

Bogdan Urošević*

Beogradski fond za političku izuzetnost

Upotreba i razumevanja koncepta „četvrta vlast”**

Apstrakt

Ovaj rad se prvenstveno bavi diskurzivnom analizom upotreba pojma „četvrta vlast” u savremenoj domaćoj naučnoj i stručnoj literaturi i javnosti u kontekstu razmatranja sistema podele i kontrole vlasti, kao i analizom konkurentnih značenja koje prilikom ovih upotreba pojam poprima. Nakon analize sadržaja i konotacije termina „četvrta vlast”, pristupamo pojedinačnoj analizi pojmova nezavisnih tela, medija i civilnog društva, kao i značenja ovih pojmova prilikom njihove upotrebe kao sinonima za termin „četvrte vlasti”. Analiza nastoji da pokaže da, uprkos naizgled sasvim raznorodnim pojavnim oblicima i značenjima četvrte vlasti koji su u upotrebi u javnom diskursu, ovaj pojam u svakoj od upotreba odlikuju zajedničke karakteristike koje ukazuju na dublju vezu posmatranih pojmova koji se u javnom diskursu koriste kao sinonimi za četvrtu vlast. Zajedničke karakteristike se identifikuju analizom značenja, ciljeva i konteksta upotrebe relevantnih pojmova, kao i prilagođenom metodom istorijske logike pitanja i odgovora. Zaključuje se da svi analizirani pojavni oblici pojma „četvrta vlast” predstavljaju odgovor na istu ili izuzetno sličnu grupu pitanja, ali i izraz potrage za adekvatnim rešenjem postojećeg društveno-političkog problema u vidu nedostatka demokratske kontrole vlasti.

Ključne reči:

četvrta vlast, podela vlasti, nezavisna tela, mediji, civilno društvo, kontrola vlasti

* bogdan.urosevic@gmail.com

** Rad je nastao kao deo istraživanja u okviru kursa „Norma, tekst i kontekst” na doktorskim studijama politikologije Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

OKVIRI ANALIZE

Pojam „četvrta vlast” se na početku XXI veka u političkoj i pravnoj nauci pretežno upotrebljava prilikom razmatranja izmena u odnosu na tradicionalno shvatanje principa podele vlasti, kao i u svrhu određivanja različitih oblika novih državnih institucija koje se ne mogu u potpunosti identifikovati sa parlamentom, egzekutivom ili pravosuđem.¹ U novije vreme, i prevashodno na nemačkom govornom području, termin „četvrta vlast” korišćen je i u nastavi o državnom pravu, u nauci o komunikacijama, kao i u sociologiji. Kao primer može se uzeti austrijski profesor državnog prava i filozof prava Rene Marcic, koji je šezdesetih godina XX veka svojim akademskim i novinarskim radom uticao na građenje diskursa oko pojma Četvrte vlasti². U naučnu i javnu debatu u Srbiji, ovaj pojam ulazi nakon demokratskih promena iz 2000. godine, što ne predstavlja slučajnost, budući da je ovim činom stvoreno „povoljnije političko okruženje u kome se akcenat stavlja na konstitucionalizaciju političkog poretka sa jasno definisanim demokratskim pravilima – poštovanje ljudskih prava, vladavinu prava, podelu vlasti, političku kompetitivnost i autonomno građansko društvo”³, kako primećuje Lazarević. Upravo je takvo okruženje doprinelo razmatranju koncepta četvrte vlasti, često dovođenjem pojma u vezu sa mehanizmima kontrole izvršne vlasti i novoosnovanim nezavisnim telima, što Orlović sumira u svom tekstu iz 2010. godine sledećom tvrdnjom: „nezavisna tela se nalaze u rasponu između ‘četvrte grane vlasti’ i vodećih institucija u pogledu kontrole i nadziranja vlasti”⁴. Dodatno, svest o značaju građanskog društva i njegovom mogućem uticaju na političku vlast razvila se već tokom građanskih protesta u poslednjoj deceniji XX veka u SR Jugoslaviji, te se civilno društvo, ali i građani i javnost uopšte takođe pominju kao značajan kontrolni akter i dodatak postojećim nadzornim mehanizmima.⁵

¹ Igor Šoltes, „Mogućnost uređenja pristupa informacijama od javnog značaja”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 91, 3/4, 2005, str. 422–425.

² Rene Marcic, *Der Auftrag des Journalisten*, Festrede zum 25-Jahrbestandsjubiläum der Salzburger Nachrichten, am 24. Oktober 1970. Salzburg, Landespressebüro, 1979, pp. 35–46.

³ Marko Lazarević, „Evolucija i širenje nadležnosti Zaštitnika građana kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u Srbiji”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 18/2017, str. 29.

⁴ Slaviša Orlović, „Nezavisna tela: četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti”, u: Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković (urs.), *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Fondacija Konrad Adenauer i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2010, str. 231.

⁵ Čedomir Čupić (ur.), *Duh vedrine: kultura protesta – protest kulture* (1998), Fakultet političkih nauka, Beograd.

Na tragu uloge javnosti javlja se i tumačenje „četvrte vlasti” kao medija, ali samo ukoliko su oni, kako tvrdi Veljanovski „potpuno samostalni, autonomni, što svakako znači i odgovorni”.⁶ U domaćem javnom diskursu javljaju se i alternativna tumačenja ovog koncepta, poput shvatanja „četvrte vlasti” kao one koja bi trebalo da ispoljava karakteristike sve tri preostale grane vlasti: „'četvrta' grana vlasti, efikasna kao dobra vlada, racionalna kao idealni parlament, pravno potkovan kao najviši sud”⁷, kako je zamišlja i opisuje Petrov. Pešićeva je, sa druge strane, opisala svojevrsnu koncepciju četvrte vlasti kao vrednosno-idealističke, nacionalno opredeljene romantizirane kontrateže postojećim, realnim i opipljivim granama vlasti.⁸ Iako je moguće pratiti značajan broj upotreba termina „četvrta vlast”, u ovom radu se ograničavamo na dublju analizu onih tumačenja termina koja referišu na postojeći sistem podela vlasti i doprinos uspostavljanju balansa između različitih grana vlasti u demokratskom društvu.

Polazeći od metode analize diskursa kao proučavanja značenja koje deljujemo jeziku prilikom njegove upotrebe u različitim kontekstima⁹, postoji nekoliko mogućih objašnjenja za pojavu različitih značenja koja se javljaju prilikom upotrebe termina „četvrta vlast” u domaćoj literaturi i javnosti. Prvo, moguće je da je ovo sasvim fluidan termin, koji je na različitim mestima u upotrebi u svrhu opisivanja različitih svojstava i pojava, te da se njegova denotacija (značenje) u potpunosti menja od slučaja do slučaja, u najvećoj meri zaviseći od konteksta u kome je upotrebljen. Drugo, moguće je da je četvrta vlast pojam sa potpuno fiksiranim značenjem, što bi impliciralo da postoji jedinstvena ispravna upotreba ovog koncepta, kao i upotrebe koje, u manjoj ili većoj meri, čine grešku odstupajući od ove ispravne upotrebe. Konačno, moguće je da je po sredi i treća opcija – da pojam četvrte vlasti predstavlja razvojni pojam, koji uz zadržavanje izvesnog osnovnog značenja dodaje, menja ili nadograđuje svoj sadržaj, prilagođavajući se odgovarajućem društvenom kontekstu i postojećim potrebama, kao i da se u različitim okolnostima može ispostaviti da različite institucije u najvećoj meri oslikavaju suštinu sadržaja pojma koji je u pitanju. U ovom istraživanju će biti zastupano treće stanovište, pri čemu istraživanje nastoji da odgovori na pitanje koje značenje čini

⁶ Rade Veljanovski, „Republička radiodifuzna agencija – četvrta vlast ili simulacija nezavisnosti”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 8/2012, str. 45.

⁷ Vladan Petrov, „Ustavni sud je četvrta grana vlasti”, Dnevni list *Danas*, Beograd; Dostupno preko: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010714/010714-stampa1.html> (Pristupljeno 21. septembra 2017).

⁸ Vesna Pešić, „Četvrta državna vlast”. Portal *Peščanik*, Beograd; Dostupno preko: <http://pescanik.net/cetvrta-drzavna-vlast/> (Pristupljeno 21. septembra 2017).

⁹ James, Paul Gee, Handford, Michael, *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*, Routledge, New York, 2014, p. 1.

nepromenjivo jezgro pojma „četvrte vlasti”, odnosno koje značenje igra ulogu vezivnog tkiva između različitih iteracija ovog pojma, kao i na koji način taj pojam evoluirao. Rad prvenstveno nastoji da analizira različita razumevanja pojma „četvrta vlast” u upotrebi ovog pojma u kontekstu doprinosa sistemu podele i međusobne kontrole vlasti u domaćoj naučnoj i stručnoj literaturi novog datuma, ali i širem polju javnosti, budući da „javnost ne čine samo naučnici, niti se javne rasprave vode samo u naučnom diskursu”.¹⁰

Nakon semantičke analize sintagme „četvrta vlast”, kao i analize tri konkurentne upotrebe ovog termina – u kontekstu nezavisnih institucija, medija i civilnog društva, istraživanje nastoji da identifikuje konstantne činioce u okviru raznorodnih upotreba ovog pojma, čije bi prisustvo potvrdilo početnu pretpostavku o značenju pojma „četvrte vlasti” – pretpostavku da analizirane upotrebe reflektuju veoma bliske ideje i nastojanje da se artikuliše odgovor na istu društvenu potrebu i nedostatak političkog sistema, te da ovaj odgovor jednostavno poprima različitu formu u zavisnosti od konteksta i subjekta koji pitanje postavlja. Koristeći postavljanje pitanja u vezi sa samim tekstom kao osnovno oruđe analize diskursa¹¹, ovom prilikom postavljamo pitanje na koju potrebu ili manjkavost uvođenje još jedne, „četvrte”, vlasti predstavlja odgovor.

U metodološkom smislu, oslanjamo se i na pristup „istorijske logike odgovora i pitanja”, postuliran od strane Konlingvuda kao oruđe za analizu i razumevanje teksta u odgovarajućem kontekstu prilikom analize teksta sa istorijske distance¹², uz dve ograde: Prvo, premošćavanje jaza između istraživača koji analizira pitanje i subjekta koji je pitanje postavio je, u našem slučaju, daleko lakše usled činjenice da se radi o savremenicima koji u najvećem delu dele istovetan društveno-politički kontekst; drugo, analiza je modelovana tako da se analiziraju modaliteti odgovora koji potencijalno predstavljaju reakciju na isto ili makar značajno slično pitanje. Na kraju, postoji mogućnost da mnoštva različitih upotreba pojma „četvrta vlast” nastaju kao rezultat manjka komunikacije i razmene mišljenja između različitih autora, ili tumačenja uslovljenih profesionalnim i vrednosnim preferencama pojedinačnih autora – slično načinu na koji Hiršman implicira da je moguće dospeti u zabludu kada se istom pojmu (u njegovoj analizi slobodnom tržištu) unakrsno

¹⁰ Đorđe Pavićević, „Javnost”, u: Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić (urs.), *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 157.

¹¹ James Paul Gee, *How to do Discourse Analysis*, Routledge, New York, 2014, p. 2.

¹² Robin George Collingwood, „Historical Logic of Question and Answer”, in: Preston King (ed.), *History of Ideas: An Introduction to Method*, Barnes and Noble Books New Jersey, 1983, pp. 135–152.

dodeljuju značenja različitih modaliteta.¹³ Stoga i naša napomena o pluralizmu razumevanja pojma „četvrte vlasti” nije usmerena na mogućnost ili grešku u bilo kom pojedinačnom razumevanju navedenog pojma. Njome se zapravo ukazuje na nedostatak sameravanja i međusobne komunikacije – dovođenja u logičku i sadržajnu vezu različitih upotreba koncepta četvrte vlasti, koji bi mogli poslužiti boljem razumevanju ovog pojma, bilo da se radi o varijacijama iste ideje, bilo da je reč o izražavanju potpuno razdvojenih koncepcija. Kada je reč o praktičnoj i društvenoj upotrebljivosti, verujemo da analiza značenja četvrte vlasti sa relativno bliske vremenske distance može ponuditi dodatno razumevanje ne samo ovog pojma, već i razumevanja strukture i funkcija sistema podele vlasti u Srbiji kao novoj demokratiji, ali i same demokratije kao političkog poretka u ovoj zemlji.

STRUKTURA I SADRŽAJ SINTAGME „ČETVRTA VLAST”

Četvrta vlast je očigledno jezička sintagma, koja se najčešće pojavljuje u dve konkurentne forme, sastavljene od dva, odnosno tri činioca – „četvrta vlast” ili „četvrta grana vlasti”. Međutim, nastavice da referišemo o ovoj sintagmi kao o pojmu usled pretpostavke da se u svakom od posmatranih slučajeva odnosi na izvesnu zaokruženu koncepciju, čiji je sadržaj uvek moguće jasno pokazati. U pojedinim tumačenjima, sintagma se sastoji od čak četiri reči, te tako Gajin¹⁴ piše o „četvrtoj grani javne vlasti”, kako ne bismo došli u zabludu pomislivši da je reč o, na primer, odnosu patrijarhalne dominacije unutar privatne sfere pojedinca.

U svakom slučaju, pojam „četvrte vlasti”, nezavisno od oblika u kome se terminološki javlja, uvek se sastoji od dve oznake:

1. *Četvrta ili Četvrta grana.*
2. *Vlast.*

1. Prva oznaka, očigledno brojčana odrednica, implicira postojanje tri prethodno postojeća elementa istog skupa, čiji je naš posmatrani pojam četvrti član. Kada se posmatra u svojoj produženoj formi „četvrta grana”, postaje prilično jasno da je reč o jednom od osnovnih principa

¹³ Albert Hirschman, “Rival Views of Market Society”, in: Jeremy Aldeman (ed.), *The Essential Hirschman*, Princeton University Press, New Jersey, 2013, pp. 215–225.

¹⁴ Saša Gajin, *Položaj i uloga četvrte grane javne vlasti u sadašnjem i budućem ustavnom uređenju Republike Srbije*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2014, str. 1.

horizontalne organizacije vlasti¹⁵ – sistemu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, koji je jedan od konstanti interesovanja političkih teoretičara i praktičara, od svojih začetaka u Lokovoj „Drugoj raspravi o vladi”, i zaokruživanju u Monteskejevom „Duhu zakona”, do savremenih rasprava o insuficijenciji parlamenta i dominaciji izvršne vlasti. Svakako, sasvim je opravdano postaviti pitanje postojanja kontinuiteta između Lokove i Monteskejeve koncepcije i principa podele vlasti koji je u savremenoj upotrebi u kontekstu liberalno-demokratske, socijaldemokratske ili nekonsolidovane demokratske države XXI veka. Srećom, nismo preuzeli na sebe odgovornost bavljenja ovim pitanjem. Ovo nije jedino objašnjenje značenja „četrto” u posmatranoj sintagmi, o čemu će više reči biti u Poglavlju 4, ali je svakako shvatanje koje koristimo kao analitičku polaznu osnovu. Budući da svaka od tri postojeće grane vlasti ima svoje svojstvo u vidu osnovne (svakako ne i jedine) uloge koju igra u političkom sistemu – zakonodavno, izvršno i sudsko, verujemo da je, ukoliko želimo makar i teorijski da postuliramo postojanje četvrte grane vlasti, nužno odrediti slično svojstvo i za četvrtu granu vlasti, koje bi opravdalo njeno eventualno uključivanje u vekovima održavan trijumvirat sistema podele vlasti.¹⁶ Ova funkcija bi upravo morala biti kontrolna, kako zbog funkcionalnog usmerenja svih subjekata kojima se pripisuje uloga protagoniste četvrte vlasti, tako i zbog postojanja potrebe za „zauzdavanjem” egzekutive u okviru postojećeg sistema.

2. Dva izazova nesrazmernosti pri vršenju vlasti u savremenim demokratskim režimima su kao prepreke uočili domaći istraživači još i pre demokratskih promena u Srbiji. Tako Bataveljić¹⁷ (1999) ukazuje na jačanje „stvarne vlasti državne birokratije na štetu demokratskih prerogativa parlamenta”. Bataljević upravo usmerava na dva izazova: „U jednom slučaju, to je nadmoćnost vlade prema parlamentu, u drugom samostalnost administracije prema vladi”¹⁸. Kada je reč o disbalansu moći između različitih grana vlasti, prevagu uvek odnosi egzekutiva, što narušava funkcionalnost tradicionalnih koncepcija o sistemu „kontrola i kočnica” između različitih grana vlasti. Kako bi se ovo

¹⁵ Vučina Vasović, *Savremene demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

¹⁶ Bogdan Urošević, „Kontrolna funkcija Narodne skupštine i nezavisna državna tela – unapređenje kapaciteta ili četvrta vlast?”, u: Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević (urs.), *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 79–92.

¹⁷ Dragan Bataveljić, *Načelo podele vlasti od antičkog polisa do modernih država*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999.

¹⁸ Isto, str. 42.

donekle ispravilo, kao neka vrsta korektivnog faktora, uvodi se koncepcija o „četvrtoj grani vlasti”, nove varijable koja bi mogla da obnovi jednakost u jednačini sistema podele vlasti. Prostor za njeno uvođenje nastaje usled insuficijencije parlamenta da efikasno i u punom obimu sprovede svoju kontrolnu funkciju, o čemu svedoči kako teorijska analiza¹⁹ tako i politička praksa iz perspektive parlamenta. Tako je jedan od predsednika Narodne skupštine Republike Srbije zapisao: „Momenat gde se postojeće stanje ne može nazvati zadovoljavajućim je parlamentarna kontrola izvršne vlasti”²⁰. Takođe, za oblikovanje koncepcije „četvrte vlasti” od značaja je odrediti šta se uopšte podrazumeva pod pojmom vlasti. Sledeći široko zastupljenu tezu da ona predstavlja izvestan oblik institucionalizovane moći, bilo bi razložno očekivati da bi nosioci četvrte vlasti morali biti, u određenom smislu, institucionalizovani subjekti, što je uslov koji većina shvatanja ovog pojma zapravo može da ispuni, doduše u različitim modalitetima.

NEZAVISNA TELA KAO ČETVRTA GRANA VLASTI

Posmatranje nezavisnih kontrolnih organa koji deluju u okviru zaštite ljudskih prava²¹ ili šire konglomeracije kontrolnih, regulatornih i nezavisnih tela kao četvrte grane vlasti²² predstavlja najaktuelnije određenje pojma četvrte vlasti. Uistinu, pojavni oblik četvrte vlasti u vidu nezavisnih tela najlakše je zamisliti i predstaviti kao entitet koji bi mogao da bude četvrta grana u okviru sistema podele vlasti. U ovom pogledu, Vujačić čak eksplicitno nagoveštava ovu mogućnost opisujući ovlašćenja i funkcije nezavisnih tela: „ona ne samo da doprinose boljoj ravnoteži vlasti, već i direktno učestvuju u zaštiti ljudskih prava, a indirektno i u funkcionisanju podele vlasti”²³. Na taj način, veza ovih

¹⁹ Zoran Stojiljković, „Moć i nemoć parlamenta”, u: Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević (urs.), *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 7–20.

²⁰ Oliver Dulić, „Narodna skupština Republike Srbije – otvorena za napredak”, u: Danko Čosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 37–38.

²¹ Tara Tepavac, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017.

²² Ilija Vujačić, „Odnos parlamenta i samostalnih kontrolnih tela”, u: Slaviša Orlović (ur.), *Iskušenja parlamentarizma*, Fondacija Fridrih Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2013, str. 47–57.

²³ Isto, str. 52.

institucija sa četvrtom vlašću putem uticaja na sistem podele vlasti postaje očigledna. Pa ipak, za nas je još zanimljiviji način na koji Vujačić određuje razloge zbog kojih se nezavisna tela imaju smatrati četvrtom vlašću: „nezavisna kontrolna tela mogu imati i kontrolna ovlašćenja nad upravom, pa su stoga, pored parlamenta, važan faktor nadzora nad upravom, zbog čega se o njima govori kao o četvrtoj vlasti”²⁴. Ovakva perspektiva se potencijalno dobro uklapa u pretpostavku o fundamentalnom značenju četvrte vlasti kao izraza permanentne nezavisne kontrolne funkcije usmerene ka vlasti u demokratskom društvu. U argumentu u korist obezbeđivanja ustavnih prerogativa za određeni kontigent nezavisnih tela, Tepavac je ponudila slično objašnjenje veze funkcionalne usmerenosti nezavisnih tela i njihovog određenja kao četvrte grane vlasti: „Nezavisni organi, koji se često nazivaju i *četvrtom granom vlasti*, ne samo da štite građane i njihova prava već istovremeno obezbeđuju snažan mehanizam za delotvornu kontrolu izvršne vlasti”²⁵. Ovakvo viđenje dodatno naglašava značaj udela ideja direktne i indirektn²⁶ kontrole javne vlasti, a naročito njene izvršne grane u konceptu četvrte vlasti. Značajno je napomenuti da dok nezavisna tela vrše direktnu nezavisnu kontrolu organa vlasti i državne uprave, ona istovremeno pružaju samim građanima kanale da se uključe i postanu deo sistema kontrolne uprave i vlasti. Ili, kako to u slučaju Poverenika za informacije od javnog značaja objašnjava Milenković, „radi se o tome da se građanima omogući da uz pomoć slobode pristupa informacijama iskažu, zaštite i zadovolje svoje interese”²⁷. Na taj način nezavisna tela, ili preciznije, nezavisni kontrolni organi, omogućavaju i građanima i građanskom društvu da uzmu učešće u konceptu „četvrte vlasti”, o čemu će više reći biti u petom poglavlju. Institucionalizaciju četvrte vlasti u Ustavu u vidu nezavisnih organa sa kontrolnom ulogom koje nije moguće svrstati ni u jednu od postojeće tri grane vlasti zagovara i Gajin.²⁸

²⁴ Ilija Vujačić, „Odnos parlamenta i samostalnih kontrolnih tela”, u: Slaviša Orlović (ur.), *Iskušenja parlamentarizma*, Fondacija Fridrih Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2013, str. 47–57.

²⁵ Tara Tepavac, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017, str. 2.

²⁶ Koncepti direktne i indirektn²⁶ kontrole izloženi na ovom mestu donekle se podudaraju sa podelom na horizontalnu i vertikalnu odgovornost javne vlasti koju je ponudio Bitam (2013: 95–96).

²⁷ Dejan Milenković, *Javna uprava: odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013, str. 254.

²⁸ Saša Gajin, *Položaj i uloga četvrte grane javne vlasti u sadašnjem i budućem ustavnom uređenju Republike Srbije*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2014.

Istraživači imaju različit pristup prilikom određivanja koje institucije spadaju u grupu nezavisnih tela ili nezavisnih kontrolnih organa koji se označavaju kao četvrta vlast – spisak se kreće od ekskluzivne grupe „nezavisnih organa koja deluje u oblasti zaštite ljudskih prava i borbe protiv diskriminacije”²⁹, preko nešto šire grupe nezavisnih tela koja obavljaju kontrolnu funkciju³⁰, sve do uključivanja širokog spektra organa od kojih neki ne zadovoljavaju osnovne uslove nezavisnosti i samostalnosti³¹. Ipak, konstanta u svim posmatranim slučajevima je postojanje izvesne kontrolne ili regulatorne uloge koja se izdvaja u odnosu na tradicionalne prerogative izvršne vlasti. Zanimljivo je da pojedini teoretičari vide i Ustavni sud kao instancu četvrte grane vlasti. Međutim, prilikom opisivanja nadležnosti i razloga zbog kojih je potrebno da se ovaj organ tako pozicionira, oni pribegavaju isticanju detalja rada i funkcionisanja Ustavnog suda koji su u funkcionalnom smislu najbliži nezavisnim telima. Tako Petrov ističe da se: „Ustavni sud ‘legitimise’ kao organ koji daje jasne smernice na putu izgradnje vladavine prava”.³² Kako je autor već analizirao, rad na zaštiti i unapređenju vladavine prava predstavlja jedan od osnovnih ishodišta delovanja nezavisnih tela.³³ Sa druge strane, nije iznenađujuće da se Ustavni sud javlja u ulozi nezavisnog tela, pa samim tim i dela koncepta četvrte vlasti, budući da neke karakteristike ovog tela upućuju na to da je on bliži nezavisnim telima nego sistemu sudske vlasti u političkom sistemu Republike Srbije.

Konačno, nezavisni kontrolni organi su i dalje državni organi, u njima rade javni službenici, a njihov rad se finansira iz budžeta. U tom pogledu, ovo shvatanje četvrte vlasti sasvim sigurno u najvećoj meri odgovara kriterijumu postojanja institucionalizacije kao preduslova za legitimno svrstavanje entiteta u okvire sistema podele vlasti. Dakle, nezavisna tela su najintuitivniji

²⁹ Tara Tepavac, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017, str. 2.

³⁰ Ilija Vujačić, „Odnos parlamenta i samostalnih kontrolnih tela”, u: Slaviša Orlović (ur.), *Iskušenja parlamentarizma*, Fondacija Fridrih Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2013, str. 51–52.

³¹ Slaviša Orlović, „Nezavisna tela: četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti”, u: Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković (urs.), *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Fondacija Konrad Adenauer i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2010, str. 235–258.

³² Vladan Petrov, „Ustavni sud je četvrta grana vlasti”, Dnevni list *Danas*, Beograd; Dostupno preko: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010714/010714-stampa1.html> (Pristupljeno 21. septembra 2017).

³³ Bogdan Urošević, *Institucionalizacija nezavisnih kontrolnih organa kao agens konsolidacije demokratije u Republici Srbiji nakon 2000. godine*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2017.

primer nosioca četvrte vlasti, budući da stoje u jasnoj vezi kako sa oznakom „četvrte grane”, jer im se priznaje uticaj na podelu vlasti, ali i sa samom oznakom „vlasti” u smislu da predstavljaju državne institucije – oblik institucionalizovane moći.

MEDIJI KAO ČETVRTA VLAST

Mediji često predstavljaju prvu asocijaciju na pominjanje pojma „četvrta vlast”. Kako Veljanovski napominje, „više od dva veka u svakodnevnom govoru, ali i u teoriji medija, zadržao se pojam o medijima kao četvrtoj sili ili vlasti”³⁴. Međutim, različita označavanja medija kao „četvrte sile” ili „četvrte vlasti” nisu uvek praćena istim značenjem. Tako Nils Bajer tvrdi da je upravo kontrolna uloga medija element funkcije četvrte vlasti. Pod kontrolnom funkcijom podrazumeva se „delovanje u okviru podele vlasti” medija na sve zainteresovane strane u političkom procesu, pri čemu ovaj teoretičar razdvaja indirektnu kontrolu medija u obliku istraživačkog novinarstva od direktne kontrole koju mediji obavljaju kada se njihova uloga posmatra u okviru sistema podele vlasti.³⁵ Iako iz politikološke perspektive poistovećivanje „četvrte vlasti” sa četvrtom granom vlasti u okviru horizontalne podele političke vlasti može zvučati samorazumljivo, u javnom diskursu postoje i drugačija objašnjenja porekla i značenja pojma četvrta vlast. Tako, na primer, Vukić nudi jednostavno objašnjenje i odgovor na pitanje: „Zašto novinare nazivaju četvrtom vlašću?”, u sledećem obliku: „U društvima koja su imala tri staleža, novinstvo je proglašavano četvrtim, tj. kao referenca na društvene grupe koje su bile zastupljene u organima vlasti Francuske pred revoluciju (prvi stalež – svećenstvo; drugi stalež – plemstvo; treći stalež – obični građani)”³⁶. Označavanje medija kao četvrtog staleža nije novost, budući da je ovo tumačenje, kako navodi Gocini, prisutno još u delima engleskih konzervativaca poput Edmunda Berka.³⁷ Paralela četvrte vlasti sa četvrtim staležom je donekle različita od paralele sa četvrtom granom u podeli vlasti. Četvrti stalež bi, uistinu, u navedenom kontekstu Francuske revolucije podrazumevao i ozbiljnu dozu uticaja u ovako redefinisanoj skupštini staleža, učešće u vršenju političke vlasti, pa čak

³⁴ Rade Veljanovski, „Republička radiodifuzna agencija – četvrta vlast ili simulacija nezavisnosti”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 8/2012, str. 45.

³⁵ Nils Baier, *Die Medienpolitik der EU: Die Medien im Spannungsfeld zwischen Liberalisierung und Rolle als Vierte Gewalt in der Demokratie*, Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 101, Europa Institut der Universität Basel, Oktober 2012.

³⁶ Vukić, Lea, „Novinari – četvrta vlast, sedma sila?”, *Portal Djeca medija*; Dostupno preko: <http://www.djecamedija.org/?p=2868> (Pristupljeno 21. septembra 2017).

³⁷ Đovani Gocini, *Istorija novinarstva*, Clio, Beograd, 2001, str. 11.

bi i istakao značaj novinarske profesije na nivou koji je konkurentan plemstvu, sveštenstvu ili građanstvu. Međutim, ne možemo se složiti sa ovakvim poređenjem iz više razloga: pre svega, društveni staleži predstavljaju oblike društvene stratifikacije, što bi potencijalno impliciralo da bi ovakva „četvrta vlast” zauzimala različit društveni položaj u odnosu na ostale delove stanovništva i glavne aktere društvene stratifikacije. Takođe, primećujemo da bi ovakvo predstavljanje novinara ujedno značilo i njihovo razdvajanje od građana, pa tom analogijom i od građanskog društva. Ipak, ovo nije jedino tumačenje medija kao četvrte vlasti koje se spominje u delima sa kraja XVIII veka – pobornici građanske revolucije u Britaniji, za razliku od Berka, posmatrali su kontrolu medija kao četvrtu silu u odnosu na već prihvaćenu ideju o postojanju trodelne podele vlasti³⁸, što je dosta bliže značenju koje analiziramo. I u javnom diskursu javlja se viđenje medija kao integralnog dela građanskog društva i ključnog posrednika između pojedinačnih građana i njihovih izabranih predstavnika – vlasti. „Mediji su u tom poslu neka vrsta posrednika... koji ima dvostruku ulogu – da građanima prenese informacije iz vlasti, ali i da vlastima prenese informacije iz civilnog sektora.”³⁹ Ovakvo viđenje dele i mnogi inostrani istraživači i stručnjaci koji raspravljaju o medijima kao četvrtoj vlasti, te tako Šmit Glezer veruje da je moguće u značajnoj kontroli koju mediji vrše videti element podele vlasti, ali ukoliko su sami mediji, pre svega masovni mediji, pluralistički strukturirani i pre svega kao kontrolni objekat jasno razdvojeni od države i njenih organa.⁴⁰ Ostvarivanje autonomije i samostalnosti medija kao preduslova za njihovo označavanje kao „četvrte vlasti” prisutno je i u domaćem javnom diskursu: „Samo ako su mediji potpuno samostalni, autonomni, što svakako znači i odgovorni, tek tada su četvrta vlast”.⁴¹ Potonja koncepcija je daleko bliža našem razumevanju konceptualnog povezivanja medija i četvrte grane vlasti. Mi tu vezu vidimo upravo u efikasnom uspostavljanju kontrolne funkcije u obliku četvrte grane vlasti. Kao što smo već napomenuli, svaka od grana vlasti ima svoje odlučujuće funkcionalno svojstvo, a to bi svojstvo u slučaju četvrte grane vlasti moglo biti upravo kontrolna uloga. I sama Lea Vukić, koja je aludirala na vezu četvrtog staleža i četvrte vlasti u kontekstu medija, ipak se u drugom delu svog teksta priklanja

³⁸ Dovani Gocini, *Istorija novinarstva*, Clio, Beograd, 2001, str. 10–11.

³⁹ Miša Brkić, „Civilni sektor i mediji”, u: Danko Čosić (ur.), *Držanje vlade odgovorom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 19–20.

⁴⁰ Walter Schmitt Glaeser, *Die Macht der Medien in der Gewaltenteilung*, in: Kippenberg, Martin, *Die Representative Demokratie und die Macht der Medien*, Zukunftforum Politik, Nr. 48, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Oktober 2002, p. 25.

⁴¹ Rade Veljanovski, „Republička radiodifuzna agencija – četvrta vlast ili simulacija nezavisnosti”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 8/2012, str. 46.

shvatanju medija kao vršilaca uloge kontrolne vlasti, pa priznaje kako: „Ipak, novinstvo ima prilično stanovitu ulogu provjere i nadzora u suvremenoj građanskoj kulturi, posebno ako je ona demokratskoga tipa”⁴², a produžava postulirajući i specifičnu posredničku ulogu medija u kojoj je već bilo reči – „Funkcija je novinara biti posrednik između publike i elite koja oblikuje politiku na način da publici objašnjava jednostavno, eliti obrazlaže što narod misli, a u isto vrijeme u ime publike pazi kao pas čuvar (watchdog) na eventualne nepodopštine političke elite”⁴³. I upravo je ova posrednička i kontrolna (nadzorna, *watchdog*) uloga ono što na idejnom planu svrstava nezavisne kontrolne organe i medije u zajedničku kategoriju u kontekstu četvrte vlasti. Oba entiteta predstavljaju instrument koji se upotrebljava u unapređenju odgovornosti vršilaca javne vlasti i sprovođenja kontrole nad poslovima koje oni vrše. Takođe, oba entiteta predstavljaju sponu između građana i njihovih izabranih predstavnika, mehanizme koji mogu biti upotrebljeni u svrhu pozivanja na odgovornost u svakom trenutku i koji predstavljaju nadogradnju „minimalnog”, ili „izbornog” shvatanja demokratije u Šumpeterovskom smislu, pružajući mogućnosti, u krajnjoj liniji, samim građanima da svoje izabrane predstavnike, ali i celokupan sistem državnih funkcionera i službenika, pozove na odgovornost i politički sankcioniše i izvan okvira periodične izborne utakmice.

Konačno, možemo naslutiti da zvanični izvestilac Evropske unije za Srbiju ima slično viđenje uloge medija kao četvrte vlasti, stavljajući ulogu „sedme sile” u vezu sa političkim sistemom i demokratskim političkim poretom. Tako se on u intervjuu za Dojče Vele poziva na primer nemačkog razumevanja medija kao četvrte vlasti kao primer na koji bi Srbija trebalo da se ugleda: „U Nemačkoj se ne nazivaju mediji uzaludno četvrtom granom vlasti. Oni su elementarni za funkcionalnu demokratiju”⁴⁴ (Mekalister, 2017). Dakle, kada se mediji određuju u kontekstu četvrte vlasti, to se čini na takav način da se oni dovedu u vezu sa obezbeđivanjem demokratske kontrole i nadzora i osiguravanjem stabilnog funkcionisanja demokratskog poretka, što upućuje kako na sistem podele vlasti tako i na eventualnu kontrolnu ulogu u okviru istog.

⁴² Vukić, Lea, „Novinari – četvrta vlast, sedma sila?”, Portal *Djeca medija*; Dostupno preko: <http://www.djecamedija.org/?p=2868> (Pristupljeno 21. septembra 2017).

⁴³ Isto.

⁴⁴ Dejvid Mekalister, „Mediji su elementarni za demokratiju”, Portal *Insajder*, Beograd; Dostupno preko: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/6487/Mekalister-Mediji-su-elementarni-za-demokratiju.htm> (Pristupljeno 21. septembra 2017).

GRAĐANI I CIVILNO DRUŠTVO KAO ČETVRTA VLAST

Ideja o civilnom društvu, pa i samim građanima (u određenim situacijama) kao nosiocima četvrte vlasti predstavlja momenat u kome se ova analiza mora okrenuti drugačijem načinu pokazivanja povezanosti između pomenutih koncepata, kao i utvrđivanju postojanja podudarnosti između razloga za konstatovanje četvrte vlasti u vidu civilnog društva, sa jedne, i prethodno analiziranih koncepcija – nezavisnih kontrolnih tela i medija, sa druge strane. Ključna razlika u tome je što se civilno društvo najčešće ne naziva otvoreno četvrtom vlašću, ali nam se čini da se u velikom broju slučajeva definiše na način koji ga stavlja u poziciju koja je izuzetno funkcionalno bliska poziciji ostalih subjekata koji su poneli epitet četvrte vlasti.

Polazište ove pretpostavke ćemo potražiti u Bitamovoj klasifikaciji instrumenata demokratske odgovornosti. Pišući o demokratskoj odgovornosti i ideji „polaganja računa“, on pravi klasifikaciju odgovornosti razdvajajući je na horizontalnu i vertikalnu: „Horizontalna odgovornost se ostvaruje preko regulatornih i drugih nadzornih tela (...) Vertikalna odgovornost se ostvaruje odozdo, od strane javnosti, preko raznih mehanizama, uključujući izbore... aktivnosti organizacija civilnog društva”.⁴⁵ Iako ovo verovatno nije bila primarna namera ni fokus Bitama, možemo zaključiti da je prema izloženom stanovištu moguće pronaći zajedničko funkcionalno ishodište civilnog društva i nezavisnih tela kao četvrte vlasti. Naime, kako je u javnosti i civilnom društvu koncentrisana „vertikalna” odgovornost, dok su nezavisna tela ta koja osiguravaju „horizontalnu” odgovornost, a da pri tome i horizontalna i vertikalna odgovornost predstavljaju dva lica iste medalje – osiguravanja odgovornosti i transparentnosti rada izabranih predstavnika i vlasti u celini, možemo zaključiti da, makar u ovom delu svojih funkcija, civilno društvo i nezavisna tela suštinski služe istoj svrsi.

Razmotrićemo još neka određenja civilnog društva i njegove uloge u demokratskom društvu, izuzimajući ona svojstva koja su takođe široko prihvaćena od strane dela naučne javnosti, a to je da civilni sektor obezbeđuje participaciju i socijalni kapital nužan za razvoj demokratskih institucija.⁴⁶ Nama je interesantnije zapažanje na koje ukazuje Molnar, a koje nalaže da civilno društvo predstavlja odgovor na pitanje: „kako odbraniti postojeće i omiljene slobode i demokratske ustanove i čvrsto proširiti demokratsku kontrolu

⁴⁵ Dejvid Bitam, *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, Beograd, 2013, str. 95.

⁴⁶ Robert Patnam, *Kako demokraciju učiniti djelotvornom*, Civilne tradicije u modernoj Italiji, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.

društva".⁴⁷ Ukazujemo da je pitanje koje Molnar postavlja suštinski pitanje demokratske kontrole, što je istovetno pitanje koje postavlja Bitam kada naznači da se odgovori imaju tražiti u nezavisnim telima i javnosti, u koju ubraja i civilno društvo. U nastavku citiranog teksta još decidnije se istupa sa ovom idejom: „Civilno društvo je u savremenim prilikama nužna i neizbežna dopuna i sredstvo kontrole države i građanskog društva... građanske inicijative (se – B.U.) javljaju kao dopuna i kontrola funkcionisanju političkog sistema predstavničke demokratije".⁴⁸ Molnar u svom drugom tekstu ističe uverenje da bi građanin kroz svoj angažman u okviru civilnog društva zakoračio u sferu javnosti „i počeo da stiče one obrise etičkog ideala koji ima za cilj da koriguje ograničenja državljanjskog statusa".⁴⁹ Na ovom primeru je moguće primetiti kako i sam građanin kao pojedinac, uz izvestan naboj republikanskog ideala, može svojim delovanjem, ponovo kroz kanal civilnog društva, izvršiti politički uticaj, koji ponovo ima korektivnu prirodu i koji se ponovo ispoljava kao oblik stalne političke kontrole.

Tragajući za instrumentima unapređenja kontrolne funkcije koju vrši Narodna skupština, Dulić⁵⁰ poziva i na potrebe unapređenja političke kulture, ali i učešću građana u ovom procesu. Na taj način čak i sami političari u Srbiji nakon 2000. okvirno stvaraju predstavu o potrebi uključivanja građana i civilnog društva kao kontrolnog faktora u političke procese, kontrolnog faktora koji bi pospešio odgovornost i transparentnost rada vlasti i smanjio verovatnoću pojave loše uprave, korupcije i zloupotreba službenog položaja. Kada je reč o uspostavljanju uloge civilnog društva kao kontrolora vlasti, ključni period je bio transformacija civilnog sektora nakon demokratskih promena, kada su organizacije civilnog društva redefinisale svoj dotadašnji cilj koji se ogledao u oštrom oponiranju vlasti i zamenile ga kontrolom i pozivanjem na odgovornost: „Od kada je narodni pokret Otpor u prvoj godini vladavine nove vlasti (2000) postavio parolu: Samo vas gledamo! nevladine organizacije u Srbiji su organizovale još nekoliko kampanja kojima su pozivale državu na odgovornost".⁵¹

⁴⁷ Aleksandar Molnar, „Civilno društvo”, u: Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić (ur.), *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 48.

⁴⁸ Isto, str. 50..

⁴⁹ Aleksandar Molnar, „Građanin”, u: Predrag Krstić (ur.), *Kritički pojmovnik civilnog društva II*, Grupa 484, Beograd, 2004, str. 33.

⁵⁰ Oliver Dulić, „Narodna skupština Republike Srbije – otvorena za napredak”, u: Danko Ćosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 38.

⁵¹ Milivojević, Zdenka, „Držanje vlade odgovornom: (ne)odgovorna vlada – (ne)odgovorni građani”, u: Danko Ćosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept Beograd, 2008, str. 32.

Naglašavanje postojanja paralele između uloge građana i organizacija civilnog društva i kontrolne uloge koju vrši parlament ogleda se i u sledećem shvatanju: „Građani i poslanici su partneri na istom poslu i njihova saradnja ne bi trebalo da se svede samo na period izborne kampanje”.⁵² Ova napomena nas vraća na tezu o četvrtoj vlasti kao izrazu potrebe za obezbeđivanjem permanentne kontrole nad političkim radom izabranih predstavnika i celokupnog sistema vlasti, kao i pozivanju na njihovu stalnu odgovornost. U tom smislu, verujemo da zamisao o civilnom društvu kao nosiocu ove uloge predstavlja jedan od mogućih rezultata istovetne potrage koja rezultira oblikovanjem koncepta četvrte (grane) vlasti.

ZAKLJUČAK

Četvrta vlast se u domaćoj literaturi dovodi u konceptualnu vezu sa raznovrsnim pojavama i institucijama, među kojima su i nezavisna državna tela, ustavni sud, mediji i civilno društvo. Kao što je pokazano, navedeni pojmovi mogu imati različita značenja, te se tako javnost i civilno društvo mogu razumeti jako široko, dok se pod terminom medija, ili čak medijske kontrole često podrazumeva objektivno informisanje i istraživačko novinarstvo. Uprkos širokom rasponu značenja i velikom obuhvatu analiziranih pojmova, prilikom njihove upotrebe kao sinonima za četvrtu vlast, može se osnovano tvrditi da svi oni poprimaju zajednički skup odrednica koje upućuju na kontrolnu funkciju kao dodatak postojećem sistemu podele i ograničenja vlasti. Tako se prilikom upotrebe četvrte vlasti kao epiteta nezavisnih tela ističe da ona doprinose boljoj funkciji i ravnoteži podele vlasti i ističe se njihova kontrolna uloga naspram regulatorne; prilikom analize medija ističe se njihov uticaj na sve zainteresovane strane u političkoj areni i „direktne” kontrole kao dodatnog balansa sistemu podele vlasti nasuprot indirektnim oblicima medijske kontrole, dok se civilno društvo posmatra kao akter koji doprinosi poboljšanju demokratske kontrole vlasti. Istraživači koji su upotrebljavali koncept četvrte vlasti u različitim kontekstima, bilo kako bi označili novi tip nezavisnih državnih institucija, ulogu medija u demokratskom društvu ili „vočdog” (*watchdog*) ulogu organizacija civilnog društva, na umu su po pravilu imali slično pitanje – „šta je instrument koji može efikasno unaprediti kontrolu i odgovornost vlasti?” Po pravilu, prilikom upotrebe „četvrte vlasti”, u javnom i stručnom diskursu, referiše se ili na demokratsku kontrolu kao nadzor i ograničavanje vlasti, pre svega izvršne; kao i na unapređenje mehanizama kontrole kao doprinosa ravnoteži sistemu podele vlasti.

⁵² Orlović, Slaviša, „Parlament i građani – partnerstvo za dobru vladavinu”, u: Danko Ćosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 54.

Činjenica da se opisana značenja misle kada se referiše na „četvrtu granu vlasti” može biti indikator potrebe javnosti za osnaživanjem demokratske kontrole, te nedostatka ili neadekvatnosti funkcionisanja ovih sistema u praksi. Dodatno, ovakvi nalazi upućuju da postoji potreba za unapređenjem ili nadogradnjom postojećeg trodelnog sistema podele vlasti utemeljavanjem dodatnih kontrolnih elemenata u ovaj tradicionalni sistem. Da „četvrta vlast” u javnom diskursu zapravo predstavlja odraz potrage za efikasnim sistemom obezbeđivanja nezavisne kontrolne funkcije u okviru političkog sistema pokazuju i primeri zajedničke upotrebe nekih ili čak i sva tri osnovna analizirana pojma (nezavisnih tela, medija i civilnog društva) kada je potrebno postaviti model najefikasnije kontrole. Tako Bitam, u nastojanju da iznađe najbolji model osiguravanja odgovornosti javnih funkcionera kada je reč o korupciji, primećuje da je najbolje rešenje primena različitih mehanizama: „suzbijanje korupcije među javnim funkcionerima obično iziskuje primenu kombinacije komisija za borbu protiv korupcije, koje imaju nezavisna pravna i istražna ovlašćenja, i aktivnih tela građana, kontrolnih grupa (*watchdog groups*) i istraživačkih medija”.⁵³ Nije slučajnost da se u agregaciji mogućih odgovora na problem manjka nezavisne kontrole pojavljuju upravo nezavisna tela, civilno društvo i mediji, kao subjekti koji su u određenom momentu ili u odgovarajućem kontekstu bili označeni kao četvrta vlast ili kao četvrta grana vlasti.

Zaključujemo da četvrta vlast u brojnim relevantnim upotrebama predstavlja odgovor na pitanje „koja je funkcija sistema podele vlasti deficitarna u kontekstu političkog sistema koji promišljamo?”, na šta se funkcija kontrole nameće kao odgovor. Međutim, kada se postavi pitanje „koje društvene i političke institucije mogu najbolje odigrati i unaprediti ulogu demokratske kontrole?”, javljaju se različiti odgovori, te je tako moguće zamisliti nezavisna tela, medije, civilno društvo ili čak i ustavni sud u ovoj ulozi. Nijedan od odgovora na ovo pitanje nije pogrešan po sebi, budući da svaki za sebe ispituje aspekte i domete kontrolne funkcije u sistemu podele vlasti i demokratske kontrole u političkom sistemu, za šta se kao krovni termin u javnom i stručnom diskursu nametnuo koncept „četvrte vlasti”.

⁵³ Dejvid Bitam, *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, Beograd, 2013, str. 96.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Baier, Nils, *Die Medienpolitik der EU: Die Medien im Spannungsfeld zwischen Liberalisierung und Rolle als Vierte Gewalt in der Demokratie*, Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 101, Europa Institut der Universität Basel, Oktober 2012.
- [2] Bataveljić, Dragan, *Načelo podele vlasti od antičkog polisa do modernih država*, Zadužbina Andrejević, Beograd, 1999.
- [3] Bitam, Dejvid, *Parlament i demokratija u XXI veku: Vodič ka dobroj praksi*, Interparlamentarna unija i Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Srbija, Beograd, 2013.
- [4] Brkić, Miša, „Civilni sektor i mediji“, u: Danko Ćosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 19–20.
- [5] Collingwood, Robin George, „Historical Logic of Question and Answer“, in: Preston King (ed.), *History of Ideas: An Introduction to Method*, Barnes and Noble Books New Jersey, 1983, pp. 135–152.
- [6] Čupić, Čedomir (ur.), *Duh vedrine: kultura protesta – protest kulture*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1998.
- [7] Dulić, Oliver, „Narodna skupština Republike Srbije – otvorena za napredak“, u: Danko Ćosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 37–38.
- [8] Gajin, Saša, *Položaj i uloga četvrte grane javne vlasti u sadašnjem i budućem ustavnom uređenju Republike Srbije*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2014.
- [9] Gocini, Đovani, *Istorija novinarstva*, Clio, Beograd, 2001
- [10] Hirschman, Albert, „Rival Views of Market Society“, in: Jeremy Aldeman (ed.), *The Essential Hirschman*, Princeton University Press, New Jersey, 2013, pp. 214–247.
- [11] Lazarević, Marko, „Evolucija i širenje nadležnosti Zaštitnika građana kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u Srbiji“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 18/2017, str. 25–42.
- [12] Marcic, Rene, *Der Auftrag des Journalisten*. Festrede zum 25-Jahrbestandsjubiläum der Salzburger Nachrichten, am 24. Oktober 1970. Salzburg, Landespressebüro, 1979, pp. 35–46.
- [13] Milenković, Dejan, *Javna uprava: odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- [14] Milivojević, Zdenka, „Držanje vlade odgovornom: (ne)odgovorna vlada – (ne)odgovorni građani“, u: Danko Ćosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept Beograd, 2008, str. 31–33.
- [15] Molnar, Aleksandar, „Civilno društvo“, u: Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić (urs.), *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 17–56.

- [16] Molnar, Aleksandar, „Građanin”, u: Predrag Krstić (ur.), *Kritički pojmovnik civilnog društva II*, Grupa 484, Beograd, 2004, str. 11–38.
- [17] Orlović, Slaviša, „Parlament i građani – partnerstvo za dobru vladavinu”, u: Danko Ćosić (ur.), *Držanje vlade odgovornom: tražimo uspešna rešenja*, ProConcept, Beograd, 2008, str. 39–55.
- [18] Orlović, Slaviša, „Nezavisna tela: četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti”, u: Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković (urs.), *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, Fondacija Konrad Adenauer i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2010, str. 231–269.
- [19] Patnam, Robert, *Kako demokratiju učiniti djelotvornom, Civilne tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.
- [20] Pavićević, Đorđe, „Javnost”, u: Đorđe Vukadinović i Predrag Krstić (urs.), *Kritički pojmovnik civilnog društva*, Grupa 484, Beograd, 2003, str. 139–180.
- [21] Paul Gee, James, Handford, Michael, *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*, Routledge, New York, 2014.
- [22] Schmitt Glaeser, Walter: Die Macht der Medien in der Gewaaenteilung in: Kippenberg, Martin: *Die Representative Demokratie und die Macht der Medien*, Zukunftforum Politik, Nr. 48, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Oktober 2002.
- [23] Stojiljković, Zoran, „Moć i nemoć parlamenta”, u: Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević (urs.), *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 7–20.
- [24] Šoltes, Igor, „Mogućnost uređenja pristupa informacijama od javnog značaja”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 91, 3/4, 2005, str. 422–425.
- [25] Tepavac, Tara, *Živo slovo na papiru: Nezavisni organi u procesu revizije Ustava*, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 2017.
- [26] Urošević, Bogdan, „Kontrolna funkcija Narodne skupštine i nezavisna državna tela – unapređenje kapaciteta ili četvrta vlast?”, u: Zoran Stojiljković, Jelena Lončar i Dušan Spasojević (urs.), *Parlament i demokratija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 79–92.
- [27] Urošević, Bogdan, *Institucionalizacija nezavisnih kontrolnih organa kao agens konsolidacije demokratije u Republici Srbiji nakon 2000. godine*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2017.
- [28] Urošević, Bogdan, „Predsednik Republike, Ustavni sud i Narodna banka Srbije kao nezavisna tela: granice i obuhvat pojma nezavisno telo”, *Administracija i javne politike*, III/7, broj 2–3/2017, str. 61–80.
- [29] Vasović, Vučina, *Savremene demokratije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- [30] Veljanovski, Rade, „Republička radiodifuzna agencija – četvrta vlast ili simulacija nezavisnosti”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 8/2012, str. 43–54.

- [31] Vujačić, Ilija, „Odnos parlamenta i samostalnih kontrolnih tela”, u: Slaviša Orlović (ur.), *Iskušenja parlamentarizma*, Fondacija Fridrih Ebert i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2013, str. 47–57.
- [32] Mekalister, Dejvid, „Mediji su elementarni za demokratiju”, Portal *Insajder*, Beograd; Dostupno preko: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/6487/Mekalister-Mediji-su-elementarni-za-demokratiju.htm> (Pristupljeno 21. septembra 2017).
- [33] Petrov, Vladan, „Ustavni sud je četvrta grana vlasti”, Dnevni list *Danas*, Beograd; Dostupno preko: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010714/010714-stampa1.html> (Pristupljeno 21. septembra 2017).
- [34] Pešić, Vesna, „Četvrta državna vlast”, Portal *Peščanik*, Beograd; Dostupno preko: <http://pescanik.net/cetvrta-drzavna-vlast/> (Pristupljeno 21. septembra 2017).
- [35] Vukić, Lea, „Novinari – četvrta vlast, sedma sila?”, Portal *Djeca medija*; Dostupno preko: <http://www.djecamedija.org/?p=2868> (Pristupljeno 21. septembra 2017).

Bogdan Urošević

THE USAGE AND UNDERSTANDING OF THE CONCEPT OF “FOURTH POWER”

Abstract

This paper is primarily focused on the discourse analysis the usage of the concept “fourth power” in the contemporary domestic scientific and professional literature in the context of discussing the system of separation and control of powers, as well as on the analysis of competitive meanings that this term takes on in various usages. Following analysis of content and connotation of the “fourth power” concept, an individual examination of meanings of concepts “independent public bodies”, “the media” and “civil society” when used as synonyms for “fourth power” will be conducted. This paper argues that, in spite of the seemingly diverse usages of “fourth power” in public discourse, this concept remains determined by common characteristics in each usage, implying the deeper connection between the observed concepts that are used as synonyms for “fourth power” in the public discourse. Common characteristics are identified through analysis of meaning, purposes and the context of usage of relevant concepts, as well as through the usage of an adapted method of historical logic of question and answer. Author concludes that all of the analyzed usages of the “fourth power” concept represent an answer to the same group of questions, or reflect a result of the search for solution of a existing sociopolitical issue in form of democratic control shortcomings.

Key words:

Fourth power, division of power, independent public bodies, the media, civil society, government control.