poznaju ovakve podsticaje.

Prateći se logikom koju su Sartori i Mejer izneli o prirodi partijskog sistema u zavisnosti od modela takmičenja u njemu, zajedno sa činjenicom da partijski sistem EU odlikuje višepartijska konfiguracija, mogli bismo pretpostaviti centrifugalni model takmičenja. Takvu tvrdnju možemo dopuniti i odlikama samog partijskog sistema u vidu polarizacije i fragmentisanosti, no praksa nas uverava drugačije. Centripetalni model takmičenja ispoljen u evropskom sistemu možemo razumeti putem Karamanijevog (Daniele Caramani) koncepta okupiranog centra, gde dve velike EPPG u vidu EPP (European People's Party, centar-desno) i S&D (Socialists & Democrats, centar-levo) zauzimaju poziciju između levih i desnih opcija, te se kao takve uspevaju održati na vlasti, usled čega postaju neresponsivne, ali ne bivaju kažnjene u sledećem izbornom ciklusu zbog nepostojanja održive alternative koja bi uspešno zamenila takav sistem (Caramani 2013, 245). Drugi pristup analizi partijske kompeticije u evropskom sistemu sadržan je u konceptu pivotalne centar partije (*pivotal center party*), koju je uveo Keman (Hans Keman), a na koju se Grin-Pedersen (Christoffer Green-Pedersen) referiše. Nju definišemo kao partiju sa dveju karakteristika: prva je ta da je ona locirana u sredini političkog sistema koji je jednodimenzionalan, dok je druga ta da je partija okupirala najveći broj parlamentarnih mesta (Green-Pedersen 2004, 326). Grin-Pedersen tako primećuje da su jedina dva načina da „krilne” partije (*wing parties*) osvoje političku vlast ta da se ujedine sa centrističkom partijom, formirajući centar-levu ili centar-desnu vlast, ili da naprave široku koaliciju između sebe (Green-Pedersen 2004, 327). U našem sistemu, pivotalna centar partija jeste grupa Evropske narodne partije (EPP).

Objašnjenja za izborni uspeh krilnih partija u evropskom kontekstu kreću se od institucionalnih uticaja, socio-ekonomskih faktora do ideoloških preferencija birača. Dominantan pristup sadržan u tezi o drugorazrednim izborima (*second-order elections*) pretpostavlja da birači glasaju po drugim kriterijumima od onih na nacionalnom nivou. Izbori nisu percipirani kao od prevelike važnosti, birači eksperimentišu sa manjim partijama niše i mogu glasati protestno, odnosno kažnjavati pobednike nacionalnih izbora (Reif & Schmitt 1980, 9–10). Već pomenuta manjkavost uniformnog izbornog sistema, odnosno činjenica da su izbori za Evropski parlament još uvek skup 28 (danas 27) nacionalnih izbora, te i da postoji još uvek slaba zainteresovanost birača za njih i ostali razlozi, navode Milovanović i Radić-Milosavljević da izbore za Evropski parlament okarakterišu kao evropeizovane drugorazredne nacionalne izbore (Milovanović i Radić-Milosavljević 2019, 68). Odnos krilnih partija unutar evropskog sistema ipak nije ujednačen; sve je više govora o usponu i rastu desnice, naročito u kontekstu antisistemskih grupa. Jednu od mogućih nezavisnih varijabli za veću podršku antisistemskim partijama možemo pronaći u tezi koju Rodriguez-Pose (Andrés Rodríguez-Pose) naziva „pobunom mesta koja više nisu važna”, gde „mesta koja više nisu važna” (ruralni i periferni delovi zemlje) u većoj meri koriste biračku kutiju, ali i klasičan revolt, kako bi se pobunila protiv osećaja zaostalosti, manjkavosti bilo kakvih mogućnosti ili prosperitetne budućnosti (Rodríguez-Pose 2018, 190). Takođe, pored teritorijalnih

i socio-ekonomskog faktora, brojni su autori koji su primetili vezu između antisistemskog glasa među starijim biračkim telom, kao i onima koji nemaju visok stepen formalnog obrazovanja (Dijkstra, Poelman & Rodríguez-Pose 2024, 241). Na sličnom tragu su Noris (Pippa Norris) i Inglehart (Ronald Inglehart) u svojoj knjizi *Cultural Backlash*, u kojoj tvrde da postoji izvesna veza između anti-sistemskog glasa i generacije kojoj pripadaju glasači. Suštinski, Noris i Inglehart tvrde da postoji svetski trend liberalizacije stavova građana; društva vremenom postaju otvorenija, ali u njima ostaju određene kohorte starijih građana koje nisu sposobne da usvoje postmaterijalističke vrednosti i ostaju pri svojim konzervativnim stavovima. U takvoj strukturi odnosa autori veruju da vremenom dolazi do „tačke prekretnice“ (*tipping point*) u kojoj generacija neobrazovanih, starijih belaca, doskoro dominantne društveno-političke grupe, gubi svoj uticaj i privilegije u društvu i postaje prirodni saveznik za partije i pokrete koji obećavaju nacionalnu suverenost, ograničavanje multikulturalnosti i odbranu tradicionalnih vrednosti (Norris & Inglehart 2019, 16).

MODEL ISTRAŽIVANJA

Dizajn istraživanja koji koristimo u ovom radu zasniva se, sa jedne strane, na deskriptivnoj analizi sastava, te osnovni predmet ispitivanja predstavljaju dva sastava Evropskog parlamenta (prvi je iz 2019. godine, drugi je iz 2024. godine). Pažnja je u najvećoj meri posvećena broju osvojenih mandata svake pojedinačne grupe u odnosu na prošli izborni ciklus, jer nam to govori o potencijalnom budućem uticaju neke od grupa na sistem u celini. Sa druge strane, putem analize političkih programa evropskih partija koje čine EPPG, dolazimo do zaključka o ideološkoj opredeljenosti samih grupa, iz čega se dalje može izvući zaključak o njihovim koalicionim potencijalima. Koristeći se jednodimenzionalnim modelom (levo-desno) ispitujemo pozicioniranje različitih grupacija u odnosu na pivotalnu centar partiju. Analiza sastava je takođe u jednoj izvesnoj meri potpomognuta komparativnim pristupom, jer ono što se suštinski ispituje u radu jeste diskontinuitet sa dosadašnjim sastavima parlamenta i pozicioniranjem grupa unutar njega. Stoga, osnovne tačke analize jesu same grupe unutar parlamenta, tj. broj njihovih mandata, koalicioni potencijal i ideološka opredeljenost, kao faktori uticaja na smer takmičenja. Teorijski zaključci vezani za uspeh krilnih partija, prevashodno desnih, pružaju nam pretpostavku da će birači na evropskom nivou kažnjavati pobednike prethodnih nacionalnih izbora, kao i to da bi ti birači trebalo da pripadaju kohorti starijih i konzervativnih delova biračkog tela.

Kako bismo mogli tvrditi da postoji čist model centrifugalne kompeticije, naša analiza mora zadovoljiti tri kriterijuma. Prvi je taj da, dokle god broj mandata krilnih partija raste u poređenju sa prethodnim ciklusom, postoji veći prostor za njihov uticaj na sistem u celini. Drugi kriterijum je taj da ako koali-

cioni potencijal krilnih partija (grupa) omogućava pomeranje ka polovima putem privlačenja dve partije centra (S\&D levo, EPP desno) ili daljeg odaljavanja krilnih partija, možemo utvrditi jasnije profilisanje polova. Treći kriterijum je taj da ukoliko grupe postaju ideološki polarizovanije možemo očekivati oštrije rasepe između njih, ponovno gurajući ih bliže svojim polovima. Primenom modela „tri lica” ispitujemo direktne uticaje ideološke opredeljenosti evro-partija na Evropske parlamentarne političke grupe i preslikavanje nacionalnih partijskih sistema na evropski nivo. Za tendenciju sistema da ide ka jednom od dva modela takmičenja nije neophodno da sva tri kriterijuma budu ispunjena, s obzirom na blizinu izbornog ciklusa. Dovoljno je da u novom sastavu postoje jasno ispoljene razlike u odnosu na prethodne cikluse. Zaključno, ako je model istraživanja koji je iznet adekvatan, možemo utvrditi postojanje tendencije partijskog sistema Evropske unije da ide ka centrifugalnoj kompeticiji, zasnovanoj na pomeranju kako centrističkih partija ka svojim polovima tako i jačanju stavova partija koje se nalaze bliže polovima.

ANALIZA ASIMETRIČNE POLARIZACIJE PARTIJSKOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

Brojčana snaga

Po dizajnu koji smo izneli u prethodnom poglavlju neophodno je prilikom analize oba parlamentarna sastava pozvati se na tri kriterijuma, videti koji su odnosi unutar modela „tri lica” i ispitati kompatibilnost nalaza sa teorijskim modelima partijske kompeticije. Raspodela snaga unutar Evropskog parlamenta nakon izbora 2024. godine zasniva se ponovo na dominantnoj poziciji dve centrističke grupe. EPP desnog centra, koja je na ovim izborima osvojila više mandata nego na prošlim (188 mandata, tj. 26,11% u odnosu na 179 mandata, odnosno 25,39%), i centar-levo S&D, koja je izgubila samo 2 mandata (136 mandata, odnosno 18,89%). Prva promena u odnosu na prošli saziv jeste liberalna Renew grupa, koja umesto 13,9% mandata (98) iz 2019. godine ovaj put osvaja znatno manje, 10,69% (77). Njeno treće mesto zauzima krilna partija desnice, bivši ID (*Identity and Democracy*), koji je 2019. godine osvojio tek 6,95% (49), dok 2024, rebrendiran u vidu PpE (*Patriots for Europe*), osvaja 11,67% (84), a odmah iza te grupe se nalazi još jedna desna grupa, ECR (*European Conservatives and Reformists*) sa 10,83% (78), što Renew grupu stavlja na peto mesto po raspodeli mandata. U zbiru, PpE, ECR i nova, krajnje desna grupa ESN (*Europe of Sovereign Nations*) osvojili su 25,97% (187) mandata, što je skoro pa identično broju mandata koji je EPP osvojio.

Na levoj strani spektra, pored S&D, prva promena usledila je u vidu drugih gubitnika, Zelenih (*Greens/European Free Alliance*); od 9,92% (70) mandata iz 2019. padaju na 7,36% (53), dok Levica (*The Left*) dobija blago poboljšanje u

vidu od 6,39% (46) mandata u odnosu na 5,24% (37) mandata iz 2019. godine, potpomognuti ulaskom italijanske partije „Pokret 5 zvezdica” (*Movimento 5 Stelle*). Novina je i to da je ove godine mnogo manji broj neopredeljenih poslanika; sa 63 u prošlom ciklusu na 33 u novom sastavu. Zaključak je taj da broj mandata krilnih partija nakon izbora 2024. godine jeste u izvesnom porastu. Dok je tačno da su krilne partije leve oslabljene po brojčanoj snazi, krilne partije desnice u zbiru imaju brojčano onoliko mandata koliko ima pivotalna centar partija u našem sistemu. Šta im to dalje omogućava jeste povećani uticaj na postavljanje agende. Čak i u slučaju u kome EPP ne želi da se pridruži desnom bloku, on uspešno šalje signal za dalju profilizaciju grupa (moraju se jasnije opredeliti pri glasanju), nešto što je u dosadašnjem sistemu ostalo po strani, upravo zbog neresponsivnog karaktera centripetalnog modela.

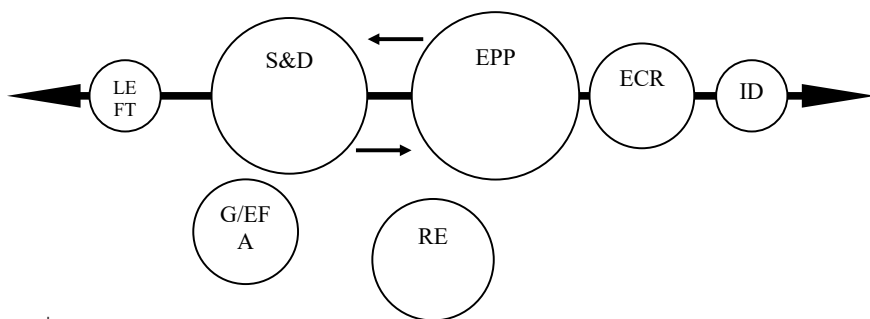
Trenutna konstelacija snaga dve velike partije nije dovoljna za formiranje većine bez jedne od manjih partija, što potvrđuje brojčani raskorak u odnosu sa prošlim sazivima. Kao i na prošlim izborima, potvrđuje se trend fragmentacije biračkog tela u kontekstu da su birači spremniji da glasaju za manje partije koje nisu standardno predstavljene unutar vladajućeg bloka. Faktor koji predstavlja izvestan diskontinuitet sa ovakvom praksom jeste stepen fragmentacije. Dok je na prošlim izbornim ciklusima biračko telo uglavnom bivalo rasuto između manjih partija koje jesu ili naginju centru, kao što je to Renew grupa i u par navrata grupa Zelenih, ove godine ta fragmentacija ide u pravcu desnih i antisistemskih grupa i u manjoj meri levih, blago evroskeptičnih grupa. Objašnjenja za porast krilnih partija će kasnije biti detaljnije ispitana, dok su razlozi za slabe rezultate partija okupljenih oko Renew grupe uglavnom smešteni u neprilagodljivim, previše umerenim i neinovativnim predlozima politika. Budući da su neretko te nacionalne partije činile vlast u nekim od država članica Unije, drugorazredni model ovde može objasniti kažnjavanje ovakvih partija na evropskom nivou. Slično objašnjenje je ponuđeno i za gubitak glasaova unutar grupe Zelenih, upravo zbog njihovog učešća u centrističkoj vlasti, kako na evropskom nivou u vidu šire koalicije centra iz prethodnog ciklusa tako i na nacionalnom nivou (u Nemačkoj su bili deo vladajuće većine) (Schminke 2024).

Koalicioni potencijal

Prilikom analize mogućih koalicija treba imati u vidu da one neretko nastaju *ad hoc*, tačnije da poslanici Evropskog parlamenta svoje koalicije grade glasanjem za određene predloge politika. U Grin-Pedersenovom modelu pivotalne centar partije vidimo da je jedini način da krilne partije utiču na vlast taj da naprave koaliciju sa pivotalnom centar partijom. Centripetalni model takmičenja potvrđuje se u sastavu iz 2019. godine u više faktora. Koalicija leve (The Left, G/EFA, S&D) je tada imala 245 poslanika, što znači da nije mogla da učestvuje u formiranju političke agende bez pomoći pivotalne centar partije, EPP, iako je

u svojoj grupi posedovala jednu od dve grupe identifikovane kao sastavni deo „okupiranog centra”. Koalicija desnice (ID, ECR, EPP) ima nešto više poslanika, 297, no čak ni ona nije mogla da utiče na formiranje vlasti, čak i sa pivotalnom centar partijom i jednom od partija okupiranog centra. Koalicija centra (S&D, Renew, EPP) imala je apsolutno dominantan položaj sa 415 poslanika, pivotalnom centar partijom i obe partije okupiranog centra, bez mogućnosti da bude ugrožena od strane krilnih partija, tačnije koalicija desnice ili leve. U proširenom formatu, koalicija šireg centra (S&D, Renew, EPP + G/EFA) ima 485 glasova i pridruženu jednu od partija iz redova krilne grupe. Centripetalni model takmičenja je tu potvrđen usled broja mandata partija centra, niskog koalicionog potencijala krilnih partija (sa jedinim izuzetkom u vidu G/EFA) i nedovoljne ideološke polarizovanosti između samih grupa, usled koje ne možemo govoriti o mogućnosti promene smera takmičenja. Ovakav vid centripetalnog takmičenja, koji najviše odgovara modelu okupiranog centra, reprodukuje se u svim izbornim ciklusima od 1979. godine kada su dve velike grupe formirane, uz postepene izmene i konstantno približavanje dve velike grupe ka centru sistema. Jedno od mogućih objašnjenja zašto model takmičenja u Evropskom parlamentu odudara od teorijskih zaključaka koje je pružio Sartori leži u često izgovorenoj floskuli da se sistemi grade i održavaju kako bi koristili partijama vlasti. Održavanje ovakvog modela takmičenja je važno za njih jer su partije, tj. grupe centra te koje su sagradile sistem, te je u njihovom interesu da *status quo* ostane konstantan kroz cikluse.

Grafikon 1. Centripetalnost partijskog sistema Evropske unije



Izvor: autor

Isti kriterijumi analize primenjeni na sastav parlamenta nakon izbora 2024. godine daju znatno drugačiju sliku. Koalicija leve (The Left, G/EFA, S&D) sada daje 235 poslanika, sa najmanjom šansom za uticaj čak i ako bi pridobila Renew (312 ukupno), što se može desiti pri glasanju o antimilitarističkim politikama, identitetskim pitanjima i pitanjima o zaštiti životne sredine. To suštinski znači da, uprkos blagom rastu krajnje leve grupe i održavanju stabilnog broja mandata centar-leve partije, klasične leve, pa čak i centar-leve politike su u ovakvoj konstelaciji snaga skoro u potpunosti blokirane, odnosno da je broj mandata

grupa levice čak i opao u poređenju sa prošlim ciklusom (-10) i da koalicioni potencijal nije u tolikoj meri povećan. Glavni krivac za umanjeni uticaj na formiranje politika u ovom bloku jesu Zeleni, ali i veći broj opredeljenih poslanika unutar sistema. Sa druge strane, koalicija centra (EPP, S&D, Renew) osvaja 401 mandat, što joj i dalje omogućuje učvršćeni uticaj na agendu i dnevni red. Na kraju, koalicija desnice (EPP, ECR, PFE, ESN) bi imala 375 poslanika. Ovakav raspored snaga omogućava veći uticaj EPP da postavlja agendu nego drugoplasiranoj S&D, jer EPP sada ima veći manevarski prostor za pomeranje u desnu stranu spektra. Ipak, ovim se otvara veći rizik, jer postoji mogućnost da EPP grupa bude kažnjena usled saradnje sa grupama koje su okarakterisane kao antisistemske, te je pitanje koliko model može biti održiv.

U krajnjoj liniji, nalazi o koalicionom potencijalu Evropskih parlamentarnih političkih grupa nas navode na zaključke o promeni dinamike samih koalicija usled pojavljivanja novih alternativa pri glasanju za određene politike. Ove alternative se pre svega odnose na veću mogućnost za uticaj desnih grupa na političke predloge, dok, sa druge strane, leve politike koje se tiču socijalnih ili pitanja životne sredine ostaju ublažene, što nam daje i drugi zaključak u vidu umanjene mogućnosti za progresivnije koalicije. Porast antisistemskih glasova vidljivih u okviru većeg broja mandata krajnje desnih grupa predstavlja izazov za buduće formacije koalicija, ali i onemogućavanje određenih predloga politika usled međusobnog dogovaranja između ostalih grupa (blokiranje određenih inicijativa kao uslov za glasanje protiv predloga desnih grupa).

Ideološka opredeljenost i polarizacija – „treće lice”

Dok dve slike parlamenta pružaju određene odgovore na pitanja budućeg uticaja određenih grupa i njihove brojčane snage u odnosu na prethodne cikluse, one nam ne nude previše uvida u to šta je dovelo do opadanja ili povećanja mandata određene EPPG. Koalicioni potencijal nam tako može dati ograničene uvide u to kakav je sistem po stepenu polarizacije, dok, sa druge strane, politički programi samih partija i način na koji je vođena kampanja daju dalekosežnije uvide u ideološku opredeljenost i polarizovanost sistema. Kada govorimo o programskim platformama EPPG one su skoro pa uvek opisane u manifestu najvažnije, tačnije najveće evropartije unutar te grupe. Model tri lica partijske organizacije se ovde može primeniti pri analizi u vidu ispitivanja uticaja trećeg lica, evropske političke partije, na prvo lice, odnosno EPPG.

Tako je EPP unutar EPP grupe svoj manifest za 2024. godinu iznela na sličan način na koji je to učinila 2019, sa malo većim fokusom na samostalnu zaštitu Evrope s obzirom na geopolitičku situaciju (EPP 2024). Budući da su grupa koja veći deo istorije Evropskog parlamenta ima najveći broj mandata, te i najveći uticaj na agendu, nema razloga da očekujemo promenu u njihovim programima i kampanjama. Sa druge strane, Renew grupa je svoj manifest, u okviru ALDE partije, iznela bez preterano velikih promena u odnosu na njene

liberalne politike, naglašavajući ponovo „rast ekonomije zarad slobode građana EU” (ALDE 2024), dok su Zeleni za ove izbore uzeli čvršći stav po pitanju zaštite životne sredine i socijalnih politika (G/EFA 2024). Činjenica koja umnogome podržava našu tezu o pomeranju takmičenja ka polovima predstavlja i to da su jedino leve partije unutar grupa (The Left, G/EFA, S&D) otvoreno i jasno okrivile konzervativne, ali i liberalne partije za uspeh i rast krajnje desnih partija širom Evrope. Leve partije su i preciznije svrstale sebe po standardnoj jednodimenzionalnoj liniji podele levo-desno, implicirajući više na egalitarnostičkim, antimilitarističkim, identitetskim i politikama u vezi sa zaštitom životne sredine (The Left 2024, G/EFA 2024, PES 2024). Još uvek je dominantan i osnovni rasep sadržan u jednodimenzionalnoj podeli levo-desno, s tim da je ovaj ciklus posebno produbio međupartijske razlike, ne ostavljajući puno prostora za teme centra.

Polarizacija se naročito vidi u programskim platformama svih desnih partija, koje su neretko naglašavale i jedinstveni evropski identitet u kontrastu sa rastućim multikulturalističkim politikama, koje često zauzimaju važno mesto u liberalnim i levim programima (ECR 2024a, ESN 2024). Primera radi, karakterizacija „liberalno progresivističke ideologije” kao izazivača evropskom kulturnom identitetu posebno je istaknuta u publikacijama i programu ECR (ECR 2024b). Unutar desnog bloka je antisistemske karakteristike mnogo izraženiji u odnosu na drugi pol; opis institucija Evropske unije kao zarobljenih od strane nepotrebnih birokratskih struktura primetan je u sva tri programa krilnih partija desnice (Pfe 2024, ESN 2024). Evropske teme su svakako u većem fokusu, te je primetno da sve političke platforme dele zajedničku karakteristiku u vidu većeg fokusa na pitanja koja se odnose na nadnacionalnu strukturu. Predizborne kampanje, kao što je i slučaj u prošlom izbornom ciklusu, nastavljaju trend evropeizacije tema, uokvirivši nacionalna pitanja u širi evropski kontekst. Spoj nacionalnog i evropskog elementa može objasniti i relativnu stabilizaciju većito upitnog pitanja izlaznosti birača na izbore za Evropski parlament, te je, kao i u prošlom ciklusu, izlaznost zadržana na 50,74% (European Union 2024). Tako su pitanja koja pre svega pogađaju nacionalni nivo, poput stambene krize, ekonomskog rasta i ekonomske stabilnosti ili produžetak migrantske krize, kao i pitanje opstanka demokratskih institucija i novih inicijativa u oblasti zelenih politika, dobila novo evropsko ruho.

Uticaj nacionalnih partijskih sistema – „drugo lice”

U modelu koji su izneli Kac i Mejer, a koji potom Kalosi adaptira za partijski sistem EU, drugo lice partijske organizacije na evropskom nivou predstavlja ju nacionalne partije koje su članice neke od relevantnih EPPG. Dominantan konsenzus oko drugorazrednog pristupa evropskim izborima pretpostavlja da bi njihov uticaj trebalo biti u izvesnoj meri zanemaren iz razloga što birači pri izborima za Evropski parlament koriste drugačiju logiku nego što to čine pri

izboru partija „kod kuće”. Takav teorijski okvir pretpostavlja da su glasači slobodniji pri svom glasanju iz razloga što je ishod manje rizičan; kako ne postoji tradicionalna struktura vlasti unutar EU i s obzirom na to da su nacionalne države još uvek suverene u svojim odlukama, birači imaju više prostora za eksperimentisanje. Takođe, teorijski model tvrdi da će glasači iskoristiti svoj glas da kažnjavaju partije vlasti na evropskim izborima, jer su oni često nakon nacionalnih parlamentarnih izbora, te birači imaju mogućnost da glasaju više u skladu sa svojim ideološkim naklonjenostima, kao i da ispolje svoj glas protiv politika koje vode partije vlasti (protestno glasanje). Zaključno, drugorazredni model je dugo bio pogodan u tome što omogućava institucionalno objašnjenje za ponašanje velikog broja birača, bez da uzima u obzir pojedinačnosti svakog slučaja.

Tabela 1. Odnos nacionalne i evropske partijske identifikacije

EPPG	Francuska (EU/izbori 2024)	Italija (EU/izbori 2022)	Španija (EU/izbori 2023)	Nemačka (EU/izbori 2021)
EPP (centar-desno)	LR (7.25%) / (6.76%)	FI-NM (9.58%) / (9.02%)	PP (34.21%) / (33.06%)	CDU (30%) / (24.1%)
S&D (centar-levo)	RE (13.83%) / (31.2%)*	PD (24.11%) / (19.07%)	PSOE (30.19%) / (31.68%)	SPD (13.9%) / (25.7%)
Renew (centar)	Bd'E (14.6%) / (27.56%)**		CEUS (1.63%) /	FDP (5.20%) / (11.4%)
Greens/EFA (centar-levo ka levici)	LE-EELV (5.5%) / (31.2%)*	AVS (6.79%) / (3.63%)	Ahora (4.91%) / Sumar (4.67%) / (12.33%)	Grunen (11.9%) / (14.7%)
ECR (desnica)	LFF (5.47%) /	Fd'I (28.75%) / (26%)		
PfE (desnica ka krajnje desno)	RN (31.37%) / (24.61%)	Lega (8.97%) / (8.77%)	Vox (9.63%) / (12.38%)	
ESN (krajnja desnica)	LFF (5.47%) /			AFD (15.9%) / (10.4%)
The Left (levica ka krajnje levo)	LFI (9.89%) / (31.2%)*	AVS (6.79%) / (3.63%) M5S (9.98%) / (15.43%)	Ahora (4.91%) / Sumar (4.67%) / Podemos (3.3%) /	Die Linke (2.7%) / (4.9%)
NI			SALF (4.58%) / Junts UE (2.52%) /	BSW (6.20%) / (4.9%)***
	*NFP koalicija ** Ensemble koalicija			***U sklopu <i>Die Linke</i>

Izvor: autor

U Tabeli 1 analiziramo odnos nacionalne i evropske partijske identifikacije tako što ispitujemo osvojeni udeo glasova u četiri zemlje EU, koje su izabrane zbog toga što daju najviše poslanika. U tri od četiri izabrane zemlje (Nemačka, Italija, Španija) nacionalni izbori desili su se pre evropskih izbora, što znači da bismo po drugorazrednom modelu mogli da očekujemo kažnjavanje partija vlasti u ovim zemljama, dok su se u četvrtoj zemlji (Francuska) izbori za nacionalni parlament desili nakon evropskih izbora, te je logična pretpostavka da do kažnjavanja neće doći. Osnovno objašnjenje za uspeh desnih grupacija u Evropskom parlamentu prevashodno leži u uspehu nacionalnih desnih partija širom Evrope. Prilikom analize tabele postaje jasno da preslikavanje postoji u velikoj meri, naročito kod desnih partija, dok, sa druge strane, liberalne i partije centra gube svoje glasove. Ovakav odnos mandata nam govori par stvari o dosadašnjim teorijskim modelima vezanim za krilne partije. Prvi zaključak je taj da evropski izbori 2024. godine nisu doveli do kažnjavanja partija vlasti u onim zemljama u kojima je nacionalna vlast sačinjena od strane partija koje pripadaju krilnim grupama u Evropskom parlamentu (u ovom slučaju je to Italija), kako to predviđa model drugorazrednih izbora. Jedina zemlja koja se u određenoj meri uklapa u drugorazredni model jeste Nemačka, gde su partije vlasti (SPD, FDP i Zeleni) dobile manje mandata nego na nacionalnim izborima. Drugi zaključak je taj da nisu samo krilne grupe desnice te koje su osvojile veliki broj mandata. Dok su u Italiji i Španiji leve grupe osvojile više mandata nego na nacionalnim izborima, primer francuskih nacionalnih izbora iz 2024. godine pokazuje odgovor upravo krilnih partija leve na rezultate desnih partija u Evropskom parlamentu. Time izbori za Evropski parlament 2024. godine sa sobom donose određenu novinu. Ukoliko konsenzus oko drugorazrednog pristupa još uvek postoji, ovoga puta deluje kao da izbori za Evropski parlament utiču u većoj meri na nacionalnu politiku država članica EU. Primeri za to jesu upravo Makronovo raspuštanje parlamenta i raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora kao ishod istorijski lošeg rezultata njegove liberalne koalicije okupljene oko platforme *Besoin d'Europe*. Slična situacija dogodila se i u Belgiji, kada premijer Aleksander de Kro podnosi ostavku nakon loših rezultata njegove partije, *Open Vld*, koja je na zajedničkim federalnim i evropskim izborima osvojila tek 5,45%.

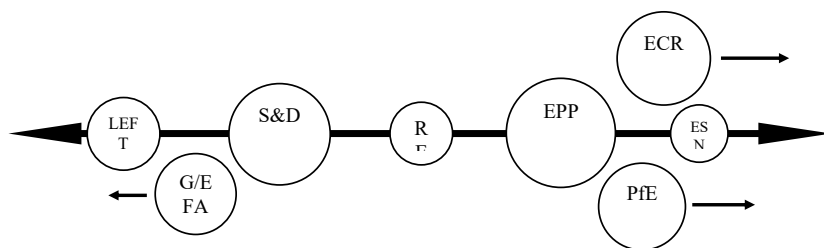
Činjenica koja stoji kao nesporna u svim analizama jeste uspon krilnih partija desnice na evropskim izborima. Teorijski okviri za objašnjenje njihovog uspona su izneti prethodno i oni se pozivaju kako na drugorazredni model tako i na uzrast (stariji građani su konzervativniji od mlađih), stepen obrazovanja i teritoriju na kojoj glasači krilnih partija desnice žive. Suprotno svim do sada iznesenim teorijama, nacionalne ankete neposredno pred izbore (Henley & Sauer 2023), ali i postizborne analize (Vinocur & Goury-Laffont 2024) su pokazale porast mlađih birača koji su svoje glasove opredelili za krilne partije, naročito partije desnice, te se čini da okviri „geografije nezadovoljstva”, izneti u tvrdnjama Rodriguez-Poza, nisu u potpunosti adekvatni kao analitički instrumenti. Mlađi birači, u većini slučajeva, ne pripadaju grupi neobrazovanih, niti

žive u regionima koji su opisani u teorijskom okviru „pobune mesta koja više nisu važna”. Ni teza koju su izneli Noris i Inglehart nije potvrđena u ovom izbornom ciklusu; čak je u izvesnom smislu izvrnuta naopačke. Mogući razlozi zbog kojih mlađe biračko telo daje svoj glas antisistemskim partijama, oličenim u našem slučaju u vidu ECR, Pfe i ESN grupa, svakako leži pre svega u njihovom glasanju na nacionalnom nivou i njihovoj vezi sa nacionalnim partijama. Tabela 1 je dokazala zavidan nivo preslikavanja nacionalnog glasa na evropski nivo, a upravo je pri analizi nacionalnog glasa pojedinačnih nacionalnih izbora zaključak taj da je za takve partije glas dolazio od strane mladih birača. U objašnjenju ovakvog fenomena reč je o tome da mladi daju svoj glas desnim partijama zbog krize stanovanja, antimigrantskih i antimultikulturalnih stavova istih, ali se pominje i činjenica da partije desnice neretko predstavljaju novu opciju na izbornom tržištu (Cokelaere 2024). Takođe je razumno postaviti argument da su krilne partije leve, koje su tradicionalno uporište mladih birača, postale slabo profilisane usled velikog broja unutrašnjih raskola i prepiranja, te i da su u tom procesu izgubile dobar deo svoje partijske identifikacije.

CENTRIFUGALNOST PARTIJSKOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

Čist model centrifugalnog partijskog takmičenja može se razumeti na više načina, no idealno-tipički opis evropskog centrifugalnog modela zahtevao bi strukturu koja bi podsećala na partijski sistem Francuske nakon parlamentarnih izbora 2024. godine. Prikazan na grafikonu 2, vidimo da bi on zadržao trenutni položaj krilnih partija desnice, sa većim pomeranjem pivotalne centar partije (EPP) ka desno, dok bi u sebi sadržao podjednako jake krilne partije leve, sa drugom partijom okupiranog centra (S&D), koja bi bila bliža svom levom polu. U takvoj konfiguraciji sistema jedina grupa koja bi zauzela apsolutnu sredinu jednodimenzionalnog političkog sistema jeste Renew grupa, koja bi nastojala da pridobije umerene glasače krilnih partija. Usled asimetrične polarizacije koja postoji u trenutnom sazivu Evropskog parlamenta, ali i pozicije EPP, koja joj omogućava fleksibilniji položaj od onog koji bi imala u čisto centrifugalnom modelu, ovakav vid takmičenja nije prisutan u trenutnoj konfiguraciji partijskog sistema.

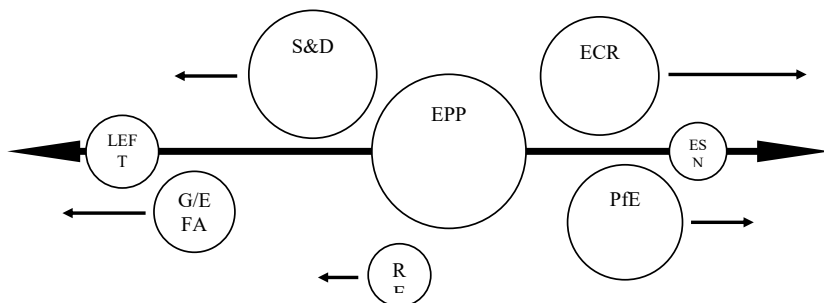
Grafikon 2. Čist model centrifugalne kompeticije



Izvor: autor

Činjenica koliko je partijski sistem Evropske unije ukorenjen u centripetalnoj kompeticiji odražava se prvenstveno kroz dugotrajnost ovakvog modela takmičenja, kao što je obrazloženo u prethodnim poglavljima, no postoje i drugi indikatori o „žilavosti” ovakvog modela koji su приметni, poput pregovaranja sa umerenijim strujama krilnih partija. Sve to skupa pokazuje da su glavni politički akteri unutar EPP grupe prepoznali mogućnost ugrožavanja uloge grupe kao pivotalne centra partije. EPPG centra su i nakon izbora 2024. godine zadržale svoje dominantne pozicije, no one su umnogome umanjene zbog uspeha krilnih partija na nacionalnim izborima (levica u Francuskoj, delom u Irskoj, Grčkoj i Portugalu, ali i Skandinaviji, i desnica u Nemačkoj, Belgiji, Mađarskoj i Italiji), ali i zbog uspeha uglavnom desnih partija na evropskom nivou. Razloge za te uspehe smo izneli u prethodnim poglavljima, no osnovni uticaj na njihov uspeh možemo prepoznati u preslikavanju nacionalnog glasa na evropski nivo, porastu mlađeg biračkog tela, ali i zatvorenosti za promene EPPG centra, o kojoj je bilo prethodno reči. Tu vrstu neresponzivnosti su prepoznali i drugi autori, te će tako Raunio i Magnus Johanson u analizi političkih programa (manifesta) najvećih partija unutar tri grupe (EPP, PES i ALDE) okarakterisati iste kao „ispražnjene od konkretnih predloga” (Raunio & Magnus Johansson 2024, 11). Upravo takva vrsta ponašanja partija, koja po našoj argumentaciji nastaje usled političkog cenkanja EPP i S&D u vidu približavanja centru i rezultuje gubitkom njihovog partijskog identiteta, može doprineti tendenciji partijskog sistema Unije da nakon izbora 2024. godine ide ka centrifugalnoj kompeticiji. Ona prevashodno predstavlja izazov za Renew, koji se može uzeti kao simbol opšteg opadanja centra, primarno zato što oni više neće imati šta da ponude i njihova dugogodišnja uloga *kingmejкера* postaje upitna. Liberalna pozicija tako ostaje bez podrške jer suštinski više ne nudi ništa novo.

Grafikon 3. Mogući model centrifugalnosti partijskog sistema EU
nakon izbora 2024. godine



Izvor: autor

Zaključno, osnovni nalazi nam govore da čist model centrifugalnog takmičenja unutar partijskog sistema EU nije strukturiran iz dva razloga: 1) koalicija centra još uvek nije u većoj meri ugrožena da ona ne može samostalno da postavlja agendu ukoliko akteri unutar nje odluče da se ogluše o rast krilnih partija, 2) krilne partije levice još uvek nisu dovoljno jasno profilisane, niti imaju dovoljan broj mandata da bi mogle da utiču na promenu smera takmičenja na način na koji to čine krilne partije desnice. Naša osnovna teza o tendenciji partijskog sistema EU da se kreće ka takvom modelu u sledećim izbornim ciklusima, sa druge strane, deluje mnogo izvesnije. Uslovi za koje verujemo da moraju biti ispunjeni da bi do toga došlo navedeni su u nastavku.

Prvi od njih jeste da blok desnih grupa (ECR, PFE, ESN) pridobije desne glaseve unutar EPP. Time bi se sistem u velikoj meri promenio zato što bi pivotalna centar partija promenila svoj smer, okrenuvši se ka jednom od polova. Kao što je već rečeno, formiranje koalicija u Evropskom parlamentu dešava se pri glasanju za određene politike, što dalje omogućava da u jednoj instanci neka grupa može pozicionirati sebe bliže centru, a da pri sledećem glasanju to ne mora da bude slučaj. Primera radi, ako EPP jednom glasa udruženo sa desnim blokom to ne znači da će on uvek biti pozicioniran na desnom polu, naročito ne prilikom njihovih radikalnijih predloga, ali je moguće da učestali šablon glasanja bude kažnjen u sledećem izbornom ciklusu ili da ostale grupe unutar sistema odbiju da sarađuju. *Drugi* uslov je taj da grupe liberalnog centra nastave trend neprilagodljivosti, odnosno da buduće politike koje budu iznošene ne izađu iz okvira sredine političkog sistema. Neprilagodljivost se u ovom slučaju može razumeti i kao gubitak političkog identiteta usled neinovativnih predloga politika i nejasnog profilisanja po različitim pitanjima. Ovaj uslov je važan jer tako centar ostaje okupiran i jedini način da krilne grupe pridobiju glasače jeste dalje pozicioniranje na polovima. *Treći* uslov jeste jasnije profilisanje druge strane, što znači pomeranje centar-levih partija ka levo. Kao što je rečeno, ovo je primetno pri glasanju za manje radikalne predloge The Left grupe u vezi sa identitetskim pitanjima, pitanjima o zaštiti životne sredine i

antimilitarističkim stavovima. Iako pretpostavke da će leve partije zaživeti u Nemačkoj i Irskoj (Cunningham et al. 2024) nisu ispunile svoja očekivanja u potpunosti, ulazak italijanskog „Pokreta 5 zvezdica“, kao jedne od većih partija u The Left, otvara mogućnost postepenog pomeranja liberalnih i centar-levo partija ka levom polu. Profilisanje levih partija takođe postaje i mogući odgovor na porast desnice. Francuski parlamentarni izbori iz 2024. godine, izazvani uostalom rezultatima evropskih izbora, doveli su do formiranja apsolutno čistog modela centrifugalne kompeticije unutar partijskog sistema Francuske upravo usled jasnijeg profilisanja levog dela sistema. To nas dovodi do poslednjeg, *četvrtog* uslova, koji je nastavak preslikavanja nacionalnog glasa u sledećim izbornim ciklusima, naročito ukoliko nacionalni partijski sistemi koji se preslikavaju funkcionišu unutar centrifugalnog modela. Ono što je važno da imamo na umu pri razmatranju mogućnosti za centrifugalnost jesu i novi nalazi koje je izneo Arhajmer (Kai Arzheimer) o opadanju difuzne podrške političkom sistemu (Arzheimer 2024). Na primeru opadanja poverenja građana u Savezni ustavni sud Nemačke, prevashodno glasača najveće antisistemske partije „Alternative za Nemačku“ (AfD), možemo izvući širi zaključak o uticaju antisistemskih partija na uspostavljene norme liberalnog poretka, kakve u velikoj meri poznaje EU. Sve dokle se trend opadanja difuzne podrške bude nastavio postoji mogućnost jasnijeg profilisanja oba politička pola i veće polarizacije, ponovo usled neodgovornih politika centra. Ovo u teoriji dovodi do veće mogućnosti za dalje razvijanje centrifugalnog modela takmičenja.

ZAKLJUČAK

Primenom modela „tri lica“ partijske organizacije, analizom sastava dva Evropska parlamenta i političkih programa grupa unutar njega, izneli smo zaključke o prirodi partijskog sistema Evropske unije i takmičenja koje se u njemu nalazi. Dok tvrdnje o centrifugalnosti partijskog sistema Evropske unije u trenutnoj strukturi snaga ne mogu biti potvrđene usled relativno stabilnog položaja centralnih grupa i asimetričnog odnosa krilnih grupa, analiza je pružila mogući okvir za tendenciju kretanja partijskog sistema Evropske unije ka ovakvom modelu takmičenja. Izbori 2024. godine doneli su mnoga odstupanja od klasičnih teorijskih objašnjenja vezanih za ponašanje birača i načina na koji partijsko takmičenje funkcioniše u Evropskom parlamentu. Naša analiza je u izvesnoj meri pokazala i upitnost toga da li je drugorazredni pristup još uvek adekvatan kao model analize Evropskih izbora nakon ciklusa iz 2024. godine, ali nije išla dalje da ispita sam pristup u celosti. Takođe, buduća istraživanja na temu partijske kompeticije bi mogla analizirati međusobni uticaj između nacionalnih partijskih sistema i načina na koji se takmičenje odvija u njima sa evropskim partijskim sistemom, naročito u svetlu francuskih parlamentarnih izbora i njihove promene partijskog sistema. Finalno, budući da je naš rad sme-

šten u okviru jednodimenzionalnog političkog sistema, trebalo bi u narednim istraživanjima ispitati da li su tendencije postojane i u dvodimenzionalnim ili multidimenzionalnim varijantama.

LITERATURA

- Alliance of Liberals and Democrats for Europe – ALDE. 2024. *Your Europe, your freedom. Delivering change for you*. https://assets.nationbuilder.com/aldeparty/pages/6401/attachments/original/1712824919/ALDE_Party_2024_Manifesto.pdf?1712824919
- Arzheimer, Kai. 2024. "Identification with an anti-system party undermines diffuse political support: The case of Alternative for Germany and trust in the Federal Constitutional Court". *Party Politics*, 31(3): 397–409.
- Calossi, Enrico and Lorenzo Cicchi. 2019. "European Parliament political groups and European political parties: development and relationship between two faces of the EU political system". *Quaderni del circolo rosselli (QCR)*, 39(2): 15–31.
- Caramani, Daniele. 2013. *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Cokelaere, Hanne. 2024. "It's not just boomers, young people are voting far right too". *Politico*. Pristupljeno 22. novembra 2024. <https://www.politico.eu/article/europe-young-people-right-wing-voters-far-right-politics-eu-elections-parliament/>.
- Cunningham, Kevin, Simon Hix, Susi Dennison and Imogen Learmonth. 2024. "Protected: A sharp right turn: A forecast for the 2024 European Parliament elections". *European Council on Foreign Relations*.
- European Conservatives and Reformists Party – ECR. 2024a. *Manifesto for the European elections*. <https://drive.google.com/file/d/1GWy-8garJEV8pSRpSZBOIo3wxBPp06p/view>.
- European Conservatives and Reformists Party – ECR. 2024b. *The Benedictine vision: A charter for conservative values*. https://ecrgroup.eu/files/ECR_CHARTER_OF_VALUES_Subiacco_2024.pdf.
- European Greens – G/EFA. 2024. *Courage to change*. https://www.datocms-assets.com/87481/1713876249-manifesto_2024.pdf.
- European Left – The Left. 2024. *European elections manifesto 2024*. <https://www.european-left.org/wp-content/uploads/2024/03/2024-Manifesto-English-European-Left.pdf>.
- European People's Party – EPP. 2024. *Our Europe, a safe and good home for the people*. https://www.epp.eu/files/uploads/2024/03/Manifesto_2024.pdf.
- Europe of Sovereign Nations – ESN. 2024. *Political program*. <https://esn-party.eu/political-program>.

- European Union. 2024. "Turnout by year". Accessed November 24, <https://results.elections.europa.eu/en/turnout/>.
- Green-Pedersen, Christoffer. 2004. "Center parties, party competition, and the implosion of party systems: A study of centripetal tendencies in multiparty systems". *Political Studies*, 5(2): 324–341.
- Henley, Jon and Pjotr Sauer. 2023. "Why are younger voters flocking to the far right in parts of Europe?" *The Guardian*. Accessed November 24, <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/01/younger-voters-far-right-europe>.
- Katz, Richard and Peter Mair. 1993. "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization". *The American Review of Politics*, 14(4): 593–617.
- Mair, Peter. 2006. "Party system change". In *Handbook of Party Politics*, eds. Richard S. Katz and William Crotty, 63–73. London: SAGE Publications Ltd.
- Marti, Pablo Abril and Mariusz Maciejewski. 2024. "The European Parliament: electoral procedures". *European Parliament*. Accessed November 22, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/21/the-european-parliament-electoral-procedures>.
- Milovanovic, Ivan i Ivana Radić-Milosavljevic. 2019. "Izbori za Evropski parlament: od nacionalnih izbora drugog reda do evropeizovanog drugorazrednog takmičenja". *Godišnjak Fakultet političkih nauka*, 13: 55–73.
- Norris, Pippa and Ronald Inglehart. 2019. *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Party of European Socialists – PES. 2024. *The Europe we want. Social, democratic, sustainable*. https://pes.eu/wp-content/uploads/2024/03/2024_PES_Manifesto_EN.pdf.
- Patriots for Europe – PEF. 2024. <https://patriots.eu/manifesto>.
- Raunio, Tapio and Karl Magnus Johansson. 2024. "Advocating for further integration: Europarties in the 2024 European Parliament elections". *UI Paper No 1*.
- Reif, Karlheinz and Hermann Schmitt. 1980. "Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results". *European Journal of Political Research*, 8(1): 3–44.
- Rodríguez-Pose, Andrés. 2018. "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189–209.
- Rodríguez-Pose, Andrés, Lewis Dijkstra and Hugo Poelman. 2024. "The geography of EU discontent and the regional development trap". *Economic Geography*, 100(3): 213–245.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Schminke, Tobias Gerhard. 2024. "Greens in the EU election: down in the West, up in the East, South and North". *Heinrich Boll Stiftung*. Accessed November 22, <https://eu.boell.org/en/2024/06/11/greens-eu-ep-election-2024>.

Vinocur, Nicholas and Victor Gouy-Laffont. 2023. "Europe's 'foreigners out!' generation: Why young people vote far right". *Politico*. Accessed November 22, <https://www.politico.eu/article/far-right-europe-young-voters-election-2024-foreigners-out-generation-france-germany/>.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

324(100)"2024"(082)

342.8(100)"20240"(082)

321.7 (100)"2024"(082)

УДРУЖЕЊЕ за политичке науке Србије. Редовна
међународна конференција (2024 ; Београд)

Super izborna 2024. godina : 18. međunarodna godišnja
konferencija Udruženja za političke nauke Srbije (UPNS) Oktobar
26–27, 2024. = Super election year 2024 : 18th Serbian Political Science
Association (SPSA) International Annual Conference October 26–27,
2024 / urednici Dušan Vučićević, Marko Veković. – Beograd : Udruženje
za političke nauke Srbije : Fakultet političkih nauka Univerziteta, 2025
(Beograd : Čigoja štampa). – 254 str. : tabele i graf. prikazi ; 24 cm

Tekstovi na srp. i engl. jeziku. – Tiraž 100. –
Bibliografija uz svaki rad. – Abstracts.

ISBN 978-86-6425-137-2 (FPN)

а) Избори – 2024 – Зборници б) Изборни систем – 2024 –
Зборници

COBISS.SR-ID 174713353

