

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 1452-3108

UDK 32

Година XXIII vol. 53

Број 3/2016.



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail: ipsbgd@eunet.rs
E-mail: redakcija@spmbeograd.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.spmbeograd.rs

ISSN 1452-3108 UDK 32 Број 3/2016. XXIII vol. 53

Главни и одговорни уредник

Живојин Ђурић

Заменик главног и одговорног уредника и уредник енглеског издања

Ђорђе Стојановић

Извршни уредници

Дејана Вукасовић (за енглеско издање)

Миша Стојадиновић

Редакција часописа

Милан Јовановић, Дејан Ђурђевић, Милош Кнежевић, Живојин Ђурић,

Дејана Вукасовић, Јасна Милошевић Ђорђевић, Ђуро Бодрожич,

Ђорђе Стојановић, Миша Стојадиновић

Секретари часописа

Драган Траиловић,

Слађана Младеновић, Младен Лишанин

Савет часописа

Зоран Аврамовић, Сретен Сокић, Милован Митровић, Радослав Гађиновић,

Миломир Степић, Драган Симеуновић, Милан Брдар, Зоран Стојиљковић,

Драгана Митровић, Љубиша Деспотовић

Чланови савета из иностранства

Mamoru Sadakata, Simon James Critchley, Anastasia Mitrofanova,

Виталиј Шаров, Iver V. Neumann, Goran Kovacic, Ewa Bujwid-Kurek

Пословни секретар

Смиљана Пауновић

E-mail: smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Радови СПМ/SPT налазе се и доступни су
у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа - Планета принт, Београд

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су аутори запослени.

С Р П С К А П О Л И Т И Ч К А М И С А О

САДРЖАЈ

Уводник..... 7-8

Тема броја:

ПОЛИТИЧКИ УТИЦАЈ МЕДИЈА

Весна Станковић Пејновић

ДЕМОКРАТСКА ИДЕОЛОШКА ПРОПАГАНДА
У СЛУЖБИ КАПИТАЛА 11-28

Катарина М. Милошевић, Михајло П. Манић

ПОЛИТИЧКО КОМУНИЦИРАЊЕ КАО ЧИНИЛАЦ
ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ГРАЂАНА У ЈАВНОМ
ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ 29-41

Бобан Г. Томић

ПРОЈЕКТНО СУФИНАНСИРАЊЕ МЕДИЈА У
ДЕРЕГУЛАЦИОНОМ КЉУЧУ 43-58

Ирина Р. Милутиновић

ЈЕДАН ПРОБЛЕМ МЕДИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ:
САМОРЕГУЛАЦИЈА КАО ИЗАЗОВ НОВИНАРСКЕ
ПРОФЕСИЈЕ НА МРЕЖИ 59-75

МИГРАЦИЈЕ, ГЛОБАЛИЗАЦИЈА, ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Данило Ж. Марковић

РУСИЈА И ЦИВИЛИЗАЦИЈСКЕ ПРОМЕНЕ У
САВРЕМЕНОМ ГЛОБАЛИЗИРАЈУЋЕМ ДРУШТВУ 77-100

Иван Радосављевић, Никола Јовић

ЗБОГ ЧЕГА РАСТЕ ЕВРОСКЕПТИЦИЗАМ:
СТАВОВИ МЛАДИХ ПРЕМА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 101-119

Жарко Обрадовић

СТРАТЕШКО ПАРТНЕРСТВО „МАЛЕ“ СРБИЈЕ И
„ВЕЛИКЕ“ КИНЕ 121-137

Синиша Домазет, Здравко Скакавац

ДОБРОСУСЕДСКИ ОДНОСИ НА БАЛКАНУ КАО УСЛОВ ЗА
ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ПРЕПРЕКА ИЛИ ДОБРА
ПРАКСА?..... 139-155

Урош В. Живковић

ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
У ИЗМЕЊЕНОМ СТРАТЕШКОМ ОКРУЖЕЊУ 157-172

Николај Јевгењевич Бузин, Мирослав Б. Младеновић

„ОТМИЦА ЕВРОПЕ“ – НЕКОНТРОЛИСАНА
МИГРАЦИЈА КАО ПРЕТЊА НАЦИОНАЛНОЈ И
РЕГИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ 173-189

Ђорђе Куљић

УТИЦАЈ ИЗБЕГЛИЧКЕ КРИЗЕ НА ПРОЦЕС
ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ 191-205

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Марко Ђурђевић

РЕФОРМЕ ОБЛИГАЦИОНОГ ПРАВА У СРБИЈИ
И ФРАНЦУСКОЈ 207-229

Драгана Коларић, Саша М. Марковић

ОСНОВНА ЉУДСКА ПРАВА ПОЛИЦИЈСКИХ
СЛУЖБЕНИКА У СВЕТЛУ НОВОГ ЗАКОНА
О ПОЛИЦИЈИ 231-252

Дарко Симовић, Радомир Зекавица

УСТАВНОСУДСКО УОБЛИЧАВАЊЕ ПРАВА НА
ПЕНЗИЈУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 253-269

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Милош Ковић

„ОБМАНА СРБИЈЕ“ 1915. ГОДИНЕ: НЕКОЛИКО
БРИТАНСКИХ СВЕДОЧЕЊА 271-284

Ана Кнежеввић Бојовић, Слободан Вукадиновић

АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ДИЈАЛОГА НА
ПРИМЕРУ ЕКОНОМСКОГ КОКУСА НАРОДНЕ
СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 285-300

Маја Настић

ТЕРИТОРИЈАЛНА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ: НАЈСЛАБИЈА
КАРИКА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ 301-316

Стефан Вукојевић

ИЗБОРНИ СИСТЕМИ У ДУБОКО ПОДИЈЕЉЕНИМ
ДРУШТВИМА – ПРИМЈЕР БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 317-332

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

Душан Достанић

ПОВОДОМ СМРТИ ЕРНСТА НОЛТЕА (1923-2016) 333-338

Александра Колаковић

СРБИ 1903–1914: ИСТОРИЈА ИДЕЈА 339-343

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

Introductory word 7-8

This Issue's Theme

POLITICAL IMPACT OF MEDIA

Vesna Stankovic Pejnovic

DEMOCRATIC IDEOLOGICAL PROPAGANDA IN
THE SERVICE OF THE CAPITAL 11-28

Katarina Milosevic, Mihajlo Manic

POLITICAL COMMUNICATION AS A FACTOR OF
PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PUBLIC
POLITICAL LIFE 29-41

Boban Tomic

PROJECT CO-FINANCING OF MEDIA IN
DEREGULATION KEY 43-58

Irina Milutinovic

THE PROBLEM OF MEDIA POLICY: SELF-REGULATION
AS CHALLENGE OF JOURNALISM PROFESSION
ON THE NET 59-75

MIGRATION, GLOBALIZATION, EUROPEAN INTEGRATION

Danilo Z. Markovic

RUSSIA AND CIVILIZATIONAL CHANGES IN THE
MODERN GLOBALIZED SOCIETY 77-100

Ivan Radosavljevic, Nikola Jovic

WHY EUROSCEPTICISM IS ON THE RISE: YOUNG
PEOPLE'S ATTITUDES TOWARDS EUROPEAN UNION 101-119

Zarko Obradovic

STRATEGIC PARTNERSHIP BETWEEN „SMALL“
SERBIA AND „BIG“ CHINA 121-137

Sinisa Domazet, Zdravko Skakavac

GOOD NEIGHBOURLY RELATIONS IN THE BALKANS
AS A CONDITION FOR THE EU ACCESSION:
OBSTACLE OR GOOD PRACTICE? 139-155

<i>Uros V. Zivkovic</i>	
THE ENLARGEMENT POLICY OF EUROPEAN UNION IN A CHANGED STRATEGIC ENVIRONMENT	157-172
<i>Nikolaj Jevgenjevic Buzin, Miroslav Mladenovic</i>	
“HIJACKING” OF EUROPE – UNCONTROLLED MIGRATION AS A THREAT TO NATIONAL AND REGIONAL SECURITY	173-189
<i>Djordje Kuljic</i>	
IMPACT OF REFUGEE CRISIS ON EUROPEAN INTEGRATION PROCESS OF SERBIA.....	191-205

LAW AND POLITICS

<i>Marko Djurdjevic</i>	
THE OBLIGATION LAW REFORMS IN SERBIA AND IN FRANCE.....	207-229
<i>Dragana Kolaric, Sasa M. Markovic</i>	
FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS OF POLICE OFFICERS IN THE LIGHT OF A NEW LAW ON POLICE.....	231-252
<i>Darko Simovic, Radomir Zekavica</i>	
CONSIDERATIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RIGHT TO PENSION IN THE REPUBLIC OF SERBIA.....	253-269

ESSAYS AND STUDIES

<i>Milos Kovic</i>	
“THE BETRAYAL OF SERBIA” IN 1915: SOME BRITISH RECOLLECTIONS	271-284
<i>Ana Knezevic Bojovic, Slobodan Vukadinovic</i>	
ANALYSIS OF THE RESULTS OF PUBLIC-PRIVATE DIALOGUE – THE CASE OF ECONOMIC CAUCUS OF THE SERBIAN NATIONAL ASSEMBLY.....	285-300
<i>Maja Nastic</i>	
TERRITORIAL REPRESENTATION: THE WEAKEST COMPONENT OF THE ELECTORAL SYSTEM OF SERBIA	301-316
<i>Stefan Vukojevic</i>	
ELECTORAL SYSTEMS IN DEEPLY DIVIDED SOCIETIES – EXAMPLE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA	317-332

REVIEWS

<i>Dusan Dostanic</i>	
ON THE OCCASION OF DEATH OF ERNST NOLTE (1923-2016)	333-338
<i>Aleksandra Kolakovic</i>	
SERBS 1903-1914: HISTORY OF IDEAS.....	339-343

УВОДНИК

Медији имају значајну улогу као један од главних извора информисања грађана. У том смислу, они представљају важног посредника између грађана и демократске власти. Њихов утицај се огледа и у томе што грађани у великој мери темеље своје ставове у вези са различитим проблемима на основу информација које добијају путем медија. Због тога медији могу да буду јак ослонац демократије, али истовремено и камен њеног спотицања. Главна тема овог броја часописа је посвећена управо проблему политичког утицаја медија у демократском друштву. На самом почетку, рад Весне Станковић Пејновић указује да неолиберална идеологија, као идеологија апсолутности капитала, уз помоћ пропаганде медија, ствара друштво спектакла и води рат за освајање свести и обликовање човека према задатој форми. Катарина Милошевић и Михајло Манић преиспитују улогу политичког комуницирања у јавном политичком животу као важног чиниоца политичке партиципације. Аутори у раду тврде да се политичка ситуација у Србији, као и у готово свим бившим социјалистичким земљама, одликује дефицитом демократских потенцијала, али и да грађани испољавају значајне резерве према неформалним и формалним облицима сопственог учешћа у управљању јавним пословима. У радовима Бобана Томића и Ирине Милутиновић разматра се актуелни процес (де)регулације, у оквиру кога се анализирају пројектно суфинансирање медија у дерегулационом кључу и саморегулација као изазов новинарске професије на мрежи.

Након главне теме броја следи рубрика „Миграције, глобализација, европске интеграције“. У оквиру ове рубрике, аутори разматрају бројне изазове савременог друштва у контексту међународних односа. Мигрантска криза, која преставља један од највећих изазова са којима су суочене земље Европе, али и Србија, још увек није решена. О томе говори коауторски рад Николаја Левгењевича Бузина и Мирослава Младеновића, као и рад Ђорђа

Куљића. У раду Ивана Радосављевића и Николе Јовића разматра се евроскептицизам младих према Европској унији, док се рад Уроша Живковића бави изазовима њеног проширења.

У последњој рубрици, „Огледи и студије“, аутори се у оквиру својих радова баве анализом резултата јавно-приватног дијалога на примеру Економског кокуса Народне скупштине Републике Србије, територијалном представљеношћу као слабошћу изборног система Србије, као и изборним системом Босне и Херцеговине.

Поштоване колеге, надамо се да ће велики број квалитетних радова које можете наћи у овом броју одговорити изазовима вашег научноистраживачког рада. Такође, молимо вас за разумевање због тога што у наш часопис стиже велики број радова, па је потребно више времена како би радови које сте послали ушли у процедуру за објављивање. Аутори имају могућност да своје радове пошаљу и у друге часописе које издаје Институт за политичке студије. Обавештавамо вас да је рок за слање радова за следећи број часописа 01. новембар 2016. године.

ТЕМА БРОЈА

ПОЛИТИЧКИ УТИЦАЈ
МЕДИЈА

Весна Станковић Пејновић
Институт за политичке студије, Београд

ДЕМОКРАТСКА ИДЕОЛОШКА ПРОПАГАНДА У СЛУЖБИ КАПИТАЛА*

*Човек не заводи диктатуру како би спречио револуцију;
човек изводи револуцију како би спровео диктатуру.*

Џорџ Орвел

*Оно што је неморално данас не значи да ће бити
неморално и сутра.*

Хенри Кисинџер

Сажетак

Пропаганда ствара уверење да су демократија и радикални капитализам нужно повезани, не само један са другим, него и са модернитетом, напретком и реформама. Демократски дискурс у служби пропаганде настоји уверити грађане да су неолиберални концепти једини рецепти стабилности и демократије иако приватизација и слободна трговина, два темељна дела структуралних реформи никако нису повезане са стварањем стабилности. Пропаганда је могућа и врло често успешна зато јер је људско понашање подложно обликовању те нема свој простор у идеолошкој, већ у психолошкој сфери. Циљ пропаганде у чијој крајњој инстанци се налази корпоративни капитал је манипулисати свешћу људи и створити симулирану стварност у којој отуђење одговара хајдегеровском облику заборава бића, али и заборава човека јер више нема бића ни човека, већ само потрошне робе безгранично искористиве. Пропаганда као вештачко божанство, аутономна сила, ствара само себе и намеће сопствена правила према којима свака

* Рад је део пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

критичка свест нестаје, производећи масовну свест. Капитал и контрола медија, у комбинацији са „доктрином шока“ одлично је оружје у имплементацији „уметности политике“.

Циљ рада је доказати да неолиберална идеологија, као идеологија апсолутности капитала, уз помоћ пропаганде медија, ствара друштво спектакла и води рат за освајање свести и обликовању човека према задатој форми.

Кључне речи: пропаганда, демократија, манипулација, капитал, идеологија

УВОД

Демократија је парадокс и позоришна игра у којој људи гласају за ствари које не разумеју у нади да ће остварили имагинарне циљеве од којих је најнаглашенија идеја слободе. Спроводи се стара језуитска максима да људи воле да буду преварени, али се спроводи интензивно, вешто и сакривено, уз велик пораз ума.

Демократија је, кроз пропаганду, реч која је, уз глобализацију, технологију и тероризам, једна од најчешће употребљаваних, али и најчешће злоупотребљаваних речи јер из њених корена (*demos* – народ, *kratein* – владати) није јасно који народ и како влада, а упитно је и њено истинско значење као и то може ли се она користити за опис данашњег друштва.

Доктрина шока је најбољи начин на који се намећу нескривене идеолошке тврдње о нужности приватизације и уклањању свих препрека које заустављају продор страном капиталу. У ери апсолутног тријумфа капитализма, олтару капитала се жртвују све вредности. Потпуну друштвену превласт капитала потребно је „сакрити“ иза демократске пропаганде којом добијамо поруке да је увођење демократије нужно везано за приватизацију државних предузећа и уклањање свих препрека које заустављају продор страног капитала.

Демократска пропаганда је сакривено или откривено усмерена на Фридманов неолиберални тријумвират приватизације, дерегулације, слободне трговине и радикалних резова државне потрошње. Службено заговарајући „структурне прилагодбе“ као одговор на спречавање кризе, ММФ и Светска банка спровode социјални инжењеринг и идеолошку трансформацију неолибералних доктрина, методично искориштавајући међународну кризу. Кроз велике глобалне институције, капитал преко својих за-

ступника ствара симулацију стварности без порекла и реалности. Пропаганда, у служби капитала има моћ да људе води кроз шарено позориште сенки настојећи да их увери да су неолиберални концепти једини рецепти стабилности и демократије иако приватизација и слободна трговина, два темељна дела структуралних реформи, нису повезана са стварањем стабилности. Пропаганда под плаштом, капитала ствара друштво спектакла. Корен спектакла је специјализација моћи.

Јавно мњење би требало да прихвати тврдњу да спас државе зависи од тога у којој мери ће она бити распродата. Пропагандом се мора створити уверење да су демократија и радикални капитализам нужно повезани, не само један са другим, него и са модернитетом, напретком и реформама, а да се при томе људе приморају на сагласност, јер се по Макијавелију, власт се и одржава на сили и сагласности. Неки аналитичари верују да јавност и нема мишљење, осим већ готовог мишљења које јој пружају различите институције. Капитал велике савезнице има и у идеологији и митовима које она ствара и који се преносе преко образовања и средстава информисања.

Капитал, интересом власника, контролише и одређује које су вести подобне за објављивање, а које информације би требало да буду искривљене, маргинализоване, па чак изостављене у циљу промовисања одређене врсте размишљања која иде у корист групе која има капитал. На тај начин власници капитала владају и мишљењем јер имају могућност избора „чињеница и проблема“, претварајући их у информације и саопштења.

Властити интерес капитал налази у демократској пропаганди која промовише идеализам бољег и праведнијег друштва сакривеног сувереног тржишта, али и диктатуре финансија и банака, еуфемистички називана ЕУ. То је у супротности са начелима медијског извештавања у демократском друштву, који неразвијеним и транзицијским земљама „дају“ лекције да су медији независни, предани откривању и саопштавању истине и да медији ни најмање не приказују свет на начин на који би то моћне групације желеле.

Капитал се „сакрива“ иза идеологије либералне демократије која се спроводи декларативно јер наше „добра права“ (Бобио) настоји да уступи и симулира простор универзалне слободе појединаца, наглашавајући индивидуална права апстрактног појединца, а не социјалног и друштвеног бића.

Идеологија није „лажна свест“ ни пука илузија реалности, него реална илузија владавине алтернативне свести нашим животима. Границе *cyber* идеологије епохалне су границе изопачености послелибералне демократије. Њен основни појам је демократски јавни (раз)ум. Слотердијк савремену идеологију тумачи као цинизам просвећене јавне свести која себе зна као такву.¹⁾

1. КАПИТАЛ БЕЗ ОГРАНИЧЕЊА

Наша епоха је епоха „апсолутног капитализма“, ослобођеног сваког ограничења, јер је њему све подређено, а његов проток нема границе. Наметнута је деполитизација економије као наличје економизације политике, као и сирово техничко административно управљање социјалном сфером. У том смеру се спроводе и мере деполитизације друштва и стварање „минималне државе“, а насиље капитализма је економско насиље наметнуто банкарским каматама и јавним дугом које „убија“ другачије од оружја.

Динамика капитализма се заснива на масовном искориштавању најширих слојева друштва тако да се Европа бирократије, технологије и информатичког капитала бори и уништава Европу знања и образовања како би се доминацијом уништила свака могућност отпора. Капитал од нас захтева да прихватимо да је његов циљ потпуног поробљавања рационалан или да га сузбијемо у име рационалности, али да га прихватимо у име моралности.²⁾

У свом генетском пореклу, од свог доласка на власт, капитал је, по Марксу „обливен крвљу и прљавштином од главе до пете“ па сами тим као такав преноси своју „енергију која га тера напред“ на персоналне и политичке везе кроз нове облике владавине и потчињености у невиђеним формама насиља које се сада испољава у невидљивој форми економије коју спроводи отворено тржиште са потпуном, али прикривеном владавином мултинационалних компанија. Капитал деструира сваки облик људске хуманости и разбија сва идеална разликовања истинитог и лажног, доброг и лошег.

Ствара се простор универзалне слободе која се подудара са слободом куповине и коришћењем универзалног права на рад, који мултинационалне компаније нарочито истичу у „колонијалном“ делу универзалног царства. Слобода је базирана само на

1) Peter Sloterdijk, *Kritika ciničkog uma*, Globus, Zagreb, 1992.

2) Jean Baudrillard, *Simulacija i zbilja*, Naklada jesenski i Turk, Zagreb, 2001, стр. 19.

слободи куповине и потрошње тако да се слобода умножавања капитала и идентификује са интегралном либерализацијом. Насиље над људима постаје економска категорија јер сакрива своје штетне изборе иза безличне воље тржишта, а медијски контролисана сфера уједначено осуђује сваки облик насиља који није институционализовано и анонимно насиље економије. Ритам капиталистичке мондијализације тежи укидању разлика и алтернатива ширењем неограничене воље за силом кроз техничку доминацију и тежњом за искориштавањем и потрошњом.

Људи се појављују као „карактерне маске“ поретка моћи у бинарним опозицијама господар-слуга, капиталист-радник, с једне стране стварни материјализовани носиоци идеја о властитом животу као најбољем од свих светова, како се одређује у либералном капитализму.

Капитал тежи нестанку реалности у вечној, виртуелној стварности у којој важи правило инверзије. Коначни циљ корпоративног капитала је обликовање модела профитабилне власти. Преображено је уобичајено и свакодневно функционисање државног апарата, односно приватизација саме власти, преласком јавног власништва у приватне руке, праћено дужничком експлозијом и све већим јазом између богатих и сиромашних.³⁾

Глобални капитализам, као тотална моћ у савременом свету је највећи степен исконског „отуђења“ човека јер ствара велике социјалне разлике, уништава политичку аутономију слабих држава и лажима о слободном тржишту економски колонизује „искључене“ из „новог светског поретка“.

Капитал је осмислио концепт глобализованог потрошача, постсубјекта који је усмерен само на задовољење својих потреба, једнодимензионалног човека (Маркузе), атомизирани јединку за коју постоји испуњење само њених уских интереса и користи испуњење тежње ега и садашњих потреба. Кроз корпоративне мреже владавине глобалног капитала, њихове структуре и актери моћи производе „тоталитарну“ културу.⁴⁾ Препознато као непријатељско профиту, образовање у књижевности и уметностима драстично се занемарује, понекад се чак показује и као срамно.⁵⁾

Милтон Фридман, поред Хајека, највећи заговорник неолиберализма, је указивао да људима управљају себични интереси и

3) Naomi Klain, *Doktrina šoka – Uspon kapitalizma katastrofe*, V.B.Z., Zagreb 2008, стр. 21-23.

4) Žarko Paić, *Totalitarizam*, Meandarmedia, Zagreb, 2015, стр. 68.

5) Marta Nausbaum, *Ne profitu: zašto demokracija treba humanistiku*, AGM, Zagreb, 2012, стр. 40.

похлепа па због тога друштво функционише најбоље кад се том интересу дозволи да управља готово свим активностима.⁶⁾ У похлепи лежи и темељ ширења капитализма, као покораване целих држава које су претворене у територије за експлоатацију као и овладавање њиховим привредним ресурсима и јавним предузећима. Капитализам је легализовао пљачку па се поштовањем владавине закона и није могуће бунити против пљачке у законодавним оквирима. Моћ капитала истиче имагинарно време које се састоји од порицања реалне прошлости и реалне будућности, време без стварног памћења и без стварног пројекта. „Усавршено порицање човека“ преузима власт над читавом људском егзистенцијом са циљем да се људи присиле на изједначавање добра са робама, а задовољство са пуким преживљавањем.⁷⁾

Финансијски капитал, нарочито деловањем ММФ-а контролише глобалне медије и самим тим и мишљење јавности, док је одређени део контроле наметнут од стране влада. Капитал је тај који контролише интересе без обзира да ли су они усклађени са интересима од државног значаја. Борба за промоцију чистог капитализма с циљем одржавања режима одређених моћних корпорација уско је повезана са психолошким уништавањем властите нације⁸⁾ или колонизацијом сопственог народа.⁹⁾

Политика је услужна делатност транснационалних компанија, док *think tank* институти (институти труста мозга) као корпоративне институције јавног знања идеолошки воде нове крсташке ратове.

По Фридману¹⁰⁾ само криза, стварна или привидна, ствара истинску промену те је нужно развијати алтернативу постојећој политици, одржавати их све док оно политичко немогуће не постане политичка неизбежност. Ако економска криза изазове довољно снажан удар, радикалан пад вредности валуте, слободног тржишта и тешку рецесију, онда све постаје неважно и вође могу учинити све што је потребно у име реакције на националну кризу. Кризе су, на неки начин, подручја ослобођена демократије.

6) Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chichago, 1962.

7) Guy Debord, *Society of the Spectacle*, Bureau of Public Secrets, 2002, стр. 17.

8) Исто, стр. 29.

9) Sergej Kara-Marza, *Manipulacija svešču*, Vesna-info, Beograd, 2011, стр. 179.

10) Milton, Friedman, *Capitalism and freedom*, нав. дело.

2. ИГРА МАНИПУЛАТОРА У ЦИЉУ ПРОИЗВОДЊЕ ПРИСТАНКА

Манипулација се у многим европским језицима тумачи као руковођење објектима с одређеном намером или циљем. Манипулација није насиље, већ искушење и постиже успех ако натера човека да под дејством примљених сигнала промени своје мишљење, душевно стање, циљеве и програме и почне да делује на нов начин. Успешна манипулација свешћу људи захтева кидање веза са непосредном прошлошћу, али и са целом историјом, јер онај ко контролише прошлост, одређује и правац будућности. Зато је и ремећење уобичајених, стабилних социјалних прилика увек прилика за повећавање сугестибилности.

Због развитка технологије, „владавина над народом“ је постала једноставнија те многи теоретичари тврде да се свет претворио у „глобално село“ и у медијску/виртуалну стварност. Бернајс (*Bernays*) скоро пре 100 година открива да су главни организатори манипулације групе и организације чије је деловање прикривено и које делују у име клијената из корпорацијских и политичких кругова, производећи јавно мишљење. Свесно и интелигентно манипулисање навикама и мишљењима маса имају под својом управом механизме који чине невидљиву владу, која је права владајућа сила.¹¹⁾

Пропаганда је могућа и врло често успешна зато јер је људско понашање подложно обликовању и разноврсности, а људи су све више склони или су приморани да постигну хермафродитну осредњост, самозадовољну, али друштвено савитљиву.¹²⁾ Смрт контекста је логични резултат идеолошке конструкције медијске реалности која је усмерена ка стварању спектакла који је тоталан, зато што је омогућен слободом која изворно припада свету живота. Он је својеврсно „добровољно ропство“. Тријумф спектакла је суштина нашег света данас: нове идеолошке борбе, постмодерни ратови, слика између различитих култура, тотална провидност, зла у његовом људском лицу.¹³⁾

Дух велике уметности модерне у културу масовне забаве врши се посредством владавине гласа и слике према захтевима пасивног примања оног што Бодријар (*Baudrillard*) зове тотали-

11) Edward, Bernays, *Propaganda*, Ig Publishing, Brooklyn, 2005.

12) Fransis Fukujama, *Kraj čovjeka*, Izvori, Zagreb, 2003, стр. 72.

13) W. J. T., Mitchell, *What Do Pictures Want? The Lives and Loves of Images*, Chicago University Press, Chicago- London, 2005.

тарна „порука“ потрошачког друштва, што је нека врста интуитивног увида у стање ствари након краја тоталитаризма.

Медији као корпоративне фузије моћи спектакла и спектакла моћи испуњавају потребу за демократском илузијом јавног приказивања догађаја.¹⁴⁾

Владавина технологије и науке повезана са масовном културом потрошње учинили су да друштво постане дехуманизован погон продуктивности. Реалност неолибералног глобалног капитализма огледа се у савременој политици догађаја без субјекта, због изразите безавичајности.

Медији постају све богатији, а друштво све сиромашније демократијом. Власници медија се налазе у управним или надзорним одборима мултинационалних компанија па је самим тим и логично да је медијска слобода ограничена чињеницом да су власници медијских корпорација вођени идеологијом слободног тржишта као и да имају заједничке интересе са великим корпорацијама, банкама, па и владом. С друге стране, постоји и веза власника великих медијских кућа и владе, као једног од механизма одбране интереса капитала на обе стране. Финансијска зависност медија укључује и одбијање објављивања оног садржаја који је идеолошки супротан или штетан по интерес заштитника/оглашивача.

Успешност пропаганде је видљива у постизању пристанка јавности на одређене идеје које су у почетку категорички одбијане. Владајуће структуре често користе медије као средства за постизање својих личних циљева, супротних добробити заједнице и друштва као целине. Политичари, у свом афоризму апелују на интересе и вредности које се ни у једном друштву не декларишу као приоритетни. У њиховим говорима је изразито наглашено понављање речи чиме се стварају стереотипне представе које се утискују у подсвест. У манипулацији се велик део темељи на осећањима јер се маса не убеђује аргументима већ утицајима на емоције. Баналност речи израз су велике банализације избора слободе у свету спектакла ништавила. Разум захтева дисциплину и усредсређену пажњу. „Лакше је прихватити утисак јер разум одбија, логика раздражује, а емоције узбуђују.“¹⁵⁾

Манипулацијом се спроводи тајни рат те успех у сукобу зависи и од способности „колонизатора“ да спрече организован

14) Žarko Paić, *Totalitarizam*, нав. дело, стр. 245.

15) Sergej Kara-Marza, *Manipulacija svešču*, нав. дело, стр. 166.

отпор. Избећи и не прихватити манипулаторов језик, његову терминологију, његове појмове, избегавајући сваку идеолошку замку, начин је на који се ствара пут препреке за манипулацију свешћу. Једно од главних средстава манипулације је стварање или коришћење кризе, или изазивање осећаја сажаљења и саосећања према слабим и незаштићеним, али главно осећање је страх. Манипулација се највише темељи на неадекватном и илузорном страху и начину његовог стварања.

3. СПЕЦИЈАЛИЗОВАНА КЛАСА КАО ПРОИЗВОЂАЧИ ПРИСТАНКА

У технологији манипулације важно место заузима промена језика. Ми смо робови речи те понављањем фраза, „ми морамо у Европу“, „евроатлантске интеграције немају алтернативу“, „продужетак реформи је неминовност“, „остварили смо велики прогрес“, људима се усађује код какав је и пожељан у манипулацији.¹⁶⁾ Липман, не само да је одобравао овакво деловање, већ га је отворено подржавао, говорећи да „заједнички интереси у потпуности опчињавају јавно мњење“ и једино их може разумети и њима управљати „специјализована класа одговорних људи.“¹⁷⁾ По Чомском, њихова основна функција у односу са јавности је контрола свести. Они утичу на људско понашање и свест, покрећући их на одређену акцију или реакцију. У својим размишљањима он следи Бернауса који је схватио да високо образована класа тактичара обликују јавно мњење, анализира друштво и прилагођава мисаоне структуре из којих јавност са ограниченим интелектом извлачи своје ставове.¹⁸⁾ Та специјализована класа су управо они политичари и капиталисти као и читава плејада медијских манипулатора, стручних аналитичара у служби капитала који нам данас намећу своја мишљења, чија презентација стварности улази у домове грађана и „производи“ страхове, несигурности и отрове. Осим медијске пропаганде, постоје и појединци чије мишљење утиче на светоназоре других. Ле Боновим речником речено „мала интелектуална аристократија“ је вешта сила у примени психологије маса. Та вештачка буржоазија није способна да акумулира

16) Исто, стр. 335.

17) Edward S. Herman, Noam Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York, 1988. стр. ix.

18) Edward Bernays, *Propaganda*, нав. дело.

капитал, већ само да потроши и уништи вишак вредности који убира из локалног рада и субвенција добијених од држава ментора и међународних монопола. Иако су страни империјалисти прави господари „освојених, самоколонизирајућих“ земаља, њихови домаћи актери награђени су за продају локалних производа тако што „добијају“ државу, независну од локалних маса, али не и од империјализма.

Део човечанства који не припада специјализованој класи, врста је „заблуделог крда“¹⁹⁾ са улогом посматрача, и није активни учесник у демократским процесима. Учесници су само формално, када својим усмереним начином мишљења бирају већ одабраног вођу. Када јавност успе изаћи из „заблуделог крда“ (или Ниелсенове „усамљене гомиле“) суочавамо се са „кризом демократије“. Ту кризу треба превладати дисциплиновањем институција одговорних за „индоктринацију младих“ – школа, универзитета, цркава и слично – а можда чак и државном контролом медија, уколико би се аутоцензура показала недовољном.²⁰⁾ Потребно је „произвести пристанак“ те је владајућој структури неопходно оружје да „припитоми“ оно исто „заблудело крдо“ које се рађа с урођеним инстинктима слободе и рационалног резоновања. Прилично је једноставно, улити људима зацртана или прописана уверења и доктрине, а да они при том мисле да је то све њихова лична одлука и мишљење. Потребно је, наиме, максимално искористити моћ незнања, непажње масе и моћ медија па скренути пажњу јавности са проблема на тривијалности, коришћењем речи чије значење људи нису у потпуности схватили (агресија, геноцид и етничко чишћење, тероризам). Ове речи могуће је тумачити на више начина. По Ле Боновом мишљењу гомила никад не тежи праведности и слободи, већ испуњењу својих уских интереса окрећући се од очигледности која јој се не свиђа јер је увек под утицајем илузије. Ко им омогући илузије, лако постаје њихов господар, а ко покуша уништити илузије и покушати их уразумити, постаје жртва гомиле.

Страх од тероризма производи увек нове страхове, а реч „тероризам“ постаје изговор за стварање новца.²¹⁾ Шоком се искориштава страх који је темељ профитабилне индустрије која мул-

19) Edward S. Herman, Noam Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, нав. дело, стр. 13.

20) Noam Čomski, *Propaganda i javno mnjenje*, Rubikon, Novi Sad, 2008, стр. 12.

21) Naomi Klein, *Doktrina šoka – Uspon kapitalizma katastrofe*, нав. дело, стр. 54.

тинационалним компанијама доноси огромне приходе. Одувек су ратови и катастрофе отварали могућности за енормно богаћење уског круга, али данас се „капитализам катастрофе“ може поистоветити са тржишним процватом најбогатијих, јер се периодима непосредно након катастрофа, остварује највећи профит.²²⁾

Медији су дуго времена потхрањивали колективну свест и наглашавали потенцијалну моћ коју јавност може поседовати. Ипак, данас масовни медији нису ништа другачији од великих индустријских корпорација и компанија, јер су оријентисани ка профиту у смислу Марксове „свепродајности“, а не ка извештавању и откривању истине. Медији су инструмент моћи великих корпорација, али и промотери идеја које владе желе да буду прихваћене од стране грађана. С друге стране, следе и истичу интересе власника капитала и влада, које том капиталу примарно служе. Истина и објективност не могу бити средства за промовисање појединачних циљева, нити могу постојати као средство акумулације капитала. Стога је субјективизам медија усмерен ка све присутној централизацији медија. Ипак, овај феномен постоји и у односу капитала према другим аспектима економије као и даљем јачању моћника, елитне мањине.

Најважнији задатак медија није промоција њихове изворне функције, односно политичка сфера за ширење истине јер, због огромних количина новаца повезаних са медијима, они могу боље од било које друге институције креирати слике о нашем месту у друштву. Медији су у симбиотичкој вези са моћним изворима информација због своје финансијске зависности и заједничких интереса. Медији су зависни од владиних сектора који им омогућавају несметан проток великог броја информација и апсолутну превласт „рекламократије“, која моделује, како нашу перцепцију, тако и све класичне новинарске жанрове.

Званични владини извори су а priori сматрани веродостојним. Чињеница да је информација издата од стране владе или њене институције, чини ту информацију довољно поузданом да буде објављена без даље анализе истинитости њеног садржаја. Овакве информације нису подвргнуте контроли истинитости, а грађани су изгубили „рефлекс препознавања“, а тога нису свесни.

Медији се ретко баве истраживачким новинарством када су суочени са политичким, економским и верским монополом. Сукобљавање с носиоцима политичке моћи може бити опасно, те је

22) Исто, стр. 24.

нужна медијска само-цензура.”²³⁾ Медији често користе сензационализам, чиме се постиже фрагментација проблема и дробљење информација, тако да није могуће постићи заокружено сазнање. На исти начин се постиже и прећуткивање важних догађаја које публика не би требало да запази.

Мистерија потрошачког друштва као реализоване утопије либералне демократије о богатству слободног појединца јесте у његовом одређењу насупрот појма тоталитаризма; нескривене поруке о моћи спектакла потрошње иза које се не налазе ни Вође, Партије, Историје, него моћ глобалног капитала.

У периоду непосредно пред распад совјетског комунизма развијен је механизам контроле масовних медија као одбране од спољашњег непријатеља. Нестанком комунизма, настаје нов глобални непријатељ, јер је друштво било усмерено да став, ако непријатеља нема, потребно га је измислити. Морао се створити нов непријатељ који би попунио ово упражњено место и због тога су изражене претње: талибани, ал-Каида, исламски Цихад, бомбаши самоубице, и читав низ терористичких упоришта широм света.

Контрола која почива на хистерији и страху има огроман утицај и на саме медије, који онда настоје да индоктринирају нацију у складу с одређеним програмом „производње страха“ и „производње мржње према непријатељу“. Све присутнији тренд који дели свет на „нас“ и „њих“ се показао ефикасним, нарочито у времену које иде на руку моћницима за остваривање њихових политичких планова.

Човек боје стварног света признаје за стварне, након што их види на екрану. Тако гледалац разорене свести лако постаје апсорбер свега онога што глобална мрачна сила жели да буде део наше свести.²⁴⁾ Контрола над јавним мњењем је основа сваке владавине, с тим да се истиче да је функција односа с јавношћу помоћ или спона између власти и појединаца у друштву. У званичним дефиницијама нигде се не наводи да су односи с јавношћу индустрија, као и свака друга, која доноси велики профит.

4. ЗАКЉУЧАК

Капитал је основни параметар који одређује границу између онога шта би медији требало да буду и онога што јесу, уз на-

23) Bartholomew Sparrow, *Uncertain Guardians*, JHU Press, 1999, стр. 62.

24) Segej Kara-Murza, *Manipulacija svešču*, нав. дело, стр. 335.

меру да се створи преображено ново друштво. Да би се постигла надмоћ капитала пропаганда мора бити усмерена на преображај досадашње свести становништва, уз подстицање незадовољства и константно одржавање и производњу страха, уништење важности солидарности као социјалне и кохезионе повезаности. „Информационе производе“ данас производе велике приватне корпорације у сарадњи са највећим банкама које су постале главни власници акција телевизијских компанија. Произвођачи и ширитељи информација ни у ком случају нису индивидуе на које се односе уставне гаранције о слободи говора, већ су то приватне корпорације које теже максималној добити. Новац, односно капитал, одређује шта ће бити претворено у информацију, ко ће то рећи или пренети као и врсту људи којима је таква информација намењена.

Групе које поседују моћ не користе своју моћ за остваривање огромних прихода. Они имају значајнији циљ; а то је манипулација мишљењем јавности. Исте групе врше класификацију информација и одлучују које су информације подобне за објављивање. Те групе подржавају одређене стручњаке који су присутни у медијском простору и који су способни за примену флака и промовисање идеја своје групе. Бројни високо плаћени новинари, „коментатори“, „аналитичари“ и други људи сличних „занимања“ су богато награђени јер су они најјефтиније средство за манипулацију масама. Лажне и многоструко поновљене тврдње таквих „новинара“ и осталих поменутих „стручњака“ имају у највећем броју случајева тренутно пожељан ефекат. Заправо, они пружају опипљиву корист политичким елитама на власти, а у складу су са коренитим интересима њихових стварних, домаћих и страних налогодавца. Стварају друштво спектакла у чистом виду – они знају да живе међу измишљеним представама, али се потчињавају његовим законима. Спектакл је владајући облик живота, као свеприсутна афирмација већ направљених избора. Пасивни пристанак који спектакл захтева заправо је већ ефикасно наметнут његовим монополом над појавношћу.²⁵⁾

Реклама ствара виртуелни свет изграђен по „пројекту наручиоца“, с гарантованом културном хегемонијом буржоаских вредности (Кара-Мурза). То је наркотизујући имагинарни свет, и мишљење човека „утонуло“ у њега постаје аутистичко. Реклама, као информација, разарач је интензитета у којој се све вештине смисла и бесмисла заморно понављају.²⁶⁾ Важна је памтљивост и

25) Guy Debord, *Society of the Spectacle*, нав. дело, стр. 10.

26) Žan Bodrijar, *Simulakrumi i simulacija*, Svetovi, Novi Sad, 1991, стр. 96.

убедљивост, али важна је и упечатљивост информација која се постиже емоционалним памћењем које изазива утисак.

Власници капитала постављају идеологије и диктирају медијско понашање, односно стварају вести и утичу на обликовање и пројектовање веродостојних интерпретација стварности. Наивно је веровати да друштва која за себе тврде да су демократска и слободна немају одређени степен контроле медија. Једино је непознат степен директности спровођења контроле. Ипак, све се више либерална демократија почиње остваривати управо кроз своју властиту супротност; кроз полицијску глобализацију све веће контроле и заштитног терора.²⁷⁾

Капитал и контрола медија у комбинацији са „доктрином шока“ одлично су оружје у спровођењу „умећа политике“. Политика није базирана на рационалним апелима утемељеним на чињеницама, већ се састоји од креирања мишљења помоћу намерног искориштавања подсвесног и ирационалног закључивања.²⁸⁾

Још један битан темељ манипулације је метода „проблем-реаговање-решење“. Насилно се ствара проблем како би се јавност навикла на њега. Пример те методе је изазвати и преносити насиље са намером да јавност лакше прихвати ограничавање слободе, економску кризу или да би се оправдало рушења социјалне државе и умањила права појединца.

На исти начин, под плаштом, иманентног напретка науке се прихватају економске категорије конкурентности и компетитивности у сврху профитабилне искористивости на тржишту рада. Последица је отимање хуманистичког образовања и науке од њихова својственог предмета ,а самим тим и од личне природе. Не случајно, то је најизразитије у филозофији, јер се вешто избегавају питања како то да су управо демократска грађанска друштва *de facto*, не нужно и *de iure*, склона апсолуту профита.²⁹⁾

Криза која се догађа „у позадини и тихо“, нарочито изражена у кризи образовања, посебно хуманистичког, која подрива вредносне темеље демократских друштава, дугорочно је штетнија него криза економије, јер се уништавају читаве генерације становништва. У бескрајним понављањима симулација, и сама власт се на крају распада у том простору и претвара у симулацију власти.

27) Žan Bodrijar, *Duh terorizma*, Arhipelag, Novi Sad, 2007.

28) Graham Wallas, *Nature in politics*, London, Archibald Constable, 1908.

29) Martha C. Naussbaum, *Ne profitu: zašto demokracija treba humanistiku*, нав. дело.

Манипулација се спроводи преко фино испреплетаних и усклађених фактора од којих је најважнији језик, јер је успех манипулације немогућ без стварања савезника у душевном свету примаоца. Једно од главних начела заштите од манипулације је одбијање језика на коме потенцијални манипулатор излаже проблем. Неразумљиве речи имају за циљ или да импресионирају слушаоца лажним ауторитетом експерта, или да постигну хипнотишући ефекат. Политичка манипулација је прикривена у сликама или речима које делују на емоције. Већина стереотипа које манипулатори користе има снажну емоционалну обојеност. Политика је аморална и она не познаје емоције већ пласира оне које су само камуфлажа или декор представе. У том трену је потребно сагледати своје интересе, као и интересе потомака и народа, а наслутити интересе говорника.

Манипулатор постиже успех када предухитри процес мобилизације психолошких заштита аудиторијума. Зато се толико велики значај придаје сензационалности и хитности. Сензационалност је најчешће усмерена ка одвлачењу пажње. Манипулатори примењују читав низ техника да у нама ућуткају, осећање историјског времена, смештају нас у вечну садашњост, намећу нам посебно, затворено време спектакла. Главно средство пропаганде је понављање, односно употребљавање једне те исте комбинације речи. Ако се заиста жели објаснити неки проблем, онда ће увек тај проблем изнети у целини, макар и укратко. Вадећи проблем из реалног контекста и не говорећи о важним спољним чиниоцима, манипулатор, нашу мисао и тумачење наводи на пожељна мишљења.

Манипулатори се труде да нас претворе у потрошаче идеја, у уво које пажљиво слуша, широм отворених очију у потрошача који није способан за дијалог. Манипулатор, спречавајући дијалог, по њега повољно решење представља без алтернативним – јер иначе почињу размишљања, просуђивања. Манипулација се умногоме своди на то да људима предлажу такво тумачење проблема које одвлачи од суштине.

Један од главних поступака манипулације је постављање проблема у вештачки изграђен контекст (често лажни) јер ће онда одбрамбено средство представљати неприхватање понуђене поставке питања. Сећање и предвиђање су основ психолошке заштите од манипулације, па управо и зато представљају један од главних објеката разорних дејстава. Манипулатори примењују

читав низ вербалних техника како би замаглили осећање историјског времена, смештају нас у вечну садашњост, намећу нам посебно, затворено време спектакла. Не подлећи „завођењу“ манипулатора значи изаћи из тог зачараног временског круга.

Аргумент за подршку неке чисто идеолошке или политичке тврдње, манипулативни медији траже у подршци ауторитета, а често и у огромном броју „подобних“ политичких аналитичара и тумача постојеће геополитичке ситуације обојене неолибералним постулатима и великим идејама о сигурности, владавини права, напретку, а у ствари промоцији, интереса крупног капитала и мултинационалних корпорација. Живимо у друштву у коме је на снази манипулација свести и свеукупна тежња за усмеравањем начина размишљања на начин на који желе заговорници корпоративног капитала.

ЛИТЕРАТУРА

- Baudriallard Jean, *Simulacija i zbilja*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2001.
- Bodrijar Žan, *Duh terorizma*, Arhipelag, Novi Sad, 2007.
- Bodrijar Žan, *Simulakrumi i simulacija*, Svetovi, Novi Sad, 1991.
- Bernays Edward, *Propaganda*, Ig Publishing, Brooklyn, 2005.
- Čomski Noam, *Propaganda i javno mnjenje*, Rubikon, Novi Sad, 2008.
- Debord Guy, *Society of the Spectacle*, Bureau of Public Secrets, 2002.
- Fukujama Fransis, *Kraj čovjeka*, Izvori, Zagreb, 2003
- Friedman Milton, *Capitalism and freedom*, Chicago University Press, Chicago, 1962.
- Herman Edward S., Chomsky Noam, *Manufacturing Consent: The political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York, 1988.
- Kara-Murza Segej, *Manipulacija svešču*, Vesna-info, Beograd, 2011.
- Klein Naomi, *Doktrina šoka – Uspon kapitalizma katastrofe*, V.B.Z., Zagreb, 2008.
- Mitchell W. J. T., *What Do Pictures Want? The Lives and Loves of Images*, Chicago University Press, Chicago- London, 2005.
- Nussbaum Martha, *Ne profitu: zašto demokracija treba humanistiku*, AGM, Zagreb, 2012.
- Paić Žarko, *Totalitarizam*, Meandarmedia, Zagreb, 2015.
- Sloterdijk Peter, *Kritika ciničkog uma*, Globus, Zagreb, 1992.
- Sparrow Bartholomew, *Uncertain Guardians*, JHU Press, 1999.
- Wallas, Graham, *Nature in politics*, Archibald Constable, London, 1908.

Vesna Stankovic Pejnovic

DEMOCRATIC IDEOLOGICAL PROPAGANDA IN THE SERVICE OF THE CAPITAL

Resume

The capital is the basic parameter that determines the boundary between what the media should be and who they are with the intention to create a new society transformed society. In order to achieve the supremacy of capital, propaganda should be focused on the transformation of the current awareness by encouraging discontent and constant maintenance and production of fear, the destruction of the importance of solidarity as well as social integration and cohesion connection.

Theory of the propaganda model will highlight one of them concerning the influence of capital on the mass media contents, that is, the impact of the owners' capital on the news reporting: which news and other material need to be disseminated and which information should be distorted, marginalized or even excluded in order to promote elite viewpoints and interests of capital owners. Power groups do not use this power to exert enormous revenues. They have more important goal; and that the manipulation of public opinion. The same groups carried out the classification of information and decide which information related to publishing. False and multiple repeated assertions "experts" are in most cases currently desirable effect. They provide tangible benefits to the political elite in power, and in accordance with their real interests of the radical, domestic and foreign principal.

Power groups not to use this power to exert enormous revenues. They have more important goal; manipulation of public opinion. They classify information and decide which information related to publishing. False and multiple repeated assertions "experts" are in most cases currently desirable effect. They provide tangible benefits to the political elite in power, and in accordance with their real interests of the radical, domestic and foreign principal. It is easier to manage the successful operation of mass consciousness through soft power. They "create consent" to manage perception that formed "pseudo environment", or diverted attention from important issues irrelevant to the overwhelming media irrelevant information, so people do not

think and acquire basic knowledge in understanding the world. The capital and control of the media, combined with “shock doctrine” is excellent weapons in the implementation of “the art of politics”.

Keywords: propaganda, democracy, manipulation, capital, ideology

* Овај рад је примљен 29.06.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Катарина М. Милошевић

Косовска Митровица

Михајло П. Манић

Факултет за дипломатију и безбедност, Београд

ПОЛИТИЧКО КОМУНИЦИРАЊЕ КАО ЧИНИЛАЦ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ГРАЂАНА У ЈАВНОМ ПОЛИТИЧКОМ ЖИВОТУ

Сажетак

Политичка ситуација у Србији као и у готово свим бившим социјалистичким земљама, препуна је дефицита демократских потенцијала али и значајних резерва грађана према неформалним и формалним облицима сопственог учешћа у управљању јавним пословима. У овим земљама, укључујући и нашу, наслеђена политичка култура не вреднује позитивно било какав вид грађанског учешћа у одлучивању или било каквог ангажмана грађана у пословима од јавног значаја. Поменути постојећи дефицит изворно људских и демократских потенцијала, на делу је не само у политици већ у читавој социокултурној стварности која се са политиком међусобно прожима. У покушају да превладају ову ситуацију, представници политичких власти потражили су савезника, довољно јаког али и слабог како би га могли инструментализовати и (и)користити у сврхе творења и формирања мишљења које се суштински не разликује од њиховог. Пронашли су га у виду гласног и јаког, и, што је најважније, оног који утиче на грађане формирајући им мишљење – медији – који представљају техничке канале дисеминације информација, али не само то, већ и канале стабиловања политичке власти.

Кључне речи: политичко комуницирање, партиципација, грађани, медији, политичари

1. СТВАРНИ ДОМЕТИ ПОЛИТИЧКОГ КОМУНИЦИРАЊА

Међу ауторима који се баве политиком постоји уврежено мишљење да је немогуће да се акт политике отелотвори другачије него као комуникациони чин, и да је политичка комуникација суштински чинилац политике. Сложићемо се са констатацијама, јер се у политичкој комуникацији симболима посредује размена аргумената, чињеница и воље, при чему се доносе општеобавезујуће одлуке од суштинског значаја за политику и политички систем заједнице. „Од свих могућих модуса политике – као *polity*, *policy* и *politics* – политичка комуникација присутна је у сва три. Ипак, она је најочигледнија када је реч о ‘public policy’ унутар које се политички живот креће од конфликта интереса ка консензусу (теоријски), односно, ка компромису (стварно).“⁽¹⁾ Овако схваћена, политичка комуникација јесте саставни чинилац политике и представља, између осталог, извор моћи за учеснике у политичкој утакмици.

Када се политичка комуникација схвати као средство за спровођење политике, за обелодањивање политичког понашања и политичких стратегија за које се тражи пристанак грађана, онда говоримо о *политичком комуницирању у ужем смислу*. „Легитимитет демократски изабране власти потиче од народа, и стога је она обавезана да пред њим полаже рачун за свој рад. Када то чини, она политички комуницира. С друге стране, извођењем својих комуникационих активности сви претенденти на власт покушавају да створе имиџ, поверење, и да мобилишу присталице и њихове гласове. Дакле, и они покрећу политичку комуникацију.“⁽²⁾

Сходно томе, у савременом друштву када се разлике у стремљењима завршавају општеобавезујућим одлукама већине, онда је, пре институционализације одлука, потребно добити и подршку јавности. Зато модерна демократска друштва подразумевају да политичко комуницирање, схваћено у ужем смислу, као средство оваплоћења политике, мора бити слободно. Слобода изражавања у демократским друштвима, реализује се кроз све већи број комуникационих средстава, што, с једне стране, отвара

1) Мирољуб Радојковић, „Политичка комуникација у Србији“, у зборнику: *Мецимент политичке комуникације*, (приређивачи: Ansgar Zerfaß, Мирољуб Радојковић), Фондација Konrad Adenauer, Медијски програм Југонсточна Европа, Београд, 2011, стр. 28.

2) Исто, стр. 29.

могућност слободног изношења мишљења, док са друге стране, могу да изазову одустајање политичких актера од дугорочних, стратегијских циљева.

Процес преображавања друштава која се налазе у расцепу између „затворених“ недемократских ка „отвореним“ демократским друштвима, у процесу транзиције, модернизације и признавања мултикултуралности, тежак, је, спор и наизглед неостварљив. У том процесу долази до сукоба друштвених и политичких сила, својинског монопола, из чега се јавља тенденција покретања учешћа друштвених актера тј. грађанства као помоћи у процесу стабилизације друштва и његовог уређења.

У борбама за промену власти у друштвима са нестабилним државним уређењем, политичко комуницирање и средства масовних комуникација имају и играју веома велику улогу. У протеклој деценији на нашим просторима (али и на светском нивоу) вођени су прави медијски ратови и борбе око плурализације и контроле медија, нарочито електронских. Медији су се у тој борби поларизовали на режимске (државне) и „независне“ (приватне). Свака владајућа партијска групација настојала је да очува монопол у медијима, па је због тога изостало законодавство које би омогућило претварање државних медија у јавне сервисе грађана.

Медији који би могли да зараде довољно за пристојан опстанак квалитетним радом (обављајући и функцију информисања, образовања и забаве, али не по обрасцу сензационализма), могли би да буду и храбрији и селективнији, односно самосталнији субјект и чинилац јавности. „Строг избор тема и актера од суштинског значаја за демократско функционисање заједнице, био би благотворан и за квалитет политичке комуникације, за откровење дијалога и за побољшање политичке културе. Тако би демократски поредак обезбедио систем норми и процедуралних правила под којима би требало да се зна ко, када и под којим условима може доносити одлуке које се тичу читаве политичке заједнице.“³⁾

Чврстој (стабилној и организованој) држави која је добро правно уређена и у којој институције испуњавају своје задатке, одговара политичка комуникација која није драматична. У демократски уређеном друштву, политичко комуницирање укључује и активно повезивање и интеракцију политике, медија и политичке јавности, грађанства. Било да се ради о демократским или о

3) Џон Кин, *Медији и демократија*, Филип Вишњић, Београд, 1995, стр. 97.

друштвима која још нису досегла пожељан ниво демократичности, мора се признати да животну, друштвену и политичку сцену данас увелико обликују медији. При томе, грађанину је понајвише запала улога посматрача. Интересовање за послове од јавног значаја, јењава или не допире до јавности. Док се у приватној сфери о томе говори свакодневно, у јавности се помене тек повремено.

2. ПОЛИТИЧКО КОМУНИЦИРАЊЕ У СРБИЈИ – ЊЕГОВИ АКТЕРИ И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА КВАЛИТЕТ ПОЛИТИЧКОГ КОМУНИЦИРАЊА

Степен укључености актера (власт, медији и грађани) политичког комуницирања у сам процес (политичког комуницирања), а тиме и домашaj утицаја, предодређује стварна расподела друштвене моћи између актера и у зависности од политичког уређења друштва. Уколико је оно демократско, грађани могу и учествују у процесима одлучивања исказивањем своје воље, док у постсоцијалистичким, недемократским и затвореним друштвима, грађанин недовољно често користи право, што показује да степен укључености грађана није равномеран.

Успешност представника власти и њиховог идејног политичког пројекта, требало би да се темељи на вредностима које претпостављају ревитализацију *интереса* и *потребе* друштвених заједница, а не њих као појединаца. Ипак, уместо да се велики део политике одиграва у развијеној и отвореној политичкој расправи између представника власти и грађана, у реализацији идеја, веровања, вредности и ставова већине о политичком поретку у коме људи живе, најважнија је и најутицајнија стварна структура политичке моћи којом комуникатори располажу.

Управо такву партијску сцену Србије, као неку врсту усуда, одликује и прати изразито висок степен динамичности, нестабилности и конфликтности, како међустраничких, тако и унутарстраничких односа. Серија уједињавања и разједињавања, сукоба, расцепа и нових интеграција, у клими створене перманентне предизборне грознице, говори о нестабилном политичком тлу. Медији, радећи на сопственом побољшању гледаности и економске опскрбљености, као да су заборавили на своје основне функције и окрећу се вечитом спектакуларизму. Тренд емисија јесте довођење оних који су без интелектуалне храбрости или, боље речено, оних чија је храброст сведена на голу простоту, вулгарност, празну причу,

па и на храбро изречену лаж – за коју се унапред зна да неће бити кажњена. За овакву ситуацију важе речи Хане Арент: „Пошто су на највишим положајима у влади тако разуздано предали политичкој неистини и пошто су, услед тога допустили да се лаж свугде подједнако рашири, лако се доспева да се у свему претера и да се заборави истина.“⁴⁾

Данас се у Србији храброст уредника ТВ емисија не мери истинитим и објективним извештавањем, већ количином добијеног новца од донатора и, наравно, што већим сензационализмом који продаје робу. Све телевизијске куће углавном личе једне на другу – од студија до новинара и ТВ водитеља који као да су клонирани. Ови последњи често и најозбиљније теме срозавају и вулгаризују до крајњих граница укуса. Озбиљне теме као да су намерно сведене на ниво *talk-show*-а, можда и понајвише из разлога што сами новинари нису довољно упућени у тему. Претварајући озбиљну емисију у „шоу“, они прикривају своје незнање али и неозбиљност, па можда чак и скривену интенцију сопствене медијске куће. Што озбиљнија тема, то већи – циркус, а *ексклузивом* се назива готово све – од празних разговора, факсом добијених одговора на унапред постављена питања, текстова скинутих са интернета, до гостовања домаћих „трећеразредних“ политичара. Ружно, некултурно и безвредно у медијима се представља као „авангарда“.

У савременом свету медији су политизовани до те мере да је скоро немогуће проценити колико информација презентује конкретан догађај,⁵⁾ да ли ће медији бити спречени да објаве истину или ће пласирати лажне информације. Медији би требало да представљају окружење разумевања кроз рационалну дискусију и пажљиво и тачно извештавање. Савремено доба допринело је завођењу медија политичким намерама, посредним или непосредним интересом власника медијске куће и сталним покушајима својатања, присвајања или контролисања медија. Ова вечита борба између политичара и медија, већ неко време изгледа као да има карактер *zero-sum-game*.⁶⁾ Она више доприноси растројености и

4) Хана Арент, *Истина и лаж у политици*, Филип Вишњић, Београд, 1994, стр. 68.

5) „Поред медија који стварају колективну интерпретативну мапу неког догађаја постоје, као што је већ и напоменуто, и други релевантни актери: заступници друштвене контроле (попут полиције и судова) и морални активисти (са посебним акцентом на политичаре).“ (Ђорђе Стојановић, Живојин Ђурић, “Од друштвене контроле до моралне регулације: реартикулисање дискурса моралне панике”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 2/2015, стр. 16.)

6) Игра у којој онолико колико један учесник добија, други мора да губи, са исходом нула. Видети: Џон Лојд, *Шта медији раде нашој политици*, Самиздат, Београд, 2008, стр. 16.

повећању неповерења грађана у институције, политичке системе, политичаре али и саме медије, и пре слабљењу неголи оснаживању демократских начела.

Ипак, не можемо генерално закључивати о непостојању заједништва и сарадње између представника власти и медија, јер они дефинитивно имају неку врсту тајног савеза или договора. Медији могу да помогну или чак омогуће победу одређених партија или њихових представника на изборима. Делује да је политика у рукама медија што треба са задршком прихватити. Њихов однос се често тумачи као сукоб неједнаких снага, с обзиром да политика може забранити одређени медиј, док са друге стране, политичари зависе од медија.

Политика је доминирала медијима све до '60-тих година, у време почетка темељног испитивања у интервјуима, интензивног рада на истраживачком новинарству као и појава телевизијске сатире политике. Од тада су политика и политичари у одбрамбеном ставу у односу на медије. Усвајајући правила истраживачког новинарства, новинари би требало да себе учине арбитрима јавног живота и да буду чувари моралности и истине. Јер, „ова битка јесте битка за моћ“⁷⁾. Притом, медији теже да имају примат и моћ над грађанима из истих разлога као и политичари. Њима су због сопствених економских потреба и сопственог опстанка, потребни грађани који их купују, гледају или слушају. И више од тога – потребно им је да им верују.

Демократско поимање политике поставило је медије у посебан положај, доделивши им привилегије непознате другим агенсима социјализације, информисања и образовања. Политика и медији⁸⁾ данас имају више заједничких циљева у потрази за демократским вредностима и грађанским друштвом. У демократски уређеном друштву, у политичко комуницирање су, поред представника власти, политичких институција и медија, укључени и грађани као важан саставни чинилац овог процеса. „Политички живот у Србији одликује висока густина партијског чланства – сваки десети пунолетни грађанин је у некој од партија. Даљу петину чине тврде партијске присталице. Но, број грађана који

7) Исто, стр. 20.

8) „Политичке партије су итекако свесне снаге коју медији поседују и обилато их користе.“ (Адријана Грмуша, Миша Стојадиновић, “Медијско извештавање током предизборне кампање: парламентарни избори у Србији 2014. године”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 4/2014, стр. 319.)

имају какво-такво поверење у партије и парламент поклапа се са овом трећином 'партијских верника'. У широј орбити партија налази се још 20-30 % грађана који без јасније партијске идентификације и поверења у партије своје учешће у политичком животу своде на повремену излазак на изборе. На другој страни, изван силе партијске теже је више од две петине грађана. Забрињава чињеница што политичка и изборна апстиненција показује тренд раста⁹⁾

У Србији забрињавајуће низак степен учествовања грађана у политичком комуницирању итекако утиче на квалитет политичког комуницирања, јер у овом случају не постоји трећи ослонац у институционалном „трношцу“.¹⁰⁾ На слободан проток информација и отворену комуникацију треба да утиче критички став публике/јавности према ономе што јој се нуди, спремност да критички промишља информативне садржаје. Њихово активно учествовање доприноси бољем изражавању захтева, жељи да учествују у систему комуницирања, исказивања своје забринутости према државном апарату и средствима информисања. Критичка свест појединца се мора континуирано развијати и стимулирати како од средства масовног комуницирања, тако и од образовног система једног друштва. Грађани као критичка јавност, креирају сопствена мишљења о суштини медијске понуде, поруке и садржине. Тиме, медији добијају новог „критичара“, јавно мњење или критичку публику која размишља „шта, како, зашто и чему“ нека информација.

3. КАКО „ВОЛИМО“ ПОЛИТИКУ У МЕДИЈИМА?

Нагласили смо да се политичко комуницирање третирамо искључиво као фактор у дефинисању социјалне и политичке партиципације грађана у јавном животу. Овде се не ради о комуницирању на институционалном, радном или на нивоу комуницирања у функцији представљања и рекламирања, већ о комуницирању које се одвија између представника власти и грађана а које се тиче ак-

9) Зоран Стојиљковић, „Изборна апстиненција-резултати истраживања“ у зборнику: *Политика и свакодневни живот*, Фондација Heinrich Böll – Регионални уред за Југоисточну Европу, Београд, 2006, стр. 320-324.

10) Мирољуб Радојковић, „Политичка комуникација у Србији – оглед из пројекта“, *Република*, Задруга Res publica, Београд, 2003, стр. 304-305.

туелних проблема заједнице у којој грађани живе, и које се одвија готово искључиво посредством масовних медија. У документу *Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу*, као и у досадашњим истраживањима о учешћу грађана у јавном животу, наглашено да партнерство локалне власти и грађана и непосредно грађанско учешће готово и не постоји. Део објашњења лежи у томе што локалне структуре власти довољно не подстичу грађане да активно, заједно са властима, решавају проблеме од јавног значаја за град и његово становништво и учине да локална заједница на најбољи начин искористи своје капацитете у циљу побољшања њихових услова живота. Такође, у одговарајућим истраживањима тврди се да у свим бившим социјалистичким земљама, укључујући и Србију, грађани имају значајне резерве према неформалним, али и према формалним облицима сопственог учешћа у управљању јавним пословима, због наслеђене политичке културе у којој се ни на једном нивоу позитивно не вреднује такав вид грађанског ангажмана и учешћа.¹¹⁾

Претпоставка је да су потребе али и спремност грађана Србије да учествују у јавном политичком животу земље у великој мери неизвесни, а да су грађани у огромном броју и незаинтересовани за то – с обзиром на то да тамо где се заиста доносе важне политичке одлуке они немају приступа. Бавећи се везом између партиципације грађана и политичког комуницирања, навели смо да је потребно задовољити неке од основних предуслова и критеријума за грађанско партиципацијање и иоле квалитетну политичку комуникацију: правовремено и тачно информисање грађана о расположивим механизмима и каналима за њихово учешће у одлучивању; интензивно комуницирање и редовно слање повратне информације грађанима о судбини њихових предлога; интензивна и уређена интеракција између представника власти и грађана.

Истичемо још једном да је *информисаност грађана* битан, не само мотивациони фактор већ и услов побољшања њиховог учешћа у политичком животу локалне заједнице. Оно је важан сегмент комуницирања као таквог, док учешће грађана у јавном политичком животу зависи и од квалитета политичког комуницирања.

11) Стална конференција градова и општина, *Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу*, Досије, Београд, 2006, стр. 17.

4. УЛОГА И УТИЦАЈ ПОЛИТИЧКИХ АКТЕРА НА НИВО И КВАЛИТЕТ ПОЛИТИЧКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ

Полазимо од става Радојковића да у: „процесу политичке комуникације увек учествују три стране: актери власти, медији и грађани, односно политичка јавност и да степен њихове укључености у политичко комуницирање, а тиме и домашај утицаја, предодређује стварна расподела друштвене моћи између помнутих актера. Она није равномерна. У савременим друштвима постаје типично да се моћ не везује за неко одређено место или институцију, као што је много друштвених места и установа без моћи. Као по правилу, такав усуд најчешће се дешава политичкој јавности, дакле баш оном домену у којем је начелно могућ слободан приступ свим грађанима“¹²⁾

Овом ставу придружимо и мишљење Мекнеира (*McNair*) да се „политичко деловање конципира и остварује увек кроз актере политичке комуникације“¹³⁾. У актере политичке комуникације убраја:

- политичке организације (политичке странке, јавне организације, скупине за притисак, терористичке организације и владе),
- медије и
- грађане.

По овом аутору улога политичких организација огледа се кроз политичке, изборне актере¹⁴⁾ (*electoral actor*). Политичке странке имају улогу у процесу обликовања политичке воље и у обављању државне власти и њихов је утицај најуочљивији у периодима изборних кампања. Јавне организације су нестраначке организације с политичким циљевима: 1) синдикати, 2) групе потрошача, 3) професионална и друга удружења. Не повезује их идеологија, него нека заједничка ситуација. Групе за притисак (*pressure groups*) су оне интересне групе чија се улога огледа у

12) Мирољуб Радојковић, Бранимир Стојковић, *Информационо комуникациони системи*, Слио, Београд, 2004, стр. 3.

13) Brian McNair, *Uvod u političku komunikaciju*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003, стр. 13.

14) Под изборним актерима наводи појединце, друштвене групе, организације или институције које непосредно или посредно учествују у изборима и утичу на њихову природу и исход.

настојању да свој (појединачни, посебни, заједнички и/или опши) интерес остваре или заштите различитим притисцима на појединце, јавност или структуре моћи¹⁵⁾. *Међународне организације чија се улога огледа у креирању политичких, сигурносних и других оквира данашњег друштва.* Међу најзначајнијим међународним организацијама данас убрајамо Уједињене нације, НАТО, Европску унију, Организацију за Европску сигурност и сарадњу (ОЕСС), Г8, Арапску лигу, ММФ итд. *Друштвени покрети* представљају колективну, јавну, масовну, добровољну акцију људи која израста из незадовољства, изражава одређене сукобе интереса, а улога им је да покрену решавање значајних друштвених питања и да стреме друштвеним променама.

Улога поменутих актера, највидљивија је у периодима изборних процеса. „Изборе битно одређују интереси, вредности, циљеви, стратегије, одлуке и обрасци понашања актера који у њима суделују“.¹⁶⁾

Медији имају изузетно значајну улогу с обзиром на учешће грађана у политичком и друштвеном животу. Они обезбеђују публицитет политичарима и промоцију рада и програма политичких странака, а тада када отварају простор за мишљење опозиције медији постављају основу за доношење рационалних избора и одлука грађана. На тај начин грађани добијају потребне информације како би реализовали ефективну политичку партиципацију.

Улога медија не задржава се само на томе. Медији се појављују као простор за информације и јавне расправе о темама које су значајне за заједницу, за обавештења о различитим робама и услугама, за размену идеја, интеграцију и демократску партиципацију. Активан однос грађана с обзиром на политичку партиципацију не своди се само на политичке изборе. Облици грађанске партиципације укључују и грађанске иницијативе, зборове, референдуме и остале облике грађанског утицаја на послове локалне самоуправе (радна тела, савети и друго). Грађанин има право да критикује рад државних и других органа и организација и функционера, да им подноси представке, петиције и предлоге и да на њих добије одговор, ако га тражи.

15) „*Политичка моћ* огледа се у способности стварања повољних услова, у глобалним и регионалним оквирима, за ефикасно реализовање свих државних функција, ради достизања и очувања националних и државних интереса, вредности и потреба.“ (Радослав Гађиновић, „Моћ у остваривању колонијалне политике“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 2/2015, стр. 140.)

16) Мирјана Касаповић, *Изборни лексикон*, Политичка култура, Загреб, 2003, стр. 19.

Демократска партиципација грађана подразумева удруживање грађана око решавања најширег круга питања, чиме се креира тзв. цивилни сектор. Грађани на тај начин утичу на промену или одржање свог друштвеног миљеа у смеру који је за њих прихватљив. Медијски покривена акција или идеја наилази на ширу подршку јавности, добија на значају и бива лакше уочена, реализована или помогнута од стране доносиоца одлука.

ЛИТЕРАТУРА

- Арент Хана, *Истина и лаж у политици*, Филип Вишњић, Београд, 1994.
- Гафиновић Радослав, „Моћ у остваривању колонијалне политике“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 2/2015.
- Грмуша Адријана, Стојадиновић Миша, „Медијско извештавање током предизборне кампање: парламентарни избори у Србији 2014. године“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 4/2014.
- Касаповић Мирјана, *Изборни лексикон*, Политичка култура, Загреб, 2003.
- Кин Џон, *Медији и демократија*, Филип Вишњић, Београд, 1995.
- Лојд Џон, *Шта медији раде нашој политици*, Самиздат, Београд, 2008.
- Радојковић Мирољуб, Стојковић Бранимир, *Информационо комуникациони системи*, СЛЮ, Београд, 2004.
- Радојковић Мирољуб, „Политичка комуникација у Србији – оглед из пројекта“, *Република*, Zadruga Res publica, Београд, 2003.
- Радојковић Мирољуб, „Политичка комуникација у Србији“, у зборнику: *Меџмент политичке комуникације*, (приређивачи: Ansgar Zerfaß, Мирољуб Радојковић), Фондација Конрад Аденауер, Медијски програм Југоисточна Европа, Београд, 2011.
- Стална конференција градова и општина, *Непосредно учеиће грађана у јавном животу на локалном нивоу*, Досије, Београд, 2006.
- Стојиљковић Зоран, „Изборна апстиненција-резултати истраживања“ у зборнику: *Политика и свакодневни живот*, Фондација Heinrich Böll – Регионални уред за Југоисточну Европу, Београд, 2006.
- Стојановић Ђорђе, Ђурић Живојин, „Од друштвене контроле до моралне регулације: реартикулисање дискурса моралне панике“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 2/2015.
- McNair Brian, *Uvod u političku komunikaciju*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003.

Katarina Milosevic, Mihajlo Manic

**POLITICAL COMMUNICATION AS A FACTOR OF
PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE PUBLIC
POLITICAL LIFE**

Resume

In the papers of many theorists who have studied the problems of citizenship and citizens, a crucial role of the political citizen participation in order to “cure” democratic principles and institutions of society is emphasized. The crisis of democratic societies’ legitimacy showed that democracy, understood as government by the people, cannot be reduced to a technical question of constituting and maintaining the government stability; yet citizens have the right and the need as well as duty of participation in the control of the authorities, setting requirements and in decision making processes.

Political participation of citizens can transform people from a subject-position to the citizen-position. We emphasize that modern democratic institutions are not sufficient to ensure the stability of the democratic order. Namely, the functioning of the institutions must be based on a combination of elements of state power, market and communities, therefore, the elements that are intertwined by functioning of citizens as social processes subjects.

To be a full citizen of a society means to participate in its construction and the improvement of living conditions in it. Although everyone has a human right to decide to be politically inactive, it is very important to understand the consequences of such decision. Being politically inactive would mean to be fully satisfied with our civil life and living conditions, to ignore what is wrong and not to try to change our daily routine in case of dissatisfaction. Although everyone has the right to elect his struggle and abstinence in political society, a society in which we choose the people who will lead us and represent our thinking, our struggle, and even our revolt, should be in political terms. The problem arises as the adjective ‘political’ eventually became alienated from the people and for them political activity means joining the party, hosting the incomprehensible political programs and read even more confusing daily press. The solution is to bring people closer to politics and to understanding of politics as their everyday life; a decision not to participate in the elections is also a certain political

stance. Citizens are actors in political communication. They are also the voters and therefore the political actors really care about good political communication with the voters; without communication no political message can have any significance.

Keywords: political communication, participation, citizens, media, politicians

* Овај рад је примљен 12.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Бобан Г. Томић

*Факултет за медије и комуникације, Универзитет
Сингидунум*

ПРОЈЕКТНО СУФИНАНСИРАЊЕ МЕДИЈА У ДЕРЕГУЛАЦИОНОМ КЉУЧУ

Сажетак

Овим радом обухватамо кључне проблеме реформи медијског система Србије и учинак дерегулације као главног механизма либерализације медијске делатности. Медијски закони и креирање модела државне помоћи кроз пројектно суфинансирање медија, значајни су инструменти за успех медијске транзиције, али у пракси показују значајне недостатке. У овом раду откривамо правне недоречености и конфликтне парадигме које резултирају опструкцијом и злоупотребама пројектног суфинансирања посебно у јединицама локалне самоуправе. Тиме се модел државне помоћи, која је намењена медијима, суштински усмерава ка интересима локалних елита и центара одлучивања што додатно оснажује утицаје на уређивачку политику, нетранспарентно власништво над медијима и аутоцензуру у редакцијама. Указивањем на поље проблема стварамо основу за јасан увид, утемељен на објективним подацима, шта је то што треба да допринесе бољем разумевању проблема у политичким, професионалним и академским структурама. У раду се примењују аналитичко-синтетички метод као и резултати емпиријског истраживања. Анализа примене медијских закона у пракси, открива недостатке у законодавном оквиру, али и лукративне начине обесмишљавања духа закона, законодавних идеја и норми, од стране економских и политичких регулатора. У исходишту доказујемо деструктивне учинке на медијски плурализам и професионално новинарство, али ар-

тикулишемо и могућности конкретних модела и мера којима би се домети медијске реформе у домену пројектног суфинансирања медијских садржаја унапредили.

Кључне речи: дерегулација, пројектно суфинансирање, локални медији, медијски плурализам, медијске слободе

Транзиција масмедијског система Србије започета је као део укупних настојања и мера којима би се масмедијска делатност модернизовала и ускладила са савременим праксама у Европи. Конфликти, ратови и тензије током последње деценије прошлог века оптерећивали су целокупно друштво а Србија је у том периоду имала динамичан развој масмедијског система. У раздобљу између 1990. и 2000. године у Србији је радило 614 радио и 277 телевизијских станица¹⁾ док тачан број свих новина које су тада излазиле није никада утврђен, чак ни у Регистру јавних гласила. Чињеница да ни један државни орган, нити било који регистар медија није успео да евидентира све електронске и штампане медије у Србији тог доба најбоље илуструје степен хаотичности у тадашњој медијасфери. Према подацима Регулаторног тела за електронске медије у Србији се данас емитује 325 радио програма од чега Јавни сервис Радио Београд 3, Јавни сервис Аутономне покрајине Војводине 4, програма националног покривања, 1 програм покрајинског покривања, 48 регионалних програма и 266 локалних програма. Телевизијски програм у Србији данас емитује 118 станица од чега 2 програма Јавни сервис ТВ Београд, 2 програма Јавни сервис Аутономне покрајине Војводине, 5 комерцијалних програма са националним покривањем, 29 регионалних програма и 80 локалних програма.²⁾ У Регистру медија Републике Србије евидентирано је 750 новина и часописа од чега су 12 дневне новине а остало периодичне новине и магацини, националног, регионалног и локалног покривања.

Усвајање реформских закона, почетком прве деценије овог века, текло је у нелогичном а често и конфликтном оквиру. Закон о јавном информисању, као општи секторски закон морао је бити усвојен пре осталих закона као што је Закон о радиодифузији, Закон о телекомуникацијама, Закон о оглашавању и Закон

1) Мирко Милетић, *Масмедији у вртлогу промена*, Заједница радио и ТВ станица Србије, Београд, 2001, стр. 180.

2) Регулаторно тело за електронске медије, *Регистар дозвола*, Internet, http://www.rra.org.rs/pages/browse_permits/cirilica, 15/11/2015.

о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Међутим, то се није десило, већ је у јулу 2002. године донет Закон о радиодифузији а скоро пуну годину касније, у пролеће 2003. године, донет је Закон и јавном информисању. Додатну конфузију унео је и почетак примене Закона о приватизацији 2001. године, чије одредбе су се односиле и на приватизацију масмедијских предузећа. У таквом следу догађаја није било могуће засновати и систематизовати садржински конкретну и ефикасну реформу и модернизацију масмедијског система Србије, чиме је сам процес дерегулације у свом полазишту био непрецизан и недоречен.

1. ДЕРЕГУЛАЦИЈА У ПРИВАТИЗАЦИОНОМ ОКВИРУ

Реформа масмедијског система Србије била је прилика да се постигне већа демократичност масмедијског система Србије, као и да се подигне ниво професионализма самих медија. „Демократска трансформација подразумева промене у политичком окружењу и стварање нормативних услова за примену савремених правила. Професионална трансформација медијског система обухвата, дакле, промену понашања медијских професионалаца, новинара, уредника, редакција.“³⁾ Транзиција масмедијског система Србије углавном је вођена кроз неколико облика повлачења државе из пословања и власничке структуре масмедија, или – дерегулацију. Тај процес дистанцирања државе одвија се од 2001. године и још није у потпуности завршен. Деретулација је подразумевала дословно повлачење државе из власништва у масмедијским предузећима, али је тај процес значајно и апсолутну либерализацију масмедијског тржишта и промену начина пословања медија. У складу са тврдњама социолога Џона Кина да медијски систем „мора постати конкурентнији и трошковно ефикаснији. Мора научити да воли дерегулацију...“⁴⁾ неолиберална парадигма постала је циљ реформи масмедија. Пажљивијом анализом суштине, смисла и садржине реформских идеја и критеријума, познатијих као „европска пракса“ или „европски стандарди“, закључује се да је суштина свих промена – повлачење државе из свих зона рада, утицаја и одлучивања о медијима, како директних тако и

3) Rade Veljanovski, *Medijski sistem Srbije*, Čigoja štampa i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009, стр. 30.

4) Džon Kin, *Mediji i demokratija*, Filip Višnjić, Beograd, 1995, стр. 51.

индиректних. У том смислу уочавамо следеће кључне компоненте дерегулације масмедијске делатности у Србији:

- Успостављање отвореног и слободног медијског тржишта на коме нема медија у државном власништву.
- Слободно оснивање медија у власништву домаћих и страних правних и физичких лица.
- Оснивање и функционисање независног регулаторног тела за електронске медије и независног регулаторног тела за телекомуникације.
- Власничка трансформација (приватизација) масмедија у друштвеној и јавној својини уз истовремено оснивање јавног радиодифузног сервиса на нивоу Републике и Аутономне покрајине Војводине.
- Технолошка модернизација превасходно кроз процес дигитализације терестријалног емитовања телевизијског сигнала.
- Примена механизма државне помоћи кроз модел пројектног суфинансирања масмедијских садржаја, као једини облик додељивања финансијских средстава масмедијским предузећима из буџета Републике Србије и буџета јединица локалне самоуправе.

Суштина наведених промена, односи се на финансирање масмедијске делатности и структуру власништва. Заступници дерегулације имали су за циљ „да се умањи и елиминише регулаторна активност и једноставно пусти да тржиште диктира ниво и природу услуга.“⁵⁾ Иако у Европи није, ни тада, постојала сагласност око сврхе и суштине дерегулације, а „Институт Ханс Бредов сматра да је будућност у ономе што се назива *корегулацијом*: на средини између регулације и дерегулације“⁶⁾ у Србији је повлачење државе из медија извршено на најрудиментарнији начин. Главни дерегулациони захват била је приватизација масмедија кроз коју је држава изгубила статус титулара својине у масмедијским предузећима. Формално-правни услови за приватизацију масмедија почели су да се стварају 2001. године доношењем Закона о приватизацији, али за практични почетак тог процеса била је неопходна подзаконска регулатива која је каснила више од четири године. Тек у јуну 2005. године Министарство културе

5) Ralf Negrin, „Modeli medijskih institucija, medijske institucije u Evropi“, u zborniku: *Uvod u studije medija* (priredili: Adam Brigs, Pol Kobli), Klio, Beograd, 2005, стр. 363.

6) Ričard Ruk, *Evropski mediji u digitalnom dobu*, Klio, Beograd, 2011, стр. 184.

и медија донело је неопходни Правилник о начину приватизације радио, односно телевизијских станица локалних и регионалних заједница.⁷⁾ У међувремену је донет Закон о радиодифузији⁸⁾ који у члану 96. прописује обавезу да се медији приватизују у року од четири године од дана ступања на снагу тог Закона. Такође, Закон о јавном информисању⁹⁾ из 2003. године у члану 101. предвиђа рок за приватизацију медија од две године, после ког рока ће неприватизовани медији бити угашени.

Коначно, током 2005. године стекли су се сви услови и прве продаје масмедијских предузећа оглашене су по методу аукцијске продаје. Од тада до почетка 2015. године кроз процес приватизације је прошло 101 масмедијско предузеће, а приватизација, по динамици Закона о јавном информисању и медијима¹⁰⁾ из 2014. године, спроводи се управо у преосталих 80 масмедијских предузећа. Укупно 181 масмедијско предузеће обухваћено је приватизацијом током протеклих 14 година, а унутар њих послује 112 радио станица, 51 телевизијска станица и 66 новина, што укупно представља 229 масмедија.¹¹⁾ Синдикати и запослени никада нису прихватили модел приватизације масмедија, јер су предвиђали неуспех, гашење медија и све друге негативне последице неуспешне приватизације. Према речима социолога и политиколога Зорана Стојиљковића „Поштовање начела и основних принципа приватизације, попут обавезности, орочености, нормативне уређености и контролисаности – посебно постизање оптималног баланса између њене економске ефикасности и социјалне праведности, представља јасан критериј разликовања успешне од неуспешне и деформисане приватизације.“¹²⁾ У том смислу оцене о неуспешности приватизације масмедија у Србији имају значајну чињеничну аргументацију, а то доказује и савремена пословна и програмско-уређивачка пракса масмедија.

7) Правилник о начину приватизације радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница, *Службени гласник РС*, бр. 95/04.

8) Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02.

9) Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС*, бр. 43/03.

10) Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.

11) Boban Tomić, „Opseg privatizacije masmedija u Srbiji“, *CM časopis za upravljanje komuniciranjem*, Protokol i Fakultet političkih nauka, Novi Sad - Beograd, br. 5/2007, стр.72.

12) Zoran Stojiljković, *Srbija u lavirintima tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, стр. 330 – 331.

2. ПРОТИВРЕЧНОСТИ ФИНАНСИЈСКЕ СЛОБОДЕ

Иако је најобимнија дерегулациона активност у масмедијском пољу текла кроз процес приватизације, упоредо са њом маргинализацији и слабљењу утицаја државе на пословање масмедија у Србији, допринело је и оснивање нових масмедијских предузећа домаћих и страних. Корпоративизација медијасфере извршена је у садејству транзиционих процеса и етаблирања нових медијских конгломерација на домаћем тржишту. Новооснована и страна масмедијска предузећа показала су се као отпорнија и флексибилнија на тржишту него што су то била дотадашња домаћа масмедијска предузећа.

Економичност медијске делатности постала је кључна одредница у стратешким плановима нових медијских власника и учесника на тржишту медијских услуга и производа. У таквој ситуацији до свог пуног изражаја долази и теза теоретичара медија и комуниколога Дениса Меквејла по којој економска моћ масовних медија остварена кроз власништво и концентрацију врши очигледан утицај на медијске садржаје а посебно „спутавањем непрофитабилних комуникационих форми и пригушивањем мишљења која критикују експлоататорски систем приватне зараде.“¹³⁾ Непосредна последица директног утицаја комерцијализације масмедија огледа се у паду квалитета медијских садржаја у свим формама масовних медија на једној страни, као и бујање субкултурних образаца и модела забавних и других облика не-информативних садржаја у медијима. Комерцијализација је унапредила формате рекламирања на телевизијским програмима и оснажила потрошачку и клијентелистичку природу медијске економије која се узајамно стимулише са кршењем Закона о оглашавању и одредби о лимитима реклама у електронским медијима. У протекле две године Регулаторно тело за електронске медије редовним надзором евидентирало је и процесуирало 7.527 кршења Закона о оглашавању у програмима националних ТВ емитера.¹⁴⁾

Оваквим приступом комерцијализацији медијасфере створене су темељне претпоставке за неравномеран и неравноправан

13) Denis Mekvejl, *Stari continent – novi mediji*, Nova holding, doo, Beograd, 1994, стр. 215.

14) Регулаторно тело за електронске медије, *Извештај о испуњавању законских и програмских обавеза комерцијалних емитера*, Internet, http://www.rta.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Komercijalni_emitery_2014_DEF.pdf, 20/10/2015.

развој и положај масмедија у друштву. Технолошки и ресурсно богатији медији добијају апсолутну доминацију на тржишту медијских програма, а јаз између развијених и неразвијених медија постаје све већи. Посебну категорију губитника у овом процесу сачињавају регионални и локални медији, јер је тржишно финансирање за њих недовољно да подмири и основне трошкове. Под притиском финансијске кризе и недовољних прихода са тржишта, струковна удружења и синдикати запослених у више наврата су тражили интервенцију државних власти. Од идеје да се заустави приватизација, или макар ограничи на локалне медије, до идеја о заснивању регионалних јавних сервиса, медијске организације и синдикати су покушавали да зауставе пропадање медија и новинарске професије.

На таласу таквих идеја и захтева Закон о јавном информисању и медијима¹⁵⁾ прописао је начин обезбеђивања државне помоћи медијима, а применом модела суфинансирања пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса. Овакав начин додељивања финансијских средстава из буџета Републике Србије, АП Војводине и јединица локалне самоуправе представља значајну новост која се по први пут на овакав начин дефинише и спроводи. Основне идеје овог модела садржане су у одредбама чланова 17. до 28. Закона о јавном информисању и медијима,¹⁶⁾ а претпоставке за његово остваривање садржане су у одредницама о јавном интересу у медијима у члановима 15. и 16. истог Закона.

Ова врста финансијске подршке медијима намењена је, под равноправним условима, свим регистрованим медијима који кроз конкретне пројектне активности учествују у остваривању јавног интереса у јавном информисању. Дакле, овде није реч о провизорној *помоћи* или *субвенцији* за обављање основне медијске делатности, већ се средствима буџета Републике, Покрајине и општина, учествује у финансирању конкретних пројеката којима се остварује јавни интерес у јавном информисању. Медији могу добити подршку до максималног износа од 80% планираних трошкова за производњу медијских садржаја и пројекте професионализације и унапређења квалитета медијских садржаја. Закон је прописао обавезу да се сваке године у буџетима државне управе, покрајинске

15) Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.

16) Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.

и локалне самоуправе обезбеде средства, као и да се иста морају расподелити на основу јавно расписаног конкурса.

Ближу разраду начина функционисања наведених законских решења прописао је Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања,¹⁷⁾ донет од стране министра културе и информисања 14.11.2014. године. Овај документ потпуно детаљно прописује поступке, процедуру, динамику и рокове за спровођење процеса планирања и реализације целог циклуса суфинансирања медијских пројеката. Правилник предвиђа независну и стручну оцену квалитета пројектних предлога, као и критеријуме за оцењивање и селекцију садржаја предложених за финансирање. У нормирању мера и поступака видљива је намера да се оствари конструктивна, отворена и демократска пракса како у самој процедури тако и у меритуму, односно у одлучивању о квалитету пројектних предлога.

Финансирање медија по моделу додељивања државне помоћи почело је 2009. године када су републички и покрајински буџети увели конкурсе за „унапређење општег јавног информисања“, информисање припадника националних мањина, особа са инвалидитетом, информисање српског народа у земљама региона и информисање на Косову и Метохији. Јавни конкурси су спровођени сваке године на нивоу републичке и покрајинске власти, док су локалне самоуправе овај модел финансирања медија почеле да уводе постепено. БИРН-ово истраживање¹⁸⁾ о начинима финансирања медија из локалних буџета показује да су општине углавном користиле модел додељивања директне буџетске субвенције, и то у 71,78% случајева; директним уговарањем у 15,08% општина, методом јавног конкурса у 9,82% и методом јавних набавки у 3,32% случајева. Овакав модел финансирања медија из буџета локалних самоуправа наставио се и током 2012. године и у многим општинама траје и данас, а његова суштина своди се на нерадо одрицање локалних самоуправа од уплива у уређивачку политику медија. Додељивањем субвенција, директним уговарањем и јавним набавкама локалне самоуправе задржавају могућност селекције медија и медијских садржаја које ће финансирати, без обзира на њихову посвећеност остваривању јавног интереса у области

17) Правилник о о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања. *Службени гласник РС*, бр. 126/14.

18) Balkanska истраживачка мрежа, *Izveštaj o sufinansiranju medija iz budžeta lokalnih самоуправа*, Београд, 2012, стр. 17.

информисања. То представља директно одступање и кршење начела отвореног и конкурсног финансирања које је Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године прописао. Избегавањем конкурсног модела финансирања медијских садржаја, омогућава се да општине склопе најразличитије уговоре са медијима, као и да се заснују нетранспарентне међусобне обавезе које се у већини случајева свде на прикривену промоцију локалних политичких елита и носилаца власти. На другој страни, такав начин додељивања буџетске помоћи медијима доводи у привилегован положај оне медије и њихове власнике који имају могућност директног договора са локалном самоуправом, док истовремено осујећује све остале медије и онемогућава отворену, јавности доступну и фер процедуру. У таквом амбијенту отварају се питања и дилеме о томе да ли је избегавање пројектног суфинансирања медијских садржаја, пут у незаконитост па чак и корупцију?

3. НЕДОСТАЦИ, ПОСЛЕДИЦЕ И МОГУЋА РЕШЕЊА

Примена модела суфинансирања пројеката у области јавног информисања ради остваривања јавног интереса, још увек није постала предмет систематичног сагледавања, вредновања или проучавања од стране надлежних државних органа, односно академске заједнице. Стручна јавност и професионална удружења окупљена око Медијске коалиције (УНС, НУНС, АНЕМ, НДНВ, Локал прес) ангажовала су професионалне истраживаче ради стручног, методолошки утврђеног истраживања примене, ефеката и резултата овог модела финансирања. Од 2012. до 2015. године наведеним истраживањима утврђени су суштински недостаци и потпуно погрешни начини финансијских давања медијима из буџета локалних самоуправа. Разлика у поступању уочава су код републичких и покрајинских органа који су и пре доношења Закона о јавном информисању и медијима из 2014. године проналазили и примењивали напредније моделе пројектног суфинансирања медијских садржаја којима се остварује јавни интерес.

Примедбе на спровођење јавних конкурса републичких и покрајинских органа, као и уочени недостаци предочени су већ по завршетку конкурса 2015. године. У критици спроведеног конкурса углавном је учествовала професионална јавност која је највише замерила недостатак критеријума за утврђивање јавног интере-

са, односно актуелизовала је питање шта је то јавни интерес у јавном информисању? Овим питањем проблематизују се одлуке о суфинансирању оних пројеката чија тематска посвећеност и програмска садржина нису довољно објашњени. Транспарентност предложених пројеката и објашњење примене критеријума за вредновање пројеката нису остварени у довољној мери, тако да јавност нема увид у то шта се тачно финансира у подржаним пројектима. Иако је Правилник дефинисао критеријуме и дао опште смернице за решење тог проблема, јавност није имала податке ни прецизан увид у њих, а на сајту Министарства културе и информисања налазе се углавном формални и технички подаци о подржаним пројектима.

Међу критикованим праксама је и укључивање представника медијских удружења и професионалне јавности у састав комисија које одлучују о суфинансирању медијских пројеката. Та идеја, сама по себи, није нова, али јесте квалитетна у смислу партиципативности стручне јавности и намере да се процедура и на тај начин учини отвореном и демократичном. Међутим, ако се узме у обзир да су управо медијски професионалци, па чак и медијска удружења апликанти на том конкурс, то јест да управо њихове организације конкуришу за помоћ отвара се питање сукоба интереса у одлучивању. Комисије су именоване од стране Министарства, а на предлог струковних удружења и стручне јавности, и при томе је примењено начело да у саставу сваке поједине комисије не може бити појединац запослен или повезан са правним лицем учесника на конкурс. Ипак, ако узмемо у обзир укупан број медија који су конкурисали, као и волумен професионалне и стручне јавности у Србији, закључујемо да могућност утицаја или привилеговања појединих пројеката ипак постоји. Прописана правила не регулишу ситуацију у којој може доћи до сукоба интереса, нити предвиђају шта се у том случају дешава. У састав комисија, такође, улазе и представници *стручне јавности*, што је одлична идеја, али у пракси може да буде обесмишљена јер правила не прецизирају сам појам *стручности* што би морало да буде дефинисано.

Код поступка оцењивања квалитета предложених пројеката Правилник нема прецизну и детаљну методологију која би могла да пружи комплетан увид и свеобухватно вредновање пројектних предлога. Прописани су критеријуми по којима се утврђује „мера у којој је предложена пројектна активност подобна да оствари јав-

ни интерес у области јавног информисања и мера пружања веће гаранције привржености професионалним и етичким медијским стандардима.¹⁹⁾ Уколико комисија утврди да су ове мере испуњене предлогом пројектне активности, приступа се детаљнијој валоризацији, али ни у том степену одлучивања нема прецизнијих критеријума којима би се детаљно сагледала и оценила суштина предложених активности. Постојање прецизног механизма мерења квалитета предложених пројеката, суштинска је потреба како ради спречавања паушалног приступа, тако и због ограничавања одлучивања по слободном уверењу чланова комисија.

У првој години имплементације законског модела пројектног суфинансирања медија, према подацима Министарства културе и информисања,²⁰⁾ 84 општине у Србији од укупно 144, применило је овај модел. Министарство је у више наврата тражило од општина да приступе примени законских решења, и Стална конференција градова и општина Србије је у сарадњи са Медијском коалицијом израдила предлог свих потребних аката и детаљно разрађену методологију како би олакшала општинама спровођење конкурса, али одзив општина није био задовољавајући. Напротив, неке општине (Лучани, Нова Варош, Пријепоље, Мали Зворник ...) су наставиле да финансирају локалне медије методом јавних набавки и класичном куповином времена и/или простора за потребе рекламирања или односа са јавношћу. Таква пракса најочигледнија је у Општини Лучани где је током 2015. године утрошено 3,6 милиона динара путем додељивања уговора о јавним набавкама мале вредности, оним медијима који су прошли критеријуме селекције утврђене од стране руководства локалне самоуправе. Оваква пракса још увек постоји у неким општинама а представља конкретан чин избегавања закона и обесмишљавања идеје пројектног финансирања а на другој страни развија моделе потрошачког и клијентелистичког односа између општина и медија.

Облик неправилности иза кога се могу скривати покушаји утицаја на исход конкурса, јесте покушај да се ограничи право учешћа медија само на оквиру општина – Сремска Митровица, Ваљево, Рековац, Шид, Прешево, Бујановац... Поред покушаја да територијално ограничи право на учешће, што је супротно Зако-

19) Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, *Службени гласник РС*, бр. 126/14, стр. 5.

20) Војан Свечић, „Opštine raspisuju tendere umesto konkursa“, *Danas*, 14.11.2015.

ну, у Општини Прешево је расписан конкурс са правом учешћа само оних медија који се емитују/штампају на језику националне мањине који је у службеној употреби у тој Општини. Општина Рашка је покушала да ограничи право учешћа само на електронске медије, чиме је ускратила право учешћа штампаним медијама, а што је такође противзаконита пракса. Ова Општина је као посебан критеријум предложила и институт „обима и квалитета пређашње сарадње са Општином Рашка кроз медијско извештавање“, што никако није у складу са Законом који је већ прецизно дефинисао критеријуме. Избегавање расписивања конкурса постоји као пракса у општинама као што су Бајина Башта, Бојник, Црна Трава, Босилеград, Сјеница, Тутин, Нови Пазар, а може се закључити да је концентрација оваквих примера честа у социјално-економски неразвијеним деловима Србије.

У примени конкурсног суфинансирања медијских садржаја јавља се и проблем утврђивања износа буџетских средстава за ту намену. Посебном одлуком Скупштине општине мора се утврдити тачан износ тих средстава, али ни једним државним актом нису прецизирана нити прописана мерила којим општине треба да се руководе када одређују износе за расподелу путем конкурса. Медијска удружења су покренула акцију да се прихвати пракса издвајања износа од 2% укупних прихода буџета општина, међутим тај предлог није званично нигде усвојен, а и уз то на њега је било различитих коментара и ставова општина. У таквој ситуацији, логично, свака општина сама одлучује колико новца ће определити за ове намене због чега су се у пракси појављивали примери минималних износа. Међу таквима је Општина Мали Зворник која је расписала конкурс за доделу укупно 200.000,00 динара или Општина Велико Градиште која је расписала конкурс са износом од 500.000,00 динара. Издвајање тако малих износа сигурно не може покрити трошак ни једног озбиљног медијског пројекта, те је оваква пракса сасвим неприхватљива и штетна по масмедије и локалне заједнице.

Председници општина представљају најтању карику у ланцу активности и имплементације пројектног суфинансирања медијских садржаја у јединицама општина. Користећи права и обавезе из закона који регулишу финансијско пословање буџета, председници општина имају статус извршног органа у лицу појединца и као такви имају право да одбију реализацију ма које буџетске позиције. Разлози за такво поступање су или непрециз-

ни или у правном смислу врло *растегљиве* природе, те су као такви погодан инструмент за спровођење личних уверења, ставова као и за опструкцију. Обзиром да комисије за одлучивање о предлозима пројеката за пројектно суфинансирање медија доносе само предлог који се упућује председнику општине, тај предлог председник општине не мора прихватити, а разлози за такво поступање нису прецизирани. Већ таква констелација моћи и компетенција обесмишљава принципе слободе, аутономије и независности у одлучивању о квалитету медијских пројеката и уводи у праксу облике аутоцензуре и утицаја локалне политичке власти.

У првој години примене новог законског модела, евидентан је напредак у законодавном оквиру и значајан је број иновација у овој области. Неспорна је, и од стране стручне јавности и медијских професионалаца прихваћена, оцена да је намера законодавства да побољшава амбијент за отворено, демократско и професионално новинарство у Србији. У том правцу могу се издвојити и примери добрих пракси. Међутим, сагледавањем и анализирањем спорних и проблематичних пракси долазимо до закључка да до њих долази углавном због недовољно регулисаних правила и непрецизних законских и подзаконских норми. У таквој ситуацији стварају се вакуум зоне унутар којих је могуће избегавање примене законских решења, или њихова погрешна примена. Већина законских недостатака рефлектује се у пракси општина, док је спровођење конкурса у покрајинским и републичким органима значајно ефикасније и са далеко мање проблема. Обзиром да је велики број медија у Србији дистрибуиран по свим географским деловима земље, посебно у мањим локалним срединама, избегавање примене законских решења директно угрожава егзистенцију малих, економски рањивих, локалних редакција. Такве праксе у скоро свим наведеним случајевима мотивисане су амбицијама локалних политичких елита да доминирају у домену медијске праксе а буџетским новцем обезбеде утицај на медије.

Да би се описано стање превазишло, неопходна је редефиниција нормативног оквира. То подразумева што ефикаснију измену законских решења у најмање четири прописа – Закону о јавном информисању и медијима, Закону о државној помоћи, Закону о локалној самоуправи и Закону о буџетском систему. Најпре, мора се конкретизовати и законски успоставити начело обавезности буџетских издвајања предвиђено члановима 15. до 28.

Закон о јавном информисању и медијима. У прописима којима се уређује област буџетског планирања и пословања, као и надлежности органа општина, морају се обезбедити ваљани механизми за оперативно спровођење и реализацију. Наравно, усавршавање одредби Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, мора детаљније разрадити област критеријума за вредновање пројектних активности, начине конституисања конкурских комисија, механизме спречавања сукоба интереса и укључивање формално образованих стручњака уместо растегљиве категорије *стручне јавности*. За редефинисање законског оквира и проналажење оптималних решења, неопходно је значајно време и свест о неопходности нечега таквог. Међутим, даљи опстанак описаног постојећег начина пројектног суфинансирања само ће продубљивати неспоразуме, антагонизме и сукобе између масмедија и јавних власти, посебно у јединицама локалне самоуправе. Такав, непотребни и веома штетни, развој догађаја озбиљно би угрозио целокупан медијски систем Србије и посебно би урушио темељне вредности и егзистенцију слободног и одговорног новинарства као једног од кључних чинилаца демократског друштва.

ЛИТЕРАТУРА

- Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС*, бр. 43/03.
- Закон о јавном информисању и медијима. *Службени гласник РС*, бр. 83/14 и 58/15.
- Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02.
- Милетић Мирко, *Масмедији у вртлогу промена*, Заједница радио и ТВ станица Србије, Београд, 2001, 149-211.
- Правилник о начину приватизације радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница, *Службени гласник РС*, бр. 95/04.
- Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања. *Службени гласник РС*, бр. 126/14.
- Регулаторно тело за електронске медије, *Извештај о испуњавању законских и програмских обавеза комерцијалних емитера*, Internet, http://www.rra.org.rs/uploads/useruploads/izvestaji-o-nadzoru/Komercijalni_emiteri_2014_DEF.pdf, 20/10/2015.
- Регулаторно тело за електронске медије, *Регистар дозвола*, Internet, http://www.rra.org.rs/pages/browse_permits/cirilica, 15/11/2015.
- Balkanska истраживачка мрежа, *Извештај о суфинансирању медија из буџета локалних самоуправа*, Београд, 2012, стр. 16-30.

- Cvejić Bojan, „Opštine raspisuju tendere umesto konkursa“, *Danas*, 14.11.2015.
- Kin Džon, *Mediji i demokratija*, Filip Višnjić, Beograd, 1995.
- Mekvejl Denis, *Stari kontinent – novi mediji*, Nova holding, doo, Beograd, 1994.
- Negrin Ralf, „Modeli medijskih institucija, medijske institucije u Evropi“, u zborniku: *Uvod u studije medija* (priredili: Adam Brigs, Pol Kobli), Klio, Beograd, 2005, стр. 355-373.
- Ruk Ričard, *Evropski mediji u digitalnom dobu*, Klio, Beograd, 2011.
- Stojilković Zoran, *Srbija u lavirintima tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Tomić Boban, „Opseg privatizacije masmedija u Srbiji“, *CM časopis za upravljanje komuniciranjem*, Protokol i Fakultet političkih nauka, Novi Sad – Beograd, br. 5/2007, стр. 55-76.
- Veljanovski Rade, *Medijski sistem Srbije*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2009.

Boban Tomic

PROJECT CO-FINANCING OF MEDIA IN DEREGULATION KEY

Resume

Deregulation within the mass media system in Serbia was a key mechanism for the implementation of reforms and modernization of the media and the main direction of liberalization of the media activities. Deregulation is the default business and implies the withdrawal of public authorities from the ownership of the mass media enterprises, but in reality in this case the process has meant the absolute liberalization of mass-media market and changing the behavior of the media. Total 181 mass media company were included into the privatization over the past 14 years and, within that there are 112 radio stations, 51 television stations and 66 newspapers operating, representing a total of 229 mass media. Technology and resource richer media have absolute dominance in the market of the media programs and the gap between developed and developing media is becoming higher. A special category of losers and vulnerable in this process consists of regional and local media, because the amount of market financing for them is insufficient to meet basic costs. Media laws and the creation of a model of government assistance through project co-financing of the media, are important instruments for the success of media transition, but in practice it has been shown that they are simple to apply but very difficult to implement. In this paper, we discover and

present some of the legal ambiguities and inaccuracies which produce obstruction and misuse of project co-financing, especially in case of local governments. This model of the state aid, which is intended for the media, essentially is directed towards the interests and benefits of local elites and decision-making centers, which further strengthens the influence over the editorial policy, non-transparent media ownership and self-censorship in the newsroom. Within this field there is a big problem and it is necessary to shed light on all the existing problems and find a solution for them. The description of the bad practices creates the basis for a clear view, based on objective data, which should contribute to a better understanding of the problem in the political, professional and academic social structures. In this paper, we apply both the analytical and synthetic method and the results of empirical research regarding this issue. Analysis of the practice implementation of media laws, reveals deficiencies in the legislative framework, but also special ways it renders senseless spirit of the law, legislative ideas and norms executed by the economic and political regulators. Finally the description of this issue confirms that in order to overcome this situation and ways to avoid legal standards and models, it is necessary to redefine the legal norms and adopt certain amendments to the laws. The practice of respect for the legal mechanism in the local government is more problematic one, due to objective circumstances that in the municipalities there is no enough institutional capacity, staff resources, the experience, and there is also the issue of a subjective approach of the political leaderships of some municipalities that refuse application of this legal model. Only by taking this into account it is possible to remedy the situation and get efficient and optimal model of co-financing of media content via public tenders in order to achieve public interest in the media. To redefine the legal framework and find optimal solutions for enrolled problems, considerable time and awareness of the necessity are needed. It is necessary to underline that continued survival of existing methods of project co-financing will only deepen misunderstandings, antagonisms and conflicts between the mass media and public authorities, especially in case of the local governments.

Keywords: deregulation, project co-financing, local media, media pluralism, media freedom

* Овај рад је примљен 20.11.2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Ирина Р. Милутиновић
Институт за европске студије, Београд

ЈЕДАН ПРОБЛЕМ МЕДИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ: САМОРЕГУЛАЦИЈА КАО ИЗАЗОВ НОВИНАРСКЕ ПРОФЕСИЈЕ НА МРЕЖИ*

Сажетак

Интернет темељно мења структуру и етику новинарске професије. Предмет овог рада је примена саморегулаторних инструмената у онлајн новинарству. Преиспитују се основе идентитета новинарске професије и идентификују кључне тенденције професионалне трансформације која се одвија под утицајем дигиталних медија. Циљ рада је да се, применом критичко-аналитичког метода, испита потенцијал саморегулаторних механизма у оснаживању идентитета новинарске професије, полазећи од нормативног карактера друштвене одговорности медија.

Закључујемо да политика унапређивања саморегулације у онлајн медијима захтева: перманентно прилагођавање етичког кодекса новим смерницама које су примерене променљивом информационом окружењу; његово доследно примењивање у пракси, и јачање надлежности и одговорности независних регулаторних тела и професионалних удружења.

Кључне речи: професионално новинарство, грађанско (јавно) новинарство, интернет, саморегулација

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Развој информационо-комуникационих технологија подстакао је далекосежне промене у медијској култури. Настанак

* Овај рад представља део истраживања у оквиру пројекта ИЕС под бројем 179014, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

дигиталних технологија и отворених мрежа које омогућавају интерактивни однос корисника нових медија, битно мења природу односа између стваралаца медијских садржаја и институционалних гејткипера.

У овом раду пажња је посвећена фундаменталним променама које се уочавају у равни креатора медијских садржаја. Пре неколико година су само професионални новинари били у могућности да у оквиру институционалних комуникационих центара система мас-медија, селектују информације, преводе их одговарајућим симболичким средствима у медијске поруке и дистрибуирају према неограниченом мноштву појединаца – масовној публици.¹⁾ Данас, пак, сваки припадник „примајуће структуре“ може да креира сопствени медијски садржај и да га дистрибуира на интернету ка глобалној публици. Дакле, медијска публика преузима улогу у прикупљању, обради и дисеминацији новинарских садржаја. Међутим, да ли ова могућност чини сваког појединца који кориснички генерише медијски садржај новинаром? И да ли тако обликован и дистрибуиран садржај представља поуздан извор сазнања са становишта тачности, објективности и непристрасности извештавања? Одговоре на ова питања компликује квалификација Савета Европе, према којој се као новинар одређује „било које физичко или правно лице које се редовно или професионално бави прикупљањем и ширењем информација за јавност путем било којег средства масовне комуникације“.²⁾

Према критеријумима којима се дефинише новинарска професија, могуће је диференцирати три нивоа партиципације у процесу креирања порука на онлајн платформама: професионално новинарство заступљено у онлајн издањима штампаних новина и уређивачки обликованим порталима; грађанско (јавно) новинарство заступљено у кориснички генерисаним садржајима изван традиционалне новинарске матрице, и записи на интернет форумима, друштвеним мрежама, самосталним електронским публикацијама попут блогова, веб-презентација и слично, који се не сматрају се производима новинарске делатности.

У Резолуцији Конференције министара Савета Европе најважнијих за медије и информационо друштво из новембра 2013.

- 1) Уобичајено се под медијима масовног комуницирања подразумевају четири медија: штампа, филм, радио и телевизија.
- 2) Cristian Möller, Andrei Richter, „Internet i novi medijski prostor“ у зборнику: *Vodič za samo-regulaciju online medija* (приредили: Adeline Hulin, Mike Stone), Ured predstavnice OSCE-a za slobodu medija, Већ, 2013, стр. 20.

године, каже се: „Сматрамо да је професионално новинарство, упоредо са уредничком независношћу, пресудно значајно за остваривање медијских циљева. Положај новинара који све више раде у неизвесним ситуацијама као слободни новинари, упоредо с појавом нових облика интернет новинарства и онога о чему се понекад говори као о ‘грађанском новинарству‘ захтева да се пронађу нови начини за унапређење етичких стандарда, а да се истовремено очувају слобода изражавања и слобода информисања, као и да се све то помири и усклади с правом на заштиту приватности.“³⁾ У овом раду су размотрена нека питања саморегулације у онлајн медијима, са циљем да се преиспита њена ефикасност у погледу заштите права и слободе изражавања новинара у сајбер простору, с једне стране, и њихових професионалних обавеза и одговорности, с друге.

2. ПРОФЕСИОНАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА НА МРЕЖИ

Професионално новинарство. Интернет мења све аспекте праксе медијских посленика: почев од прикупљања информација, њихове обраде употребом одговарајућих симболичких средстава, и дистрибуције односно дисеминације тако обликованих порука. Да би било могуће анализирати аспекте и домете професионалне трансформације која се одвија под утицајем нове, онлајн медијске културе, неопходно је најпре да се прецизно одреде појам и структурни елементи новинарске професије у традиционалном смислу. Који су то, дакле, диференцијални елементи професије новинара? И колико је уопште убедљив статус новинарства као професије?

Одређујући појам професије, Денис Мек Квејл је идентификовао неколико кључних елемената којим се професионалне разликују од друштвених делатности које то нису: „одређени задаци и пракса захтевају вештину и расуђивање; потребна је обука за одговарајуће вештине; ситуирана је унутар медијске институције; важе неки почетни услови за улазак у посао, његове границе и средства за саморегулацију стандарда; важи етика јавне службе;

3) Резолуција бр. 2: „Очување кључне улоге медија у дигиталној ери“, у зборнику: *Зборник одабраних правних инструмената Савета Европе у вези са медијима 2007–2014.* (приредила: Маја Стојановић), Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2015, стр. 187.

прихватају се одређене дужности; постоје неки процеси (само) регулације и одговорности; одређен степен аутономије у свим наведеним ставкама проистиче из професионализма“.⁴⁾

Колико од наведених критеријума задовољава практиковање новинарске делатности? Ако се преиспита најпре један од централних – димензија професионалне аутономије, која се темељи на систематском знању или доктрини стеченим кроз дуго-трајно формално образовање и обуку, мора се признати да новинарство нема такву доктрину. У поређењу са професијом лекара, на пример, која свој статус темељи на постојању системског медицинског знања, новинарство не остварује тај степен езотеричности и затворености у тумачењу аутентичних знања.

Снажније упориште за „одбрану“ идентитета новинарске професије може се препознати у постојању скупа специфичних професионалних и етичких норми. Неки од обавезујућих кодекса у оквиру новинарског рада требало би да буду, на пример, критеријуми вредновања изван личне политичке оријентације или обавеза да се заштити поверљив извор. Када је реч о групи критеријума који обухватају питања етике јавне службе, новинарство би управо у овим вредностима могло да налази и ојачава утемељење своје професионалне делатности. Механизми саморегулације се могу третирати као *differentia specifica* у односу на бројне друге професије, разуме се, под условом да се формално и институционално организују и доследно примењују у новинарској пракси.

Један од критеријума на основу којих је могуће процењивати статус новинарске професије, јесте одговорност. У том смислу, полази се од нормативистичког приступа, по којем се медији одређују као друштвено одговорне институције. Критеријум нормативности подразумева да је новинарска делатност у знатној мери усмеравана одређеним вредностима које су по својој природи нематеријалне и неутилитаристичке (иако ни ови циљеви не морају бити искључени), међутим, они у професионалном новинарском раду морају бити подређени вишој идеји – заштити интереса јавности. Притом, нормативност подразумева пристајање новинарских професионалаца на циљеве и задатке који могу бити иманентни циљевима одређеног медијског предузећа или екстерни (прописани регулативом).⁵⁾ Као један од непосред-

4) Denis Mek Kvejl, „Uloge medija u društvu“, *Časopis za upravljanje komuniciranjem – CM, Protocol – FPN*, Beograd, br. 3/2007, стр. 7.

5) Denis Mek Kvejl, „Uloge medija u društvu“, нав. дело, стр. 6-7.

них индикатора одговорности у традиционалним медијима примењује се импресум, са подацима о носиоцима одговорности: главни уредник и издавач, адреса медијске институције, и други.

Поред наведених, као структурни елемент новинарске професије, требало би уважавати и начело професионалне самоидентификације. Она се гради око скупа вредности које се стандардизују у једној професионалној заједници а које појединац усваја и примењује као један од елемената свог идентитета.

Конечно, појам новинарске професије може се одређивати и са негативне позиције – указивањем на оно што представља супротност професионализму. Као супротност начелу професионализације у многим делатностима обично се наводи инструментализација. У медијима се она најчешће остварује кроз инструменте преминања спољних агенаса у новинарској пракси и у циљу остваривања њихових парцијалних интереса у друштвеној, економској и политичкој сфери. Инструментализација ослабљује аутентичне основе новинарске професије, и препушта друштвено високоодговорну област непрофесионалним парцијалним утилитарним циљевима и нејавним интересима.⁶⁾

Ако се сложимо да је новинарство могуће одредити као професију, доиста на крхким основама, онда забринутост увећавају појаве слабљења идентитета ове професије у информационом добу.⁷⁾ Њихови индикатори и узроци су бројни, а професионална трансформација која се одвија на Мрежи на релацији између новинарства у традиционалном смислу и тзв. грађанског новинарства прети да додатно ослаби идентитет новинарске професије.

Грађанско (јавно) новинарство. Онлајн медијска култура изнедрила је нове форме новинарске праксе који разграђују традиционалне, претежно једносмерне комуникационе обрасце. Презимајући улогу креатора медијских садржаја и дистрибуирајући их на Мрежи, припадници медијске публике све интерактивније учествују у јавном комуницирању и обликовању јавне агенде. Тако је артикулисан модел тзв. грађанског или јавног новинар-

6) Daniel C. Hallin, Paolo Mancini: *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, 2004.

7) Идентификовани су следећи узроци слабљења новинарске професије: дигитална инфраструктура нових медија; конкурентност и брзина произвођења и емитовања вести на различитим платформама; „универзализација“ новинарске праксе; профитни интереси на тзв. слободном медијском тржишту; притисци политичких актера; утицај ПР индустрије у обликовање медијских садржаја; ослабљен економски и социјални положај новинара; девалвиран систем медијског образовања.

ства, за који је својствена пракса коју предузимају корисници нових медија, користећи новинарске алате како би се међусобно информисали у хоризонталној комуникационој равни. Грађанско новинарство се, дакле, конституише изван домена институционалног утицаја традиционалних мас-медија, а превасходно на нивоу размене у виртуелним заједницама.

Међутим, немају сви кориснички генерисани записи на интернету одлике поуздане и релевантне новинарске презентације. С друге стране, ни многи традиционални таблоиди се не могу сматрати позитивним примерима истраживачке новинарске праксе. Стога се све чешће одбацује критеријум порекла медијског садржаја, а релевантност новинарског садржаја на Мрежи опредељује на основу других критеријума, какви су уреднички приступ садржају⁸⁾ (уређивачки обликован садржај), поштовање начела новинарске етике (нпр. заштита извора, проверљивост, итд.) и званичних професионалних кодекса. Дobar пример грађанског новинарства може бити пракса блогера који обављају уредничке послове. Као успешнији наводе се британски онлајн бренд „Huffington Post“, немачки воч блог „BildBlog“ и технолоци блог „Mashable“.

Сенку на веродостојност грађанског новинарства баца допуштена анонимност твораца онлајн садржаја, који свој идентитет неретко скривају иза псеудонима или лажних електронских трагова. Уредничка позиција је нужна у одговорно профилисаној блогосфери и она подразумева личну одговорност. Према Закону о електронским медијима РС, интернет гласило или електронско издање се одређује као „уређивачки обликована интернет страница или интернет портал“⁹⁾ а одредбе медијских закона се примењују уколико је електронско издање уписано у Регистар медијских услуга код Регулатора (РЕМ). Законским одредбама

8) „Уређивачки процес може укључивати кориснике (на пример, рецензије и захтеве за скидање садржаја), где се крајње одлуке доносе у складу са интерно дефинисаним процесима и према утврђеним критеријумима (реактивно ублажавање). Нови медији често прибегавају ex post ублажавању (које се често назива постублажавање) садржаја који су генерисали корисници, које на први поглед може бити неприметно. Уређивачки процеси такође могу бити аутоматизовани (на пример, у случају ex ante избора садржаја путем алгоритама или поређења садржаја са материјалом заштићеним ауторским правима).“ – Додатак Препоруци ЦМ/Рец(2011)7 „Критеријуми за идентификацију медија и смернице за степеновани и диференцирани приступ“, у зборнику: *Зборник одабраних правних инструмената Савета Европе у вези са медијима 2007–2014*. (приредила: Маја Стојановић), Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2015, стр. 93.

9) Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, чл. 4.

којима се регулише рад медија у Републици Србији не подлежу записи на интернет форумима, друштвеним мрежама, самосталним електронским публикацијама попут блогова, веб-презентација и слично – овакви садржаји не сматрају се производима новинарске делатности.

Обрнут модел интеракције на Мрежи је коришћење кориснички генерисаних онлајн садржаја у професионалном новинарском раду. Неретко професионални новинари проналазе грађу или преузимају приче које су изворно похрањене на интернету, од стране анонимних емитера порука. У савременој пракси традиционалних медија, друштвене мреже се показују као податан извор информација и вести. Проблеми настају када професионални новинари обликују вести под утицајем личних интерпретација о контроверзним темама на Мрежи, или практиковањем коментара на блоговима или друштвеним мрежама, преносећи их притом у оквиру јавне агенде с ауторитетом професионалних посленика. Тако се разграђују нормативни оквири одговорне артикулације интереса у новинарској професији.

Према неким тумачењима, појава грађанског новинарства реafirмише изворни концепт независне новинарске етике и праксе. Денис Мек Квејл сматра да јавно (грађанско) новинарство подстиче грађане да друштвене појаве интерпретирају као његови активни и одговорни чланови.¹⁰⁾ Међутим, стремећи идеалу слободне грађанске партиципације у извештавању, не треба занемаривати критеријуме квалификованости у обављању новинарске професије, као и стандарде објективности, независности, непристрасности и проверавања чињеница.

На овом нивоу грађанске партиципативности у новим медијима, испољава се својеврсна неусаглашеност: између права свих да учине јавним своја запажања и судове, и професионално артикулисаног деловања у јавној сфери. Кључна разлика је у одговорности. Професионално новинарство не би смело да изражава наклоњеност било којим интересним групама или гледиштима (чиме грађанско новинарство није ограничено). Блогер изриче свој лични став, дакле, суштинска разлика између блогера и професионалног новинара огледа се у одговорности према јавности. Новинар одређене компаније обавезан је да стриктно поштује одредбе медијских закона и упутства саморегулаторног

10) Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory*, 6th edition, Sage, London, 2010, стр. 568.

кодекса, који блогера не обавезују. Стога поштовање ових захтева представља лакмус папир у новинарској онлајн пракси, на основу којег они портали који се опредељују за поштовање кодекса и региструју у јавности јемче за своју професионалност и кредибилитет.

3. РЕГУЛАЦИЈА И САМОРЕГУЛАЦИЈА НА МРЕЖИ

Појава дигитализације, интернета и сајбер-комуницирања допринела је тренду дерегулације европских медија, који је у демократским друштвима наступио са развлашћивањем државе у домену штампаних и проширио се на електронске медије. Деретулација у медијској индустрији се одражава и позитивно и негативно на демократски капацитет европских друштава. Упоредо са дерегулаторним, од осамдесетих година прошлог века присутан је и други (наизглед контрадикторан) правац европске медијске политике: успостављање новог регулаторног оквира на целокупном европском простору.

Регулисање управљања интернетом на принципу мултилатералне сагласности отпочело је одржавањем Светског самита о информационом друштву, који је под покровитељством Уједињених нација одржан у две фазе – у Женеви (2003) и у Тунису (2005), и првог Форума о управљању интернетом¹¹, који је уследио 2006. у Атини. Резултат ових сусрета било је успостављање консензуса међу државама и међународним организацијама. Идентификована су три актера регулације интернета с једнаким правима на глобалном нивоу: владе – надлежне за потписивање међународних уговора, приватни сектор (медијске корпорације) и цивилно друштво, дакле невладин сектор који заступа интересе корисника интернета. На темељу постигнутог договора, Савет Европе је донео више препорука чије одредбе треба да буду инкорпориране у националне медијске законе.¹²

Државе кроз законодавну и извршну власт обликују услове за коришћење интернета. На пример, надлежне институције

11) Форум о управљању интернетом (The Internet Governance Forum) је основан као организација за дијалог више интересних група о јавним политикама које се тичу питања управљања интернетом: одрживости, издржљивости, сигурности, стабилности и развоја. Циљ Форума је да се повећа могућност отвореног и инклузивног дијалога и размене идеја о питањима управљања интернетом. – <http://www.intgovforum.org/cms/>.

12) Маја Стојановић (ур.), *Зборник одабраних правних инструмената Савета Европе у вези са медијима 2007–2014*, Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2015.

државе имају ингеренције да ограниче или спрече дистрибуцију одређених садржаја, као што је дечија порнографија или подстицање говора мржње. Међутим, особеност интернета као глобалног медија који захтева целовитост и слободу измиче регулацији и још увек омогућава подручја анархичног и неуређеног статуса. Стога смањен опсег државне контроле на интернету захтева примену одређених корегулаторних механизма.

Чињеница да интернет темељно мења структуру и етику новинарства намеће питање: Како успоставити систем ефикасне и примерене саморегулације кориснички генерисаних садржаја на Мрежи (новинарских и неновинарских)? Посебан проблем представљају они медијски садржаји који нису уреднички обликовани већ су кориснички генерисани и постављени на Мрежу. Пример је сатирички видео-запис под називом „Муслиманска невиност“, који је подстакао насилне протесте широм света у току септембра и октобра 2012. године, пошто је објављен на интернету, а припадници исламске вероисповести га перципирали као богохуљење.¹³⁾ Овакве појаве захтевају корегулаторни приступ: већи ангажман арбитраже медијских корпорација, док њихова друштвена одговорност мора бити усклађена са законима државе у којој се садржаји дистрибуирају путем глобалне мреже. Компанија „Гугл“ проналази решење у ограничавању приступа садржајима на доменима одређених земаља у којима државни закони то захтевају, и то као одговор на конкретне захтеве власти.¹⁴⁾

Механизми саморегулације у онлајн сфери морају узимати у обзир културолошке импликације глобалне мреже. Медијски садржаји који се у неким срединама интерпретирају као израз уметничког стваралаштва и слободе говора, у другим културама се примају са подозрењем да унификују културне хетерогености или пак повређују верска осећања. Ова врста дебате је све заступљенија у јавности. Неки корисници су изразили оштро негодовање поводом одлуке „Фејсбука“ да не скине стране које су подржавале човека који је у јулу 2012. године отворио ватру на посетиоце премијере новог филма о Бетмену у биоскопу у Колораду. „Јутјуб“ је, пак, често критикован брзог скидања видео-снимака који приказују полицијску бруталност и друге акте

13) *Gnjev muslimana zbog antiislamskog videa*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/blog/gnjev-muslimana-zbog-antiislamskog-vida>, 23/05/2016.

14) John D. Sutter, *YouTube restricts video access over Libyan violence*, Internet, <http://edition.cnn.com/2012/09/12/tech/web/youtube-violence-libya/index.html>, 23/05/2016.

насиља који би могли имати документарни значај. Неки од ових видеа су поново постављани после додатног прегледа, са образложењем да спорни садржаји имају документарну вредност која оправдава њихов опстанак на „Јутјубу“, уз напомену да би приказани акти кршили услове „Јутјуба“ уколико не би били вредни помена ни у новинама. Такође, основаност за објављивање неког клипа са насилним садржајем на овом каналу тражи се у његовој усаглашености са правним прописима државе у којој се садржај дистрибуира. Саморегулаторни стандарди „Јутјуба“ забрањују порнографију и афирмисање насиља и моле кориснике који аплодују видеа да поштују ауторска права. У вези са контроверзном дебатом, менаџмент „Јутјуба“ саопштава званичну политику своје куће: „Ми охрабрујемо слободу говора и бранимо свачије право да изрази непопуларну тачку гледишта. Али ми не дозвољавамо говор мржње (који напада или понижава заједнице по основу њихове националне и религијске припадности, инвалидитета, пола, годишта, статуса ветерана, и сексуалне оријентације/полног идентитета).“¹⁵⁾ Опредељење ове компаније (као и „Гугла“) је да не треба да цензурисати (уклањати) видеа широм света, већ их блокирати само у специфичним земљама где они могу узроковати насиље. „Јутјуб“ се ослања на своју публику, запослене и компјутерски програм да надзиру садржаје за које се сматра да крше услове његове употребе. Да би био уклоњен са „Јутјуба“, процедура налаже да видео најпре мора да буде означен од једног корисника сајта. Компјутер потом скенира видео-клип, па група запослених који су распоређени широм света процењују означене садржаје подземља интернета са становишта дефинисане пословне политике.

За саморегулацију садржаја на интернету значајне смернице обезбеђује документ под називом РФЦ бр. 1855¹⁶⁾, који на 20 страна формулише и описује правила која су призната као главни етички кодекс на Мрежи – тзв. мрежни бонтон, предложен и службено одобрен 1995. године. Власник свих права над РФЦ документима је глобална организација за развој интернета као отвореног и слободног сервиса „Internet Society“. У РФЦ документима су, поред етичких, дефинисани и други интернетски стандарди, ауторска права, забрана спама, историјске референце, резултати техничких експеримената, смернице за усвајање но-

15) Исто.

16) RFC – „Request for Comments“ (Захтев за коментар).

вих технологија и сл., тако да представља својеврсни водич за управљање интернетом. Осетљива друштвена питања се надзиру и у оквиру сарадње органа одговорних за спровођење закона и тела која оснива онлајн индустрија како би указивала на незаконите садржаје на интернету (нпр. британска невладина организација „Internet Watch Foundation“).

4. ИНСТРУМЕНТИ САМОРЕГУЛАЦИЈЕ НА МРЕЖИ

Основни принципи саморегулације за европске медије саопштени су у документу Препорука 1848 (2008): „Индикатори за медије у демократији Савета Европе“. У документу се препоручује примена система саморегулисања медија, „укључујући право на одговор и исправку или добровољно извињење новинара. Медији треба да оснују своја сопствена регулаторна тела, као што су комисије за жалбе или омбудсмани, а одлуке ових тела требало би да се спроводе. Ове мере треба да буду законски признате од стране судова.“¹⁷⁾ Принципи саморегулације свих који раде у области информисања на онлајн платформама не разликују се од етичких кодекса и процедура који су прописани за рад традиционалних медија, једино је њихова примењивост фокусирана на онлајн сферу. Европски суд за људска права не разликује новинарство на интернету од традиционалних медија у погледу примене члана 10 Европске конвенције.

Медијска саморегулација утемељена је превасходно у етичким правилима струке. О свим питањима саморегулације одлучују медијски професионалци, одређујући опсег својих надлежности, дефинишући етичке кодексе и механизме за спровођење поштовања кодекса: саморегулаторна тела, њихове инструменте, процедуре и казнене мере.

Зашто потенцијал за унапређивање новинарске професије и квалитета медија препознајемо у перманентној и доследној примени саморегулаторних мера?

Етички кодекс. Доношењем обавезујућег етичког кодекса и његовом применом, медији јемче свој део одговорности за демократски конституисану јавност. Основу за савремене националне етичке кодексе представља Минхенска декларација о правима и

17) Чланови 8.25 и 8.26. „Индикатори за медије у демократији“, Препорука Савета Европе бр. 1848 (2008).

дужностима новинара, усвојена 1971. године од стране представника новинарских удружења земаља чланица Европске економске заједнице. У савремено доба, новинарски кодекси, начела и правила, различити су по садржини, систематици и формулацијски, али углавном третирају исте групе питања: истинитост извештавања, новинарска пажња, одговорност, чување извора, независност и интегритет новинара, унутрашња слобода, права других којих се информације тичу, посебно приватност и недискриминација.¹⁸⁾

Аутономни новинарски кодекс је документ којим се кодификују професионални стандарди, чине доступним и транспарентним основе за професионалну одговорност и на основу њега се просуђује квалитет новинарског рада. Етички кодекс тако легитимизује професију новинара и одваја га од његових приватних улога и личних афинитета. Као што адвокат мора да приступи одбрани оптуженог по службеној дужности или лекар не може да бира коме ће да укаже здравствену помоћ, тако ни новинару није дозвољен избор да ли ће о одређеном догађају да извештава објективно или пристрасно. У приватном окружењу појединац може да буде и неморалан, али он истовремено на професионалном плану може да буде одличан новинар, и обрнуто. На пример, иако тај поступак може да буде у супротности са личним афинитетима новинара или његовим моралним осећањем, понекад је, ради праћења неких садржаја, потребно да новинар „лајкује“ и прати одређену страну на некој друштвеној мрежи. Кодекс је, због тога, неопходан ради разграничавања личне и професионалне етике, као и ради њене транспарентности. Кодификована и позната правила струке превенирају настанак конфликтних ситуација, а на основу њих публика процењује кредибилитет одређеног медија или новинара.

У условима медијске партиципације који замагљују границе између професионалног и грађанског новинарства, медијске компаније формулишу детаљна писана упутства која регулишу поступке новинара на социјалним мрежама и интернету.¹⁹⁾ Који су најважнији етички стандарди новинарства у дигиталном добу, предвиђени овим кодексима? Као примарно императивно начело наводи се поштовање истине. Овај критеријум апострофира се

18) Владимир Водинелић, Саша Гајин, „Кодекс новинарске струке, Модел“, *Херетикус* 2006/1-2, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2006.

19) Огледни примери етичких кодекса су: „BBC Producer’s Guide“, „Code of the Conduct for the News and Editorial Departments New York Times“, затим етички водичи Associated Press Media Editors: „Statement of Ethical Principles“ и „Policies for Employees of the News Departments of The Wall Street Journal“.

као основна вредносна и морална обавеза новинарске професије. Захтев са једнаком вредносном оријентацијом јесте слобода новинарског деловања. У нормативном смислу, принцип слободе подразумева одговорност и ограничења са становишта права и морала, тако да се као истакнута начела новинарске професије наводе: етичност у информисању, веродостојност, објективност и непристрасност. Кодекси наглашавају значај поштовања људске личности и неповредивости права на приватност и људско достојанство. У дигиталном окружењу, кодекси новинаре посебно обавезују када је у питању провера информација, имајући у виду повишени ниво анонимности извора на интернету. Посебне мере су прописане за поштовање ауторских права и борбу против плагијата у онлајн новинарству.

Саморегулаторна тела. Европска медијска политика подстиче проширивање ингеренција медијских саморегулаторних тела на рад новинара у онлајн окружењу, што се правно верификује у оквиру њихових статута. Савети за штампу и сајбер омбудсмани делују као медијатори између интереса појединаца или институција и редакција онлајн медија. У земљама чланицама Савета Европе, савети за штампу имају различите надлежности. У појединим државама надлежност се преноси аутоматски на све врсте онлајн садржаја, али то није правило; у већини медијских система проширење надлежности Савета за штампу подразумева захтев за чланство у Савету упућен од стране одређеног онлајн медија. Тако, у зависности од медијске политике, већа за штампу: могу надзирати медије без обзира на њихову добровољну придруженост систему; могу проширити надлежност на оне медије који постоје само онлајн (самостална електронска издања), и на онлајн издања традиционалних медија (укључујући аудио и видео записе који се објављују на њиховим страницама). Главни критеријум на основу којег се процењује надлежност већа за штампу јесте да ли се ради о уреднички обликованом материјалу. Нека већа се баве садржајем блога, на пример, уколико је он доступан путем онлајн медија и ако га је уредништво пре објављивања обрадило.

Да би Веће за штампу прихватило жалбе на одређени онлајн садржај, није релевантно његово порекло, већ да ли је у дотичној држави регистрована страница која пружа хостинг том садржају. Жалба се усмерава према страници која је прва објавила уреднички садржај, а медиј који преузима одређени садржај (текст, фотографија, аудио-визуелни запис и др.) има обавезу

да наведе назив сајта с којег он потиче. Већина поступака пред већима за штампу води се у вези са жалбама поводом нетачних навода, кршења приватности, ауторских права и оптужбама за плагијат у онлајн сфери. Последњих година се увећава број жалби поводом новинарског коришћења приватног материјала објављеног на друштвеним мрежама.

Као и када су штампане новине у питању, санкције које изричу већа за штампу ограничене су на моралну критику. Медиј који је начинио преступ обавезан је да објави критику и свој одговор – исправку или извињење, при чему савети за штампу различитим средствима настоје да обезбеде онлајн видљивост исправке или извињења на интернету. Поред званичног веб-сајта Савета, неретко се користе друштвене мреже за дисеминацију његових решења.²⁰⁾

5. ЗАКЉУЧАК

Сам по себи, интернет не гарантује објективно и истинито информисање. Свако ко креира медијски садржај располаже делом јавне друштвене моћи и стога мора да буде подвргнут јавној контроли и критици, која треба да се темељи на изворним вредностима слободе и истине. Стога је неопходно разграничавати медије помоћу којих грађанин остварује своје право на слободно изражавање и информисање, и манипулативну употребу медија која подстиче појединца да оствари оно што је пожељно по оцени нејавног – приватног, корпорацијског, владиног или интереса одређених група. Надвладавањем парцијалних интереса над јавним, централне вредности професионалног новинарства се маргинализују, а његов идентитет се разграђује.

Становиште Савета Европе и медијске политике Европске уније је да је неопходно да државе, приватни сектор и цивилно друштво остварују интензивну сарадњу и партнерство, у циљу потпунијег остваривања права и слобода појединаца у новом информационом и комуникационом окружењу. Овде се посебно наглашава успостављање правичне равнотеже између права на 1) слободу изражавања и информисања и 2) заштиту приватног живота, очување људског достојанства и права других. Савет Европе

20) Adeline Hulin, Jeffrey Dvorkin, „Mehanizmi za samoregulaciju medija u online svijetu“, у зборнику: *Vodič za samoregulaciju online medija* (приредили: Adeline Hulin, Mike Stone), Ured predstavnice OSCE-a za slobodu medija, Beč, 2013, стр. 99.

у бројним документима подвлачи потребу да право на слободу изражавања буде подвргнуто формалностима, условима и ограничењима како би се обезбедила та сразмерност.

Одговорност за остваривање наведених права пада на све идентификоване актере који арбитражују у овом процесу, узимајући у обзир њихове специфичне улоге и одговорности. Одговорност новинара за сопствени положај такође се не сме заобилазити. Анализа спроведена на темељу актуелних теоријских и практичних сазнања упућује на аргументован закључак: саморегулаторни механизми могу да имају фундаменталну улогу у оснаживању идентитета новинарске професије. Полазећи од нормативног карактера друштвене одговорности медија, унапређивање саморегулације у онлајн медијима захтева: перманентно прилагођавање етичког кодекса новим смерницама које су примерене променљивом информационом окружењу; доследно примењивање кодекса у пракси, и јачање надлежности и одговорности независних регулаторних тела и професионалних удружења. Поред одговорнијег и доследнијег партиципирања актера који учествују у процесу саморегулације, за унапређивање аутономије и кредибилитета новинарске професије, према Пјеру Бурдијеу, од значаја би било и чешће одржавање јавних полемика, објективна социолошка анализа и снажнија унутрашња критика.²¹⁾ Данас се такве критике у оквиру „еснафа“ обично интерпретирају неповољно, као повређивање новинарске солидарности или слободе медија.

ЛИТЕРАТУРА

- Бурдије Пјер, *Нарцисово огледало: расправа о телевизијском новинарству*, Клио, Београд, 2000.
- Водинелић Владимир, Гајин Саша, „Кодекс новинарске струке, Модел“, *Херетикус* 2006/1-2, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2006, стр. 143-152.
- Додатак Препоруци ЦМ/Рец(2011)7 „Критеријуми за идентификацију медија и смернице за степеновани и диференцирани приступ“, у зборнику: *Зборник одабраних правних инструмената Савета Европе у вези са медијима 2007–2014*. (приредила: Маја Стојановић), Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2015, стр. 87-116.

21) Пјер Бурдије, *Нарцисово огледало: расправа о телевизијском новинарству*, Клио, Београд, 2000, стр. 46.

- Закон о електронским комуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014.
- Индикатори за медије у демократији, *Препорука Савета Европе бр. 1848* (2008).
- Резолуција бр. 2: „Очување кључне улоге медија у дигиталној ери“, у зборнику: *Зборник одабраних правних инструмената Савета Европе у вези са медијима 2007–2014*. (приредила: Маја Стојановић), Савет Европе – Канцеларија у Београду, Београд, 2015, стр. 186-187.
- Gnjev muslimana zbog antiislamskog videa*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/blog/gnjev-muslimana-zbog-antiislamskog-vida>, 23/05/2016.
- Hallin C. Daniel, Mancini Paolo, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, 2004.
- Hulin Adeline, Dvorkin Jeffrey, „Mehanizmi za samoregulaciju mediija u online svijetu“, у зборнику: *Vodič za samoregulaciju online mediija* (приредили: Adeline Hulin, Mike Stone), Уред представнице OSCE-a за слободу медија, Већ, 2013, стр. 77-105.
- McQuail Denis, *McQuail's Mass Communication Theory*, 6th edition, Sage, London, 2010.
- Mek Kvejl Denis, „Uloge mediija u društvu“, *Časopis za upravljanje komuniciranjem – CM*, Protocol – FPN, Београд, 3/2007, стр. 5-16.
- Möller Cristian, Richter Andrei, „Internet i novi medijski prostor“ у зборнику: *Vodič za samoregulaciju online mediija* (приредили: Adeline Hulin, Mike Stone), Уред представнице OSCE-a за слободу медија, Већ, 2013, стр. 8-43.
- Sutter D. John, *YouTube restricts video access over Libyan violence*, Internet, <http://edition.cnn.com/2012/09/12/tech/web/youtube-violence-libya/index.html>, 23/05/2016.
- The Internet Governance Forum*, <http://www.intgovforum.org/cms/>.

Irina Milutinovic

THE PROBLEM OF MEDIA POLICY: SELF-REGULATION AS CHALLENGE OF JOURNALISM PROFESSION ON THE NET

Resume

Internet changes the structure and ethics of journalism. The subject of the paper is application of self-regulatory instruments in online journalism. The basics of professional journalism identity are reviewed and key tendencies of professional transformation under the digital media influence are identified. The aim of the paper is to examine potential of self-regulatory mechanisms in the strengthening of professional journalism identity.

There are the numerous of indicators and causes of weakening of the journalistic profession identity in the Information Age. Professional transformation that takes place on the Web in the relation between journalism in the traditional sense and the so-called citizen journalism threatens to further weaken the identity of the journalistic profession. Specific professional and ethical standards and mechanisms of self-regulation can be treated as a lever to “defend” the identity of the journalistic profession, provided that they are formally and institutionally organized and consistently applied in journalistic practice.

We have identified three actors for regulation of the Internet on a global level: governments, the private sector (media corporations) and civil society. According to recommendations of the EU media policy, it is necessary for all identified actors to realize intensive cooperation and partnership in order to achieve a fair balance between the right to 1) freedom of expression and information, and 2) the protection of private life, human dignity and rights of others.

We conclude that self-regulation improvement in online media requires: 1) adjustment of ethical codes by new guidelines suitable to changeable informational environment; 2) their consequent application in practice; 3) strenghtening the competences and responsibilities of independent regulatory bodies and professional organizations.

Keywords: professional journalism, public journalism, Internet, self-regulation

* Овај рад је примљен 12.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

МИГРАЦИЈЕ, ГЛОБАЛИЗАЦИЈА, ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

УДК 316.32:316.42(470+571)

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 3/2016

год. 23. vol. 53

стр. 77-100

Данило Ж. Марковић
Београд

РУСИЈА И ЦИВИЛИЗАЦИЈСКЕ ПРОМЕНЕ У САВРЕМЕНОМ ГЛОБАЛИЗИРАЈУЋЕМ ДРУШТВУ

Сажетак

Овај рад анализира концептуално одређење цивилизација, њихов развој и односе у модерном времену. У том контексту, рад истиче значај разноликости њихових односа, а посебно значај организација као што су Евроазијска унија и земље БРИК-а, те будућност планетарне цивилизације као алтернативе постојећој. Аутор истиче да у истраживању и критичком промишљању процеса интеграција треба обратити пажњу на то шта оне представљају са становишта очувања културног идентитета народа и повезано са тим интегритетом и сувереношћу њихових држава.

Кључне речи: цивилизација, проблеми цивилизације, алтернативне цивилизације

1. Промишљање судбине Русије у условима цивилизацијског процеса у савременом глобализирајућем друштву има научни приступ. У том приступу полази се од појмовних одређења

глобализације и цивилизације и плурализма цивилизација у људском друштву, нарочито у његовој савременој фази. Ови појмови од којих се полази не само да су научно верификовани већ и довољно јасни да их може свако разумети¹⁾ и користити, ако то жели, у разумевању најзначајнијих цивилизацијских промена у савременом глобализирајућем друштву на прагу нове друштвене епохе која се исказује кроз нове ресурсе, посебно ограничењем економског раста са аспекта природних ресурса, раста броја становништва и у том контексту прогнозе обезбеђености цивилизације сеоско-домаћинским земљиштем и слатком водом. У таквом приступу промишљању узајамних односа цивилизација у условима глобализације и у тим промишљањима реформи и модернизације као инструментима управљања развојем и превазилажењем кризе светског система.²⁾

Цивилизација је релативно нов појам. Идеју и појмовно одређење цивилизације развили су француски мислиоци осамнаестог века као супротности идеји варваризма. У овом смислу цивилизација се схватала као највише културно груписање људи и најшири ниво културног идентитета који их разликује од других.³⁾ Овакво њено појмовно одређење пружила је стандарде за разликовање друштва током XIX века. У овом смислу је и указивање да су Европљани пуно интелектуалне, дипломатске и политичке енергије посветили развијању критеријума помоћу којих неевропска друштва могу да буду процењена као довољно „цивилизована“ да би била прихваћена као чланови међународног система којим је доминирала Енглеска. У току промишљања овог система постепено се почело говорити о цивилизацијама у множини, што је означило напуштање претпоставке да је постојао један стандард за оно што је цивилизовано, што је ограничено на неколико повлашћених људи или група „елиту човечанства“ а прихватање схватања о постојању многих цивилизација од којих је свака била цивилизована на свој сопствени начин.⁴⁾ Тиме је еволуција цивилизације почела да се схвата као садржај људске

1) Јон Елстер, *Како објаснити друштвено понашање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2014, стр. 289.

2) А. В. Акимов, А. Н. Јаковлев, *Цивилизацији в XXI веке. проблемы и перспективы*, Москва, Издат-во-Московского Университета, 2012, стр. 42-100, 135-171.

3) У овом смислу цивилизације су схватане као највеће „ми“ унутар кога се културно осећамо, као код куће, за разлику од свих других „њих“ тамо негде. Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, „Романов“, Бања Лука, 2000, стр. 46.

4) Исто, стр. 43-44.

историје. Ова концепција развоја цивилизације претпоставља повезаност нивоа цивилизованости и нивоа колективизације свих сфера друштвеног живота.⁵⁾

Постоји већи број дефиниција цивилизације. Оне настоје да потпуније изразе њену суштину цивилизација као облика друштвеног живота не свдећи њено значење само на означавање културе, грађанства и образованости.⁶⁾ *Термин цивилизација је један од најсложенијих термина и треба да обухвати укупност ових човекових открића и изума и искаже збир идеја које су у оптицају и збир техничких поступака* треба да изрази степен савршенства науке, уметности и индустријске технике и покаже одређено стање породичног и социјалног уређења и уопште свих социјалних установа и резимира стање приватног и друштвеног живота сагледаних у њиховом јединству.⁷⁾ Притом прихваћено је гледиште о множини цивилизација, тј. „да постоје многе цивилизације од којих је свака цивилизована на свој сопствени начин“ и постоји потреба стварања дефиниције која би изражавала оно што је заједничко свим цивилизацијама.⁸⁾

Један од првих историчара цивилизације Франсоа Гизо⁹⁾ цивилизацију је дефинисао као савршенство грађанског живота прожетим проширењем социјалних односа са најбољом организацијом која обезбеђује повећану производњу средстава која обезбеђују снагу и богатство друштва. Цивилизација је спољни, материјални и унутрашњи, духовни напредак човека у друштву.¹⁰⁾ Фридрих Енгелс (1820-1859) цивилизацију је дефинисао као „онај

5) В. И. Жуков, *Социјални развој и развој цивилизација: дијалектика зависности*, Москва, 1996, стр. 8.

6) Сергеј Бабурин, *Свет империја: територије државе и светски поредак*, Pressing, Београд, 2009, стр. 529.

7) Ови захтеви, према садржају термина цивилизација, су максималистички и њихово уграђивање, у овако назначеном правцу кореспондирају са логиком дефинисања, тј. дефиниције, која треба да резимира битне садржаје који, некада, указују на области и појаве чије садржаје резимирају.

8) Таква дефиниција представљала би и полазиште за истраживање колико и које, цивилизације постоје у савременом „светском друштву“ у какав их однос доводи процес глобализације, да ли у однос негације или прожимања, тачније да ли глобализација доводи до стварања једне светске (планетарне) цивилизације.

9) У настојању да допринесемо дефинисању цивилизације и давању одговора на питања која су у вези са тим, и на која смо указали, полазимо од елемената за ту дефиницију која се налази у неким разматрањима о цивилизацији и од неких постојећих њених дефиниција.

10) Франсоа Гизо објавио је 1828. године: *Историју цивилизације у Европи*, а после две године *Историју цивилизације у Француској* (1830).

ступањ развита друштва на коме подела рада, размена између појединаца, која из ње проистиче и робна производња која уједињује оба процеса, достижу пун замах и изазивају преврат у целом ранијем друштву¹¹⁾ У новије време цивилизација се дефинише као саморазвијајући друштвени систем, који укључује у себе све социјалне и несоцијалне компоненте историјског процеса, целокупност човечанским деловањем створених материјалних и духовних творевина.¹²⁾ У овом смислу је и схватаће цивилизације по коме она представља укупност природних услова живота са објективно-историјским претпоставкама, који одређују ниво развита човечанства, изражавајући се у начину живота индивидуе, у њиховој способности општења са природом међусобно.¹³⁾ Овој дефиницији слична је и дефиниција цивилизације по којој је она одређена заједничким објективним елементима, као што су језик, историја, религија, обичаји и институције, али и субјективном самоидентификацијом људи. Анализа дефиниција цивилизације, и истицање њених обележја у другим расправама о њој, указује да модерни појам цивилизације има три елемента: цивилизација означава квалитативно вишу етапу човековог развита; постоји у одређеном географском простору и представља интегралну целину онога што је човек створио и ствара својом праксом.¹⁴⁾ Усвајајући оно што је заједничко у дефиницијама цивилизације, посебно елементе њеног модерног појма, сматрамо да се *цивилизација, са социолошког становишта, може дефинисати као историјско-антрополошки, социокултурни и историјски тип организације друштва на одређеном географском простору*. Ако се овако одреди цивилизација, онда је култура цивилизацијски подсистем који се налази у функционалном међуодносу са осталим елементима цивилизацијске целине, а цивилизацијски систем је без културе неодржив, пошто она представља његово самоодређење. У ствари, цивилизацијски „систем је склоп међузависних елемената подсистема, па темељне промене у једном од њих изазивају ‘таласе’ у другим деловима“.¹⁵⁾

11) Овакву дефиницију цивилизације Фридрих Енгелс дао је полазећи од схватања да је човечанство у свом развоју прошло кроз три фазе: варварство – предцивилизација, обрада земље – земљорадничка цивилизација. Опширније видети: Фридрих Енгелс: *Порекло породице, приватне својине и државе*, БИГЗ, Београд, 1995, посебно страну 169.

12) Е. Б. Черняк, „Цивилографија“, *Международние этношения*, Москва, 1996, стр. 7.

13) Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, нав. дело, стр. 46. Смиља Тартаља, „Цивилизација“, *Енциклопедија политичке културе*, „Савремена администрација“, Београд, 1993, стр. 172.

14) Смиља Тартаља, „Цивилизација“, нав. дело, стр. 172.

15) Јордан Алексић: *Шеста димензија: хоризонти културе*, „Еколибри“, Београд, 1995, стр. 24-25.

2. У развоју људског друштва постојало је више цивилизација,¹⁶⁾ и више цивилизација у истом временском периоду. Међутим, ако преовлађује гледиште о плурализму цивилизација, не постоји сагласност о њиховом броју у појединим периодима људске историје. Арнолд Тојнби сматра да је у историји људског друштва настало 26 цивилизација, од којих су четири биле неуспешне „мртворођенчад“, шеснаест су пропале, (мртве су), а само десет живе.¹⁷⁾ Тако је, сматра Тојнби, остало – не више него десет цивилизација од двадесет шест, укључујући три од пет заустављених. Ових су десет цивилизација – каже Тојнби – *наше сопствено западно друштво, главни део православног хришћанства на Блиском истоку, огранак православног хришћанства у Русији, исламско друштво, хиндуско друштво, главни део далекоисточног друштва у Кини и огранак далекоисточног друштва у Јапану, заједно са три заустављене цивилизације Полинежана, Ескимима и Номада*. Ближе разматрајући ових десет преживелих цивилизација Тојнби је сматрао да су полинежанска и номадска цивилизација биле у својој последњој агонији, и да су седам од осталих осам у све мањем или већем степену под претњом да их уништи или асимилира цивилизација Запада. Шта више не мање него шест од ових седам цивилизација чија је егзистенција угрожена (то значи све осим ескимске цивилизације, чије је рашћење било заустављено у њено рано доба) показују да су већ претрпеле слом и почеле да се распадају.¹⁸⁾

Полазећи од постојања више цивилизација у историји друштва,¹⁹⁾ Тојнби анализира њихов настанак, развој (рашћење) и крај (умирање). *Настанак цивилизација он објашњава као драму изазова и одговора*, тако „да је разлог зашто је једно представља-

16) „Цивилизације немају јасне границе и прецизан почетак и крај. Људи могу да рedefинишу свој идентитет и, као резултат тога, састав и облици цивилизација временом се мењају. Културе се преклапају и делују једна на другу. Цивилизације су смислени ентитети и мада је граница међу њима ретко оштра, оне су стварне.“ (Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, нав. дело, стр. 46).

17) Арнолд Тојнби (1889-1975) своја разматрања о цивилизацијама изнео је у делу *A study of History*, Т 1-12 (1934-1961) из кога је у нас направљен избор у два тома у преводу др Миодрага Лукића, под називом *Истраживање историје I и II*, „Просвета“, Београд, 1970.

18) Арнолд Тојнби, *Истраживање историје*, нав. дело, стр. 237-238.

19) По једном другом схватању, које прихвата плурализам цивилизација, идентичност појединих цивилизација није спорна, и постоји „дванаест важнијих цивилизација од којих седам више не постоји (месопотамска, египатска, критска, класична, византијска, исламска и западна. Неки научници додају православу руску цивилизацију као посебну цивилизацију одвојену од своје родитељске византијске и западне хришћанске цивилизације.“ (Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, нав. дело, стр. 48.).

ло другом лежао у том што сваки од одговора не само да је био успешан у односу на посебан изазов који га је подстакао такође послужио и као средство за стварање новог изазова што је сваки пут израстао из ове ситуације створене успешним одговором“.²⁰⁾ Разматрајући не узроке настанка већ и процес нестанка (распадања) цивилизација, Тојнби разликује претпоследњи ступањ „у опадању и паду“ цивилизације од процеса њеног нестанка.²¹⁾ У овом смислу он указује да је једно од „најупадљивијих обележја распадања“ цивилизације „појава ступња у опадању и паду, код цивилизација у распадању одлаже своју смрт предајући се насилном политичком уједињењу у оквиру ‘универзалне државе’“.²²⁾ Узроке процеса распадања цивилизација он објашњава на следећи начин: „Кад се у историји било којег друштва стваралачка мањина дегенерише у нешто што је само владајућа мањина која покушава силом да задржи позицију коју више не заслужује, на другој страни одвајање пролетаријата који се више не диве спонтано владајућем елементу нити га слободно подржава и који се буну против тога што га сведу на статус неверног ‘вечито пораженог’“.²³⁾ На линији оваквог размишљања Тојнби закључује „природа и слом цивилизације се може сажети у три тачке: неуспех стваралачке снаге мањине, од стране већине као одговор на ово и доследно губитак друштвеног јединства у друштву као целини.“²⁴⁾ У ствари, Тојнби сматра да је крајњи и основни узрок слома цивилизација „провала унутрашњег несклада посредством којег цивилизације губе своју моћ самоодређења“.²⁵⁾

Арнолд Тојнби настојао је да открије и формулише, ако не научну законитост, оно макар неку објективну правилност у настанку и нестанку цивилизација. Његово дело *Истраживање историје* др Радомир Лукић (1914-1999) означио је као монументално, уз указивање да Тојнби у објашњењу историје исказује, у одређеном смислу наивност у недовољном вођењу рачуна о еко-

20) ...Тако се суштина природе рашћења цивилизације показала као елан који је изазвану носио кроз равнотежу успешног одговора и нестабилности што је настајало у рођењу цивилизације, и понављајући се и враћајући се ритам што га имплицира појам рашћења... (Арнолд Тојнби: *Истраживање историје*, нав. дело, стр. 294-295).

21) О настанку и пропадању цивилизација видети и: Б. С. Ерасов, *Сравнительное изучение цивилизаций*, Москва, 2001.

22) Арнолд Тојнби, *Истраживање историје*, нав. дело, стр. 239.

23) Исто, стр. 239.

24) Исто.

25) Исто, стр. 298-299.

номским чиниоцима и творевинама духа у настанку и умирању појединих цивилизација.²⁶⁾

3. У савременом свету, захваћеном процесом глобализације, тј. стварањем јединственог економског, политичког и културног пространства на планети Земљи – стварањем „светског друштва“ – постоји више уникалних цивилизација. Међутим, постоје разлике у идентификацији појединих од њих и објашњењу њиховог односа и њихове историјске перспективе. Тако су по једном гледишту важније цивилизације: *Синичка* (која обухвата заједничку културу Кине и кинеских заједница у Јужној Азији и изван Кине, као и културе Вијетнама и Кореје), *јапанска*, *хинду*, *исламска*, *западна*, *латиноамеричка* и *афричка*.²⁷⁾ По другом схватању важније цивилизације су: западна, кинеска, јапанска, хинду, словенско-православна, латино-америчка и афричка. Разлике у броју и набрајању важнијих цивилизација произилазе из критеријума и њихове идентификације. Али, без обзира на разлике у тим критеријумима, религија је често главна одређујућа карактеристика цивилизације. У овом смислу је и Вебер указивао да су пет светских религија, четири – хришћанство, ислам, хиндуизам и конфучијанизам – повезане са важнијим цивилизацијама. *Међу цивилизацијама постоје суштинске разлике и у језику, култури, историји и политичкој пракси*. Али разлика у религији је још увек најтежа посебност *differentia specifica* цивилизације. Вредносне матрице појединих уникалних цивилизација не само да се разликују већ потенцирају распламсавање фундаменталистичких покрета за њихово очување и реафирмацију у смислу покрета за њихово очување и реафирмацију у смислу повратка коренима и заштити од туђе „вредносне инфекције“.²⁸⁾

У ствари, у свету, па и у савременом свету постојале су и постоје више уникалних цивилизација, а „границе цивилизација одређују објективне међе утицаја великих држава, образујући стабилне, велике просторе сродних народа и држава“.²⁹⁾ Међутим, док су у ранијој историји људског друштва цивилизације биле

26) Међутим, ова наивност, каже Лукић, не умањује значај његових разматрања и закључивања о настанку, развоју и нестанку (умирању) појединих цивилизација. Напротив, његова разматрања и закључивања могу послужити и за разумевање сложених односа цивилизација у савременом друштву глобализације и стварања „светског друштва“ у коме се одвија не само додир, већ и сукоб више цивилизација.

27) Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, нав. дело, стр. 48-50.

28) Јордан Алексић, *Шеста димензија: хоризонти културе*, нав. дело, стр. 27.

29) Генадј Зјуганов, *Руска геополитика*, „Култура“, Београд, 1999, стр. 239.

раздвојене временом и простором, (и међу њима додири нису постојали, или били ограничени и повремени)³⁰⁾ у новој историји посебно са, на научним основама, развојем средстава рада и комуникација, додири цивилизација постају реалност, нарочито крајем XIX и почетком XX века, да би крајем двадесетог века, процесом глобализације дошло не само до додира, већ по неким схватањима, и до сукоба цивилизација. Ова предвиђања као да се остварују, у овом новом свету најважнији и најопаснији сукоби су сукоби између људи који припадају различитим културним ентитетима, племенски ратови и етнички сукоби догађају се унутар цивилизација. Насиље између држава и група из различитих цивилизација носи у себи потенцијал да ескалира како се друге државе и групе из ових цивилизација окупљају да подрже „сродне земље“. У овом смислу као да се указује да си конфликти између главних културних групација у свету, тј. уникалних цивилизација: западне, исламске, конфучијанске, јапанске, индијске, итд. све чешћи.³¹⁾

За разумевање постојећих или потенцијалних конфликта међу цивилизацијама треба узети у обзир и поделу цивилизација у два типа *источну* и *западну*. Критеријум ове поделе није географски фактор већ њихова различита материјална и духовна структура.³²⁾ Као обележја источне цивилизације најчешће се наводе: нетржишна привреда, ограничена привредна самосталност и предузетничка иницијатива непосредних произвођача, строга хијерархијска подела и принцип деспотизма ауторитарне врховне власти и поглед на свет који произилази из духа религије, националне или класне идеологије. Међутим, док су обележја источне цивилизације дата изричито, то је указивање обележја за западну цивилизацију доста сложеније. *Она уопштено говорећи, има обележја супротна од обележја источне цивилизације*, пре свега у њеном односу према традицији и као њена основна обележја су: тржишна економија, признавање човека као вредности, правна равноправност (једнакост) и друга обележја која кореспондирају са овим обележјима.³³⁾ Међутим, пошто се ради о групама цивили-

30) Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, нав. дело, стр. 52-53.

31) Франсис Фукујама, *Судар култура*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997, стр. 15.

32) Ове цивилизације, иако се не може рећи да се нису „додиривале“, ипак су сачувале своја посебна обележја.

33) Г. В. Гивишвили, „Цивилизација“, *Глобалистика-енциклопедия*, Москва, , стр. 1147-1149.

лизација, ово груписање треба схватити као најопштије уз могућност појединих уникалних цивилизација сврстаних у ове типове имају и своја обележја, само тим цивилизацијама. Исто тако у оквиру њих, као „подсистеми“ могу постојати и посебне цивилизације. Тако у оквиру западне цивилизације постоји *европска цивилизација*. Она постоји будући да цивилизације разних држава Европе испољавају своје јединство и, упркос разлици времена, места и околности, та цивилизација произилази из готово историјских чињеница, повезана је сличним начелима и скоро свуда води истим последицама. По неким схватањима она је у великој мери и резултат вековне борбе против угрожавања из Азије.³⁴⁾

4. Социјално-економску матрицу западне цивилизације чини неолиберални капитализам (који у неку руку и на неки начин добија универзални карактер *неолибералног капитализма* а сазнајну *теорију постмодернизма*). Главне окоснице економске филозофије либерализма као новог доба *модерне* чине схватања људске индивидуе као мере ствари; убеђене у светост приватне својине, потврђивање једнаких могућности као моралног закона друштва, умереност у „уговорни“ основ свих друштвено-политичких установа укључујући и државу; укидање свих државних, верских и сталешких ауторитета који претендују на „општеобавезну истину“, првенство тржишних односа над свим осталим облицима политике (теза „економија – то је судбина; стварање, грађанског друштва“ без сталеза, нације и религија уместо традиционалне државе, и убеђеност да историјски пут западних народа и земаља представља универзални модел развоја и програма за читав свет, који се мора узети за мерило и узор.³⁵⁾ Еволутивним развојем либералног капитализма (означаваног као *Модерна*) настаје постлиберализам означен као постмодерна. Његов основни садржај представља иновирану преформулацију садржаја Модерне, или чак и формулисање нових његових гротеска од којих су значајније: мера ствари није више индивидуа него постиндивидуа „дивидуа“, ... и подругливо схватање делова човека; приватна својина се обогостворује „трансцендизује“ и претвара из онога што човек поседује у оно што самог човека поседује; нестају сви облици ваниндивидуалних ауторитета уопште, свака индиви-

34) Сергеј Бабурин, *Свет империја: територије државе и светски поредак*, нав. дело, стр. 594.

35) Александар Гуљевић Дугин, *Четврта политичка теорија*, MUR publishing, Београд, 2013, стр. 32.

дуа може да мисли о свету шта год хоће што представља кризу уопштавајуће рационалности, а теза, „економија то је судбина“ прелази на тезу „бројчани код – то је судбина“. Међутим, наводимо ове преласке од схватања либерализма на схватања постлиберализма и постмодерне, ради упућивања на озбиљност потреба проучавања промена у идеологији од модерне у постмодерну у критичком промишљању капитализма схватања суштине кризе капитализма на глобалном нивоу.³⁶⁾ Јер, западни свет, западна цивилизација, налази се перманентно у стању унутрашњег рата. Пре отприлике једног века, дошло је до општег нереда у њој, исказујући противуречности између њеног полагања права на рационалност – моралну универзалност. Наука и демократија упадају у неправичност ситуација које су *створене њеном доминацијом*. Ови феномени сами откривају неспособност западне цивилизације да чини било шта друго осим да шири своју доминацију – као прво, као друго своје идеале и норме, и, као треће нарасту неспособност да оно прво дијалектички повеже са другим. *Ова цивилизација заправо открива неспособност да се шири као цивилизација*.³⁷⁾ Она је створена на Западу и раширила се на целој планети и сада пуца по свим шавовима. Глобални изазови су тако озбиљни,³⁸⁾ а она је изгубила могућност да пружа колективни и свеобухватни одговор и зато ће се овакав облик цивилизације распасти. Критичари савременог глобалног капитализма кога представља савремена цивилизација Запада који даје велику моћ економску и политичку шачици моћних, сматрају да он представља зло цивилизације на њему створене, које прикривамо дражима капитализма, и да представља болест човечанства, и као такав је неодржив.³⁹⁾

5. Ако се прихвати ова „дијагноза“ о неодрживости овог капитализма и на њему засноване цивилизације, онда се поставља питање у ком правцу ће ићи промене у друштву, и да ли се може утицати на избор и остварење правца промена. Један од запаженијих одговора даје *Жак Атали*, француски економиста и мисли-

36) Исто, стр. 40.

37) Жан Лик Нанси, „О неспособности Запада да се шири као цивилизација“, *НИИ*, 3063/2009, стр. 57.

38) Две значајне трансформације на светској сцени: појава глобалних проблема у вези са добробити човечанства и премештање глобалне моћи са Запада на Исток, (Збигњев Бжежински, „Где је сад Америка“, *НИИ*, 3034/2009, стр. 63).

39) Ален Бадју, *Капитализам је болест човечанства*, 36 294 г. СКЈ.

лац у књизи *Криза и кратка историја будућности* (2006). Атали сматра да ће после слома Америчке империје промене ићи кроз три таласа. *Прво* ће бити успостављено *Хиперцарство* – уједињено планетарно тржиште без државе. Оно ће остати верно америчким вредностима.⁴⁰⁾ *Други талас* обележиће суперконфликти и колективни хаос. Глобализација се наставља преовладавајућом балканизацијом и локалним доминионима који изазивају конфликте са великим ризицима. *Трећи талас*, будућности – хипердемократија карактерисаће се са успостављањем нове равнотеже између тржишта и демократије. Међутим, овако означен пут развоја цивилизације неће бити линеаран, али прошлост и будућност су делови једног процеса и прошлост нам упркос свему указује на приговоре које треба пратити да би назрели будућност. Оваква супердемократија би, настала светским друштвеним уговором и установљавањем институција глобалног управљања, колективно и правично, ретким привредним ресурсима.⁴¹⁾ Како би се остварила супердемократија из трећег таласа развоја историје, после⁴²⁾ распада западне цивилизације, како замишља Жак Атали то би представљало инаугурацију једне нове етике људске цивилизације. Али, да ли је Аталијево предвиђање и промишљање супердемократије теоријски фундирано и практично оствариво? Остављајући истраживачима историје развоја људског друштва кроз развој цивилизације да траже одговор указујемо да су досадашња научна проучавања планетарне ере, показала да она носи, не само многе опасности већ и *једну нову визију о новој етапи човечанства, о једном новом типу друштва, које би признајући нацију и домовину отворило једну федералистичку везу – унију метанаџија.*⁴³⁾ Али таква глобализација и универзализација света подразумева и хуманистичку свест, коју човечанство до сада није имало. Тај глобализам ујединио би слободне људе, али и нације.

40) У овом таласу разграђиваће се јавне службе, државе и нације. Снага овог хиперцарства је у поретку у војној сили. Оно би могло да уништи целу људску врсту. У основи ова фаза је декадентна са многим унутрашњим контрадикцијама које би довеле до немилосредног уништења долара.

41) У оваквој ситуацији постоји простор за пирате и разне пљачкашке банде које својим деловањем стварају међународну нестабилност. Те групе асоцијалног и криминалног понашања могу доћи у посед оружја за масовно уништење и угрозити опстанак људске врсте.

42) Жак Атали, „Кратка историја будућности“, *НИН*, 3335/2009, стр. 18.

43) Стварање те и такве уније метанаџије исказало би самоостваривање незаустављивог процеса глобализације и универзализације света без разнородних притисака споља од моћних сила.

Јер, дубока је заблуда да је могућа слобода милијарди отуђених индивидуа без свести о припадности властитом језичком, духовном, историјском и националном идентитету. Зато ХХИ век, бар у време догледно генерацијама којима припадамо, неће бити век изумирања, већ нове афирмације нација.⁴⁴⁾

У свету постоји више цивилизација које се „додирјују“ и постоји интеракција између њих. У овом контексту поставља се и питање да ли глобализација, доводи и може довести до оспоравања и нестанка појединих цивилизација од стране једне цивилизације (или) стварања једне светске цивилизације. Другим речима ако *глобализација представља законитост у развоју људског друштва, да ли такву законитост представља и настанак светске цивилизације, са каквим садржајем и обележјима?*⁴⁵⁾ У овом смислу треба схватити и указивање Арнолда Тојнбија, познатог и признатог истраживача цивилизација, који је пишући о нестанку цивилизација, указао да долази *време стварања хармоничне цивилизације, прихватљиве за већину, која неће настати уништавањем других, да би се развила на њеним рушевинама, и у којој привилегована мањина неће потчињавати и тлачити већину.* Услови за остварење такве хармоничне, како каже Тојнби, а ми би додали светске и планетарне цивилизације, чији би географски простор била цела планета Земља, остварени су, и остварују се, развојем на науци засноване технологије. На ову чињеницу указивао је, још средином друге деценије прошлог века, Никола Тесла, пишући: „Постепено поништавање удаљености довешће људска бића у ближи додир и ускладиће њихове погледе“.⁴⁶⁾ Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века остварен је изузетно успешан брак између информационе технологије и комуникација. Рачунарска техника, оптички каблови, сателитске комуникације и мобилна телефонија омогућују јефтино и брзо комуницирање. У контексту ових промена тече и процес стварања глобалне светске културе. „Моћне материјалне силе иду руку под руку са ткањем духовне нити, стварањем глобалне светске кул-

44) Чедомир Попов, „Вредности српског друштва за будућност, шта Србија мора чинити у ХХИ веку“, *НИИ*, 3/01/08, стр. 21.

45) У одговору на ова питања, треба поћи од чињенице да глобализација доводи до додира савремених уникалних цивилизација на основу промена у техничко-технолошкој основи рада и средствима комуникација, али овај „додир“ не мора да се остварује у конфликтима и негирању, посебно поништавању, нестанку појединих, или свих, уникалних цивилизација.

46) Никола Тесла, *Чланци*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995. стр. 410.

туре. Медијска електронска револуција и њени производи: вести, филмови, уметничке серије и музички хитови прелазе географске границе, хомогенизују животне услове, укусе и погледе⁴⁷⁾ У овом смислу треба схватити и указивање да су „идеје некада путовале као део људског пртљага“, а данас оне путују преко ваздушних путева и нових технологија комуникације. Оно што ваздушни таласи носе јесу наравно, вредности друштва које их прави.⁴⁸⁾ Ова интеракција има незаустављив ток у савременој историји, она је планетарна и представља „црвену нит у развоју светске историје од краја XIX века. Она подразумева не само повезивање привреде, робних, финансијских и других материјалних токова у велике мултинационалне системе, већ и све живљу друштвену, културну, па и политичку комуникацију и прожимање међу земљама, народима, религијама и континентима“.⁴⁹⁾ У савременом свету постоји међузависност његових делова, упркос њиховој разноврсности, неусклађености и многих супротности и сукоба.⁵⁰⁾

Полазећи од дефиниције цивилизација по којој она представља историјско-антрополошки, социо-културни и историјски тип организације друштва и промена које настају глобализацијом, а које се на одређен начин синтетички изражавају у настанку „светског друштва“, *можемо закључити да се глобализацијом остварују услови за настанак нове светске цивилизације (која има планетарни карактер)*. Наиме, глобализација доводи до квалитативно више етапе у развоју друштва, у којој је интегрисано у целину оно што је човек створио и ствара, чији географски простор чини планета Земља.⁵¹⁾ Тиме су створени услови за настанак цивилизација чији је развој омогућен развојем производних снага који је заснован на интеграцији научних и техничких достигнућа која је отпочела, а развијена и унапређена током двадесетог века. Узрочно последични однос између науке и производње довео је до убрзаних и свестраних промена означених као научно-технолошки прогрес. Овај прогрес омогућио је нов квалитет економског развоја на основу нових авангардних технологија, које

47) Салах Гермис, „Глобализација која шокира“, *УНЕСКО гласник*, 1/1007, 1998, стр. 24.

48) Мирослав Печујлић, нав. дело, стр. 1.

49) Чедомир Попов, „Вредности српског друштва за будућност, шта Србија мора чинити у XXI веку“, нав. дело, стр. 58-62.

50) Исто, стр. 62.

51) Ова констатација може се схватити и као научно заснована хипотеза која захтева даље емпиријско истраживање и теоријско промишљање.

омогућавају производњу новог квалитета која кореспондира са новим токовима у општем развоју друштва,⁵²⁾ и доводе не само до низа социјалних последица, већ и до остваривања претпоставки за наставак нове планетарне (светске) цивилизације.

Међутим, *настанак и развој универзалне планетарне цивилизације не значи укидање уникалних цивилизација и њихових култура, које представљају њихово самоодређење*. Различитост култура је веран израз човека – ствараоца, *homo-sapiens*-а, и сваки народ има право да сачува и унапреди своју културу.⁵³⁾ Зато адаптација у глобалном поретку не треба да се своди на механичко копирање и уништавање властитог интегритета.⁵⁴⁾ Али, заштита специфичности своје културе „не значи одсуство еволуције или прилагођавања динамици културе“ планетарног света. Стварање светске планетарне цивилизације зато треба да буде у знаку очувања, обogaћења и ширења културних добара прошлости и прихватање највреднијих доприноса других култура.⁵⁵⁾ У овом смислу је указивано да ће у XXI веку, један од кључних проблема бити очување различитих од културне једнообразности.⁵⁶⁾

Указивање на остваривање процесом глобализације услова за настанак светске планетарне цивилизације треба разликовати од идеје универзалне цивилизације која је постојала у XIX и XX веку. Наиме, „у 19. веку идеја о терету белог човека, помогла је да се оправда проширење западне политичке и економске доминације над западним друштвима. На крају 20. века идеја универзалне цивилизације помаже да се оправда западна културна доминација над осталим друштвима и потреба тих друштава да подржавају западну праксу и институцију“.⁵⁷⁾ Међутим, оваква идеја универзалне цивилизације, налази, наишла је и наилази, не само на малу подршку у другим цивилизацијама, већ и на отворено супротстављање незападних, западној цивилизацији. *Савремене незападне цивилизације настоје да очувају свој идентитет и кад усвајају поједине тековине западне цивилизације, посебно ако се то усвајање врши у процесу модернизације*.⁵⁸⁾ Скоро све не-

52) Т. Тошенко, *Авангарне технологије: социјалне проблеме квалитета радничког савеза*, МГСУ, Москва, 1996, стр. 109.

53) Федерико Мајор, „Сутра је увек касно“, *Југословенска ревија*, Београд, 1991, стр. 70.

54) Мирослав Печујлић, нав. дело, стр. 1.

55) Исто, стр. 88.

56) Федерико Мајор, „Сутра је увек касно“, нав. дело, стр. 87.

57) Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, нав. дело, стр. 71-72.

58) Талкот Парсонс, *Модерна друштва*, Градина, Ниш, 1992.

западне цивилизације постоје један или више миленијума, имају искуства позајмљена од других цивилизација на начине којима су повећавале шансе за њихов сопствени опстанак.⁵⁹⁾ Зато модернизација незападних друштава, друштава која не припадају западној цивилизацији, не значи нужно њихово позападњачење. *Модернизацијом та друштва не напуштају своје сопствене културе и не усвајају масовне вредности и институције западне цивилизације.* Било би, као што Бродел примећује, скоро „детињасто“ мислити да ће модернизација или „тријумф цивилизације у једнини“ довести до краја мноштва историјских култура вековима отеловљених у великим светским цивилизацијама.⁶⁰⁾ У ствари, промене у економском развоју, тј. у дисперзији економске развијености и моћи међу земљама, указују да посустаје доминација западних земаља, а настаје експанзија земаља незападне цивилизације, посебно азијских земаља.⁶¹⁾ Као зрела цивилизација, Запад више не поседује ни економски ни демографски динамизам потребан да своју вољу наметне другим друштвима и било који напор да то учини такође је супротан западним вредностима самоодређивања и демократије.⁶²⁾

У контексту оваквог промишљања глобализације, плурализма цивилизације у савременом друштву и њиховог односа и стварања глобалног мегадруштва појмовног одређења светске цивилизације, треба истраживати и промишљати и настанак регионалног повезивања држава које припадају различитим уникалним цивилизацијама, пре свега са становишта њиховог односа према тим и другим цивилизацијама и да ли доприносе нормализацији светске планетарне цивилизације и усклађивању погледа на ту цивилизацију, схваћену као творевину људског рада доприносећи њеном очувању и развијању или разграђивању и уништавању. У овом погледу посебну пажњу заслужују регионалне организације држава изван западне цивилизације (модерне и постмодерне) и могу својим суштинским обележјима представљати и алтернативу западној цивилизацији. У одређивању односа светске цивилизације према посебним цивилизацијама има и неких

59) Семјуел Хантингтон, *Сукоб цивилизација*, нав. дело, стр. 83.

60) М. А. Чешков, *Постиндустријски мир*, РСС, Москва, 2001, стр. 118.

61) Пошто су економски постали успешнији источни Азијати нису оклевали да у поређењу са Западом и другим друштвима нагласе особеност своје културе, а разгласе супериорност својих вредности и начина живота.

62) М. А. Чешков, *Постиндустријски мир*, нав. дело, стр. 345.

тешкоћа повезаних са многозначним терминима, означавајући целину хијерархије социокултурних општости приказујући се као опште признате. Прво, то могу бити у суштини етносоцијални организми. Друго, појмом цивилизације могу бити обухваћене социо-културе ширег значења. Треће, цивилизација може означавати историјски однос социокултурних појава у корелацији са формацијским приступом. Најзад, цивилизација може означавати сва социјална и културна достигнућа човечанства, и онда је реч о светској цивилизацији. Овако схваћена светска цивилизација упија⁶³⁾ себе, резултате делатности многих поколења људи, епоха, континентата и знања која су издржала проверу времена у која су фиксирана у колективном памћењу човечанства и схватањима друштва.⁶⁴⁾

У контексту претходних разматрања чинимо осврт на основна обележја, настанак и структуру, и значај неких регионалних заједница насталих изван западне цивилизације супротстављајући и одбацујући њене вредности, а у једној слободнијој интерпретацији могу сматрати и зачецима једној новој хармоничној цивилизацији у којој мањина неће тлачити већину са ближим додирима посебних цивилизација и усклађености њихових интереса чинећи светску планетарну цивилизацију хуманистичке провенијенције.

6. Једна од првих организација овог карактера регионалног организовања је *Шангајска организација за сарадњу* (ШОС) створена 2001. године од стране Кине, Казахстана, Киргизије, Русије, Таџикистана и Узбекистана. После њеног оснивања као посматрачи или партнери у дијалогу њој су се придружили: Авганистан, Индија, Иран, Монголија, Пакистан, Белорусија, Шри Ланка и Турска. Државе посматрачи су касније изразиле спремност 2014. године и постигле пуноправне чланице ове организације. Ширење ове организације ју је ојачало и допринело њеном статусу у међународним односима. Оно по чему се ова организација (ШОС) разликује од других организација широм планете, изузев Авганистана, је супротстављање тероризму и трговини опојним

63) М.М. Мредлова, *Цивилизација мировија*, стр. 1152.

64) Светска цивилизација претпоставља постојање опште човечанских вредности. То су вредности које су постојане и исказују се као вредности и норме живота који изражавају опште интересе друштва општезначајних за све људе Планете. Али, то су и објекти природе, материјалне и духовне творевине резултат људске делатности чија се вредност признаје у целом свету.

дрогама. Тиме се даје значајан допринос заштити савременом свету од пошаста иза које стоје структуре и њене међународне криминалне групе често финансиране од појединаца и група које своје деловање воде „из сенке“.

Овакво, и слична, окупљања држава утичу, и утицаће, на однос политичких снага на глобалном плану, посебно ако се и кад се својом организацијом и делатношћу приближавају Русији и Кини, источним економским и војним циновским савезима, па и источној цивилизацији у смислу поларизације на Западну и источну цивилизацију (чија смо обележја изложили) и на одређен начин удаљавају и заштићују од западне цивилизације, чиме се моћ постепено удаљава „сели“ од САД и њихових савезника, који у комуникацији са земљама ШОС-а не поштују, или недовољно поштују културни идентитет и суверенитет, захтевајући и одређено понашање.

ШОС није заједница у којој сви морају да се повинују јединственим правилима попут Европске Уније. Напротив, у ШОС-у свака земља-чланица је довољно самостална да изрази своје специфичне ставове, затражи за њих подршку, ако не целокупног чланства онда бар једног његовог дела. У овом смислу илустративно се може навести одбијање Кине, да подржи Русију једну (и то значајну чланицу ШОС-а) по питању војног сукоба у Украјини. У ствари, значајно обележје функционисања Шангајске организације за сарадњу је изузетна прилагођеност њених чланица најсавременијим технолошким трендовима у свету. Та прилагодљивост им омогућава да своје економије доведу у стање сталног успона. Ово се односи и на поједине земље – јужноамеричке државе, чиме се фронт против „развијених“ земаља Запада сваким даном све више учвршћује и јача дистанцирање од њихове цивилизације која припадају западној цивилизацији. Овим процесом који је у основи противуречан, у одређеном смислу, с једне стране врши се технолошко изједначавање, даје се прилика свакоме (многим) да се баве најкомпликованијим пословима, али без уједначавања њихових „култура“, без обзира у којој држави живе.⁶⁵⁾ И тако мада је ШОС, у основи, безбедносна организација, она представља и

65) Са овог становишта аутор је разматрао и односе у Европској Унији, у раду: Danilo Ž. Marković, „Univerzacija tržišne privrede i njen uticaj na odnose u Evropskoj uniji“, *Izzivi globalizacije in družbenoekonomsko okolje EU*, Novo Mesto, 2014. Било би интересно и пожељно проучити у контексту истих односа однос ШОС-а и окружења и економско-еколошког „окоља“.

приближавање, тј. степену приближавања економској сарадњи најразвијенијих технологија.

7. Друга регионална организација, која је по одбацавању туторства развојних капиталистичких (тачније глобално-капиталистичких земаља организованих и вођених интересима САД и њихових савезника, укључујући не само тежњу за економском већ и војном доминацијом са НАТО-ом као инструментом остваривања, ако треба и војном силом, интереса евроатлантске алијансе) и очување својих културних и државних идентитета, је *Евроазијска економска унија* (ЕАУ). Споразумом ЕАУ, између осталог, се предвиђа и прописује постепено укидање заштитних мера и стварање заједничког тржишта, укључујући најбоље уређене гране привреде као што су нпр. фармацеутска индустрија, дистрибуција електричне енергије, финансијске услуге и тржиште нафтних деривата. Али, Евроазијски интеграциони пројекат није у потпуности аналоган Европској унији иако је, може се слободно рећи, у његовом конципирању на одређен начин узимао и европско искуство уз настојање да се избегну грешке које су пратиле остваривање концепта Европске уније. У овом смислу се указује да у ЕУ наднационалне институције имају знатно шира овлашћења, спроводе заједничку спољну политику и имају заједничку валуту, због чега се може рећи да ЕУ представља виши степен интегрисаности која се изражава и у постојању заједничких органа који исказују виши степен интегрисаности. Међутим, кључни циљ *Евроазијске уније није стварање заједничких органа који би својим деловањем изражавали наднационални степен интегрисаности њихових чланица већ формирање јединственог економског простора: слободно кретање робе и услуга, капитала, инвестиција и радне снаге*. Овакав концепт ЕАУ је заживео и показао позитивне ефекте. Споразум о оснивању уније ступио је на снагу пошто су га ратификовале све три државе оснивачи.

Међутим, тиме није закључен број чланица, будући да су неке друге државе показале интересовање за приступање овој заједници. Посебно интересовање за приступање овој Евроазијској унији показала је пре свих *Јерменија*, а за њом не заостаје *Киргистан*. Уз то треба имати у виду да је порастао број земаља и савеза који су заинтересовани да шире партнерство са чланицама Евроазијске уније у циљу склапања споразума о слободној трговини.⁶⁶⁾ Таквих потенцијалних партнера има око четрдесе-

66) Алексеј Лосан, „Оснива ли Русија нову Европску унију или нови СССР“, *Геополитика*, 8, 2014, стр. 14-15.

так. У том смислу треба имати у виду не само преговоре који се воде са Вијетнамом већ и почетак рада заједничке радне групе за проучавање перспектива стварања зоне слободне трговине са Израелом и Индијом.

8. Разматрања интеграције држава исказане и оличене у унијама: Европској и Евроазијској указала су на поступке њиховог настанка, садржаја њихових функција и циљева чијем остварењу теже и последице које производе на разним нивоима и у глобалном друштву и његове облике националног и међународног организовања, пружиле су прилику и за оштрије разматрање о ступњевима интеграција. У том и таквом приступу по схватању руског научника Александра Михајленка постоји пет интеграционих ступњева. Први ступањ исказује се у стварању зоне слободне трговине, други у стварању царинске уније, трећи у стварању јединственог економског простора, четврти у стварању економске уније и пети у коме се економској интеграцији додаје и политичка интеграција. По мишљењу овог респектабилног руског научника Европска унија налази се на петом ступњу, а Евроазијска унија тек настоји да достигне четврти ступањ интегрисаности, и то је највиши ступањ интегрисаности Евроазијске уније. Њено остваривање на петом ступњу отежано је одређеним историјским искуством из прошлости, сарадњом у оквиру СССР и неким њиховим структурама. Наиме, овај аутор сматра да ће на одређени начин и Евроазијска унија проћи оне ступњеве интеграције кроз које је прошла и Европска унија која је у почетку била чисто економска творевина, а да су се касније развијале спољнополитичке, одбрамбене и интеграције других врста, уобличене у све пунијој политичкој интеграцији њених држава чланица.⁶⁷⁾ Теорију у ступњевима интеграција треба свестраније промишљати, посебно са становишта постојећих и очекиваних интеграција у савременом вишеполарном свету.

Са становишта ступњева интеграција држава, оригиналан приступ, по садржају и циљевима чијем остварењу тежи, представља организација БРИК основана у јуну 2009. године чији састав су чиниле Бразил, Кина, Индија, Русија. Његов први самит је одржан у *Јекатеринбургу*, а потом, релативно брзо и у кратком року 15. и 16. априла 2010. године одржан је његов други самит у *Бразилији* на коме је усвојена Декларација и представљен ме-

67) Исто, стр. 15.

ханизам сарадње између земаља БРИК-а. Трећи самит је одржан 14. априла следеће године на коме је усвојена *Декларација* и усвојен план будуће сарадње. Уз то, на овом самиту једногласном одлуком чланова БРИК-а примљена је Јужноафричка Република. Западним научницима чинило се да је концепт БРИК-а нешто попут западних земаља удружених амбицијом да угрозе примат западних држава. Но тај концепт је одувек био много више од поменуте стилске фигуре.⁶⁸⁾ *БРИК је историјска алтернатива англоамеричком монетарном и финансијском систему*. Показатељ настанка те алтернативе била је и одлука БРИК-а од 16. до 17. јула 2014. године о оснивању нове развојне банке са почетним капиталом од 50 милијарди долара који ће касније моћи да се увећа на 100 милијарди. Поред тога и уз то земље БРИК-а *сагласиле су се тј. усагласиле*, и за стварање новог фонда девизних резерви од 100 милијарди долара, тиме се стварала могућност да „азијски тигрови“ не доживе *Волстрип сличан ономе који су доживели 1997. године*.⁶⁹⁾

Оснивањем БРИК-а пратећим финансијским институцијама и огромним материјалним и људским капиталом, у условима кад су две његове чланице биле стални чланови Савета безбедности ОУН-а створени су услови и за успостављање економски ефикаснијег и правичнијег светског система, што је одговарало и новим условима у вишеполарном свету. Новој ситуацији посебно је доприносило и стварање нове развојне банке независне од диктата ММФ и започето супротстављање девизном монополу долара. Јер, монопол долара као у монетарним трансакцијама омогућавао је америчким корпорацијама у спречи са ММФ-ом да себи потчине не само корпорације других земаља, већ и саме те земље.⁷⁰⁾

Председник Владимир Владимирович Путин указао је на настанак и делатност земаља БРИК-а са променом у савременом свету речима: „савремени свет је заиста вишеполаран, сложен и динамичан. То је објективна реалност. Покушаји да се изгради модел међународних односа у коме би се нове одлуке доносиле из једног центра нису ефикасне, често не уроде плодом и у целини гледано осуђене су на неуспех“. Управо зато организација БРИК

68) Ли Пејлин и др., *Друштвена стратификација у земаљама БРИК-а: промене и перспективе*, Завод за уџбенике, Београд, 2014, стр. 12.

69) Вилијем Бигдал, „Посејано семе бољег“, *Руска газета*, прилог уз лист *Политика*, 29.9.2014.

70) Исто.

је прихватљива за многе земље које изражавају спремност да уђу у њен састав као нпр. Индонезија и Турска. Иако БРИК са таквом заинтересованошћу за учлањење нових држава представља озбиљну противтежу вашингтонским структурама, пријем нових чланова треба да буде постепен и упоредно са консолидацијом његових структура. Притом треба имати у виду да земље БРИКС-а (Русија, Бразил, Кина, Индија и ЈАР представљају нову породицу држава, у којој постоје не само здрав разум и саосећање са тешким судбинама других. *С обзиром да се односи међу државама чланицама БРИКС-а уређују на равноправним односима и саосећањем и за тешкоће других очекивати је да овај концепт представља зачетак праведнијег светског економског система што треба посебно имати у виду у разматрању цивилизацијских промена и друштвену судбину Русије као својеврсног стожера тих промена.* У контексту овог и оваквог приступа упоредног осврта на основне токове глобализације, карактеристика цивилизација које их прате, посебно неких од тих интеграција које пројектују а неке и остварују у државама које припадају не само различитим цивилизацијама, регионалним и идејним и идеолошким оријентацијама има кључну улогу као стожер тих организација Русија као држава са бројним становништвом, као вишенационална и вишеконфесионална, или чак може се слободно рећи мултирегионална заједница, са све животнијом Евроазијском унијом, заснованом на новим и различитим принципима од сличних међудржавних организација, посебно Европске уније, представља алтернативу Западу, тачније западној цивилизацији.⁷¹⁾ Али, ову алтернативу треба строгим научним методама промишљати, посебно са становишта указивања да Азија у економском смислу од Запада преузима водећу улогу и да тренутна фаза глобализације указује на стицање „пунолетства“ азијског континента што има за последицу преношење економске моћи са америчке доминације на Кину и Индију. На истој линији треба схватити и указивање да у свету којим доминира мање нас одређују политичка уверења и идеје већ перцепција наше суштине, самопоздање које стичемо својим успесима и поштовање које нам други указују или не указују.⁷²⁾ У оваквом приступу се закључује да ако је двадесети век

71) О овоме видети опширније и рад: Леонид Решетњиков, „Русија је цивилизацијска алтернатива Западу“, *Глобална дестабилизација* (приредили: Слободан Ерић и др.), Geopolitika press, Београд, 2013, стр. 127-134.

72) Dominik Mojsi, *Geopolitika emocija: kako kulture straha, poniženja i nade utiču na oblikovanje sveta*, CLIO, Beograd, 2012, стр. 24, 28.

био и „амерички век“ и „век идеологије“ двадесет први век биће „азијски век“.⁷³⁾ Међутим, да би се схватио садржај и значај ових промена у условима глобализације потребно је знање о њима, и њихово истраживање. Јер, „они који не трагају за знањем и не шире га око себе, не виде даље од свог носа“.⁷⁴⁾ У истраживању и критичком промишљању разних облика интеграција држава у савременом друштву посебну пажњу треба обратити шта оне представљају са становишта очувања културног идентитета народа и повезано са тим интегритетом и сувереношћу њихових држава.⁷⁵⁾

ЛИТЕРАТУРА

- Акимов А. В., Јаковлев А. Н., *Цивилизацији в XXI веке. проблемъ и перспективы*, Москва, Издат-во-Московского Универзитета, 2012.
- Алексић Јордан, *Шеста димензија: хоризонти културе*, „Еколибри“, Београд, 1995.
- Хантингтон Семјуел, *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, „Романов“, Бања Лука, 2000.
- Атали Жак, „Кратка историја будућности“, *НИН*, 3335/2009.
- Бабурин Сергеј, *Свет империја: територије државе и светски поредак*, Pressing, Београд, 2009.
- Бадју Ален, *Капитализам је болест човечанства*, 36 294 г. СКЈ.
- Бжежински Збигњев, „Где је сад Америка“, *НИН*, 3034/2009.
- Бигдал Вилијем, „Посејано семе бољег“, *Руска газета*, прилог уз лист *Политика*, 29.9.2014.
- Гермиш Салах, „Глобализација која шокира“, *УНЕСКО гласник*, 1/1007, 1998.
- Гивишвили Г. В., „Цивилизација“, *Глобалистика-енциклопедия*, Москва.
- Дугин Александар Гуљевић, *Четврта политичка теорија*, MUR publishing, Београд, 2013.
- Елстер Јон, *Како објаснити друштвено понашање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2014.
- Енгелс Фридрих: *Порекло породице, приватне својине и државе*, БИГЗ, Београд, 1995.
- Ерасов Б. С., *Сравнительное изучение цивилизаций*, Москва, 2001.
- Жуков В. И., *Социјални развој и развој цивилизација: дијалектика зависности*, Москва, 1996.
- Зјуганов Геннадј, *Руска геополитика*, „Култура“, Београд, 1999.

73) Исто, стр. 28.

74) Федерико Мајор, „Сутра је увек касно“, нав. дело, стр. 256.

75) Опширније у овоме видети у раду аутора: Д. Ж. Маркович, „Глобализација и десуверенизација“, *Социологическая наука и социальная практика*, № 1, 2014, стр. 125-139.

- Лосан Алексеј, „Оснива ли Русија нову Европску унију или нови СССР“, *Геополитика*, 8, 2014.
- Мајор Федерико, „Сутра је увек касно“, *Југословенска ревија*, Београд, 1991.
- Маркович Д. Ж., „Глобализација и десуверенизација“, *Социологическая наука и социальная практика*, № 1, 2014.
- Мредлова М.М., *Цивилизација мировија*.
- Нанси Жан Лик, „О неспособности Запада да се шири као цивилизација“, *НИН*, 3063/2009.
- Парсонс Талкот, *Модерна друштва*, Градина, Ниш, 1992.
- Пејлин Ли и др., *Друштвена стратификација у земљама БРИК-а: промене и перспективе*, Завод за уџбенике, Београд, 2014.
- Попов Чедомир, „Вредности српског друштва за будућност, шта Србија мора чинити у XXI веку“, *НИН*, 3/01/08.
- Решетњиков Леонид, „Русија је цивилизацијска алтернатива Западу“, *Глобална дестабилизација* (приредили: Слободан Ерић и др.), *Geopolitika press*, Београд, 2013.
- Тартаља Смиља, „Цивилизација“, *Енциклопедија политичке културе*, „Савремена администрација“, Београд, 1993.
- Тесла Никола, *Чланци*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995.
- Тојнби Арнолд, *Истраживање историје I и II*, Просвета, Београд, 1970.
- Тошенко Т., *Авангарне технологије: социјалне проблеме квалитета радочелу сџи*, МГСУ, Москва, 1996.
- Фукујама Франсис, *Судар култура*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997.
- Черњак Е. Б., „Цивилографија“, *Международние отношения*, Москва, 1996.
- Чешков М. А., *Постиндустријски мир*, РСС, Москва, 2001.
- Mojsi Dominik, *Geopolitika emocija : kako kulture straha, poniženja i nade utiču na oblikovanje sveta*, CLIO, Beograd, 2012.
- Marković Danilo Ž., „Univerzacija tržišne privrede i njen uticaj na odnose u Evropskoj uniji“, *Izzivi globalizacije in družbenoekonomsko okolje EU*, Novo Mesto, 2014.

Danilo Z. Markovic

RUSSIA AND CIVILIZATIONAL CHANGES IN THE MODERN GLOBALIZED SOCIETY

Resume

This paper analyzes the conceptual determination of civilizations, their reality and relations in modern times. In this context, points to the diversity of their relations and in particular the importance of organizations such as Euro-Asian Union and BRIC

countries, the future of planetary civilization as an alternative to the existing civilization. The author underlines that the research and critical reflection of the integration process should pay attention to what do they represent for preserving cultural identity, and related to that state integrity and sovereignty.

Keywords: civilization, civilization concerns, alternative civilization

* Овај рад је примљен 17.08.2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Иван Радосављевић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Никола Јовић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ЗБОГ ЧЕГА РАСТЕ ЕВРОСКЕПТИЦИЗАМ: СТАВОВИ МЛАДИХ ПРЕМА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ*

Сажетак

У првом делу рада аутори излажу кратку историју развоја евроскептичких ставова у земљама чланицама ЕУ. Као тачку преокрета у порасту евроскептицизма одређују Уговор о Европској унији (Мастрихтски уговор) из 1992. године. У другом делу рада, аутори објашњавају *VCR* модел који користе за објашњење мотивације у позадини скептичког става према ЕУ. Трећи део рада посвећен је представљању резултата истраживања о ставовима младих према ЕУ у Србији. У том делу се анализирају добијени подаци у светлу наведеног *VCR* модела. У последњем делу рада, аутори износе закључак о томе које су најзначајније варијабле које утичу на евроскептицизам и у којој мери је стање у Србији слично стању у државама чланицама.

Кључне речи: Европска унија, евроскептицизам, *VCR* модел евроскептицизма, јавно мњење, ставови младих

* Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту, (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. КРАТАК ОСВРТ НА ГЕНЕЗУ ЕВРОСКЕПТИЦИЗМА

Политички простор који је у последње две деценије стварала Европска унија (ЕУ) доживео је свој највећи потрес 24. јуна 2016. године. На референдуму о останку у Европској унији, грађани Велике Британије су гласали за излазак. Прича о евроскептицизму која је почела да се развија убрзо након Уговора о Европској унији доживела је свој врхунац одлуком коју су донели грађани Велике Британије. О чему се ради у тој причи и како се она развила до ове коначне фазе?

На евроскептицизам се у научним и политичким круговима дуго гледало као на један маргиналан и пролазан феномен. Пре 90-их година XX века истраживања о ставовима према ЕУ нису се налазила у фокусу дебате о будућности пројекта европских интеграција. У европским студијама владало је мишљење да су сви главни актери политичких процеса (припадници друштвене елите, политичари, партије и грађани) позитивно оријентисани према ЕУ. Тај период је због тога често називан добом „благог консензуса“ (*permissive consensus*).¹⁾ Истина, благи консензус је у неколико наврата био доведен у питање и то пре свега 70-их година XX века, када су се приликом референдумских кампања партије у Великој Британији, Ирској, Данској и Норвешкој поделиле на таборе „за и против“ уласка у ЕУ. Највећи удар у то време за благи консензус је било норвешко „не“ на референдуму о уласку у ЕУ. У 80-им годинама XX века ЕУ је успевала да одржи консензус што је омогућило даље продубљивање економских интеграција и стварања заједничког тржишта кроз потписивање *Single European Act* (SEA) без значајних противљења држава чланица.

Након уговора из Мастрихта долази до продубљивања интеграција, а самим тим и до отварања нових дилема које су биле везане за суверенитет држава чланица, конституционализам, бирократизацију, супранационализам и демократизацију институција. Далекосежност последица мастрихтских промена у фокус су ставиле питање односа националних држава и ЕУ. Последично, све учесталије анализе трошкова и добити учиниле су да постмастрихтски период у значајној мери промени дискурзивни образац и климу када је реч о ставовима заинтересованих актера према

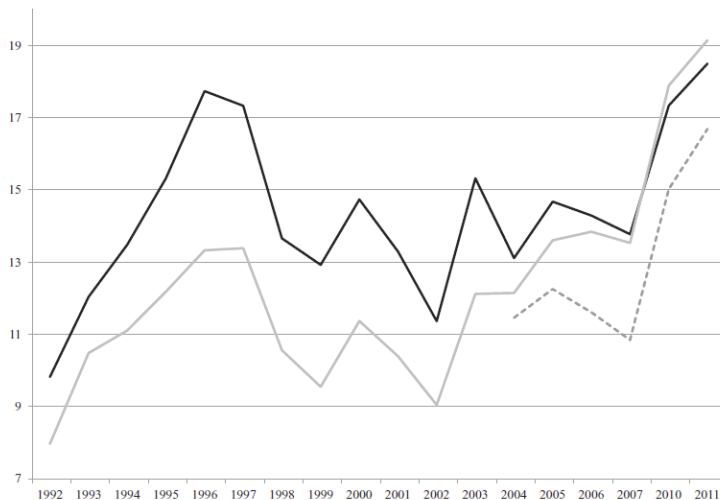
1) Види: Ronald Inglehart, "Public Opinion and Regional Integration", *International Organization*, Volume 24, Issue 4, Autumn 1970.

ЕУ. Као одговор на процесе бирократизације и удаљавања политике од грађана, све чешће се у европској јавности говори о „демократском дефициту“ ЕУ. Од тог периода „благи консензус“ се полако претвара у „ограничавајуће неслагање“ (*constraining dissensus*)²⁾ а термин евроскептицизам постаје неизоставан у европском новомовору. Ипак, тек ће нове кризе причу о „европском демократском дефициту“ и порасту евроскептицизма учинити незаобилазном у ширем контексту европских политика.

У првој деценији XXI века долази до нових изазова у развоју ЕУ, а сваки тај изазов пратио је нови талас евроскептицизма. Први такав случај десио се са ирским одбијањем уговора из Нице 2001. године да би се посебно интензивирао холандским и француским одбијањем Устава Европске уније 2005. године, као и ирским одбијањем Лисабонског уговора 2008. године. Управо ова четири референдума показала су да је ЕУ почела да губи своју привлачност и у земљама које су чиниле њено језгро. Резултати истраживања јавног мњења из тих година показују да су грађани почели да сумњају у ЕУ као пројекат који производи успешне последице на њихов живот. Наиме, 52% Британаца, 50% Француза, 47% Италијана и 44% Немаца сматрало је у то време да се њихов живот погоршао након уласка њихове земље у ЕУ.³⁾ У том периоду се на националном и европском нивоу јављају политичке партије које почињу јасније да истичу своју евроскептичку позицију попут *UKIP*-а, Пољске партије права и правде, Британске конзервативне партије, Европских конзервативаца и Реформиста. У то време оснива се и прва паневропска евроскептичка партија под називом *Libertas*.

Да је дошло до пораста евроскептицизма код грађана ЕУ показују и истраживања Еуробарометра:⁴⁾

-
- 2) Види: Liesbet Hooghe, Gary Marks, “A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science*, Volume 39, Issue 01, January 2009.
 - 3) Sofia Vasilopoulou, “Continuity and change in the study of Euroscepticism: Plus ca change?”, *Journal of common Market Studies*; Volume 51, Issue 1, 2013, стр. 161.
 - 4) Fabio Serricchio, Myrto Tsakatika, Lucia Quaglia, “Euroscepticism and the Global Financial Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 51, Issue 1, January 2013.

Графикон 1: Тренд евроскептицизма у ЕУ⁵⁾

Извор: Fabio Serricchio, Myrto Tsakatika, Lucia Quaglia, "Euroscepticism and the Global Financial Crisis", *Journal of Common Market Studies*, Volume 51, Issue 1, January 2013, стр. 57.

Осим унутрашњих проблема у функционисању, посебан замајак евроскептицизму дала је и светска финансијска криза 2007/08. године, на коју су многе државе реаговале у складу са *raison d'état*, а не у складу са договореном заједничком политиком на нивоу ЕУ. Расправе које су уследиле додатно су довеле у питање идеју солидарности и заједничких одговора на проблеме. Ове теме посебно ће бити актуелне приликом расправе о грчком дугу и напуштању еврозоне. ЕУ се у јавном дискурсу поделила по оси солидарност/поштовање правила игре. Неки су очекивали и захтевали од богатијих земља (Немачке) да помогну Грчкој, док су други, попут бившег француског председника Николаса Саркозија, од Грчке очекивали да се „придржавају правила еврозоне или да је напусте“.⁶⁾

Питање солидарности поново је дошло на ред у току мигрантске кризе 2015. године када су јавност пуниле слике миграната који су на границама ЕУ били задржавани у условима који често нису задовољавали основне људске потребе. Ове слике, уз посебно радикално држање појединих чланица ЕУ попут Мађар-

5) Црна неискривљена линија представља просек свих земља; Сива неискривљена линија представља чланице еврозоне; Сива искривљена линија представља нове чланице.

6) Gavin Hewitt, *Greece keeps eurozone guessing*, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-15574796> 26/07/2016.

ске, шириле су негативан дискурс о солидарности и поштовању основних људских права, вредностима на којима почива ЕУ. Последња фаза у којој је евроскептицизам кулминирао било је гласање грађана Велике Британије за излазак из ЕУ. Овај догађај може имати значајне последице када је реч о даљем функционалном усмеравању развоја ЕУ, али и када је реч о формулисању нове снаге против даље интеграције. Како је ово питање још увек свеже, остаје да се види да ли ће референдум у Великој Британији подстакнути и друге државе чланице да покрену питање опстанка или не, али и како ће утицати на државе које се налазе у процесу приступања. Међутим, неуспешност референдума у Великој Британији није први такав пораз ЕУ снага. Од оснивања ЕУ чак седам од укупно 23 референдума није успело:

Табела 1: Референдуми у ЕУ

Година	Земља	Тема	Процент гласова против
2000.	Данска	Еуро	53
2001.	Ирска	Уговор из Нице	54
2002.	Ирска	Уговор из Нице	37
2003.	Малта	Приступање	46
2003.	Словенија	Приступање	11
2003.	Мађарска	Приступање	16
2003.	Литванија	Приступање	10
2003.	Словачка	Приступање	7
2003.	Пољска	Приступање	22
2003.	Чешка	Приступање	22
2003.	Шведска	Еуро	58
2003.	Естонија	Приступање	33
2003.	Летонија	Приступање	33
2005.	Шпанија	Устав	23
2005.	Француска	Устав	55
2005.	Холандија	Устав	62
2005.	Луксембург	Устав	44
2008.	Ирска	Уговор из Лисабона	53
2009.	Ирска	Уговор из Лисабона	33
2012.	Хрватска	Приступање	34
2012.	Ирска	Fiscal Compact уговор	40
2014.	Данска	Unified Patent Court	38
2016.	Велика Британија	Останак у ЕУ	52

Извор: NSD, *EU related referendums*, Internet, http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html 26/07/2016.

2. КАКО ОБЈАСНИТИ ПОРАСТ ЕВРОСКЕПТИЦИЗМА

У строго теоријском смислу, евроскептицизам се првобитно дефинисао као „идеја контекстуалног и квалификованог противљења... процесу Европских интеграција“.⁷⁾ Међутим, како је ова дефиниција била недовољно прецизна јер је под један заједнички именитељ стављала велики број различитих перспектива, током година дефинисање је постало све акуратније. Од „противљења процесу Европских интеграција“ који се уобличио у појам евроскептицизам дошло се до развоја два нова подоблика: меког и тврдог евроскептицизма.⁸⁾ За ауторе који спадају у пионире бављења евроскептицизмом, Тагарт (*Paul Taggart*) и Зербиак (*Aleks Szczerbiak*), ова подела је принципијелно важна јер раздваја два различита става: одбијање читавог пројекта са једне стране и критику појединих његових делова и начина реализације, са друге стране. Тврди евроскептицизам за ове ауторе представља начелно и принципијелно одбијање ЕУ као пројекта и европских интеграција као процеса. Тврди евроскептицизам, такође, може имати две форме, које зависе од тога где се држава налази у процесу интеграција. Код држава чланица, тврди евроскептицизам добија форму залагања за излазак из ЕУ, док код земаља које се налазе у процесу приступања, добија форму залагања за останак ван ЕУ. Када је реч о меком евроскептицизму, он се заснива на активној критици процеса интеграција у зависности од развоја догађаја у самој ЕУ, али у државама чланицама. Меки евроскептицизам представља отворену критику која није на принципијелном нивоу против постојања ЕУ, већ је против одређене форме реализације идеје о ЕУ.⁹⁾ Дакле, актер, политичар, партија или грађанин може бити за ЕУ, али против еврозоне или Лисабонског уговора.

Пре него што смо почели истраживање поставили смо питање како објаснити евроскептицизам. Типологије ставова према ЕУ у редукционистичком смислу могу се свести на подршку

7) Paul Taggart, "A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems", *European Journal of Political Research*, Volume 33, Issue 3, April 1998, стр. 365.

8) Paul Taggart, Aleks Szczerbiak, "Europeanisation, euroscepticism and party systems: Party-based euroscepticism in the candidate states of Central and Eastern Europe", *Perspectives on European Politics and Society*, Volume 3, Issue 1, 2002, стр. 27.

9) Исто, стр. 27-28.

и противљење, али та подела не објашњава флукуацију у ставовима и, можда најважније, мотивацију. Сесил Леконт (*Cécile Leconte*) у својој књизи Разумевање евроскептицизма¹⁰ наводи да постоји неколико нивоа мотивације: утилитарни, политички, вредносни и културолошки.

На њену типологију мотивације се надовезује и Мариен Скинер (*Marianne Sundlisæter Skinner*) са својом *VCR* теоријом коју у експланаторном смислу чине вредности, политичка култура и рурална заједница (*Values, political Culture, Rural society*).¹¹ Ову теорију нешто касније надограђује на пет нивоа објашњења евроскептицизма: постматеријалне вредности, рурална заједница, економски скептицизам, политички скептицизам и културолошки скептицизам.¹² Иако су оне пре свега тестиране у скандинавским друштвима, неке од њих је могуће уз одређена прилагођавања тестирати и у другим околностима.

Када је реч о постматеријалним вредностима Скинерова, на темељима Инглхартове (*Ronald Inglehart*) анализе,¹³ сматра да уласком у мирнодопска времена постоји тенденција да грађани мање брину о питањима која су везана за безбедност и материјалне вредности, а да се више окрећу постматеријалним вредностима као што су „једнакост, моралност, квалитет живота, изражавање властите личности и брига о природној средини“.¹⁴ Насупрот Инглхарту који је сматрао да ће грађани ове вредности пронаћи у ЕУ, емпиријски докази у појединим друштвима говоре супротно овој интуитивној тези. Наиме, у скандинавским земљама које већ имају високо развијен материјални и постматеријални супстрат ЕУ се код неких грађана и партија више јавља као тржишно-материјални механизам, а не као постматеријални систем вредности. Због тога се у тим државама на левом полу политичког компаса јавља велики број оних који усвајају евроскептички став управо из ових разлога.

10) Cécile Leconte, *Understanding Euroscepticism*, нав. дело, стр. 46-61.

11) Marianne Sundlisæter Skinner, "Norwegian Euroscepticism: Values, Identity or Interest", *Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Issue 3, May 2012.

12) Marianne Sundlisæter Skinner, "Different Varieties of Euroscepticism? Conceptualizing and Explaining Euroscepticism in Western European Non-Member States", *Journal of Common Market Studies*, Volume 51, Issue 1, January 2013, стр. 131-135.

13) Ronald Inglehart, *Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton Legacy Library, Princeton, 1977.

14) Marianne Sundlisæter Skinner, "Different Varieties of Euroscepticism? Conceptualizing and Explaining Euroscepticism in Western European Non-Member States", нав. дело, стр. 131.

Када је реч о руралној заједници као експаноторном чиниоцу, Скинерова тврди да многе вредности друштва које је доминантно рурално, у смислу да је агркултура једна од главних делатности, нису компатабилне вредностима ЕУ. Уствари, не ради се о томе да ли оне јесу или нису компатибилне, већ се ради о томе да је конструисана перцепција таква да се питања заштите пољопривреде, природне средине и начина урбанизовања доживљавају другачије из националне и европске перспективе.

Када је реч о економском скептицизму, он може имати две форме: леви и десни, односно социјални и либерални. Леви скептицизам држи да је ЕУ неолиберална тржишна машина у којој су запостављене важне вредности као што су једнакост и солидарност. Овој групи евроскептика припадају грађани склони поверењу у државни интервенционизам и прерасподелу. Са друге стране, десни евроскептицизам противи се ЕУ јер сматра да она својим регулацијама и интервенцијом гуши истински тржишни поредак. У том смислу, десни евроскептицизам напада ЕУ јер није довољно либерална и тржишна.

На нивоу политичког евроскептицизма Скинерова гледа три важна аспеката. Први је однос национално и супранационално, а у средишту овог скептицизма се прелама питање поделе суверенитета и одговорности између држава чланица и ЕУ. Овај скептицизам односи се на страх од угрожавања једне друштвене праксе на коју су грађани унутар европских националних држава навикли, а то је суверенитет. Други важан аспект је интристички демократски дефицит институција ЕУ и превелика бирократизација која не подлеже јасним одговорностима. Трећи важан аспект је колективно сећање на борбу за независност која подстиче на страх од поновног преношења власти из националних оквира на друге инстанце, у овом случају не у друге државе, већ у наднационална тела.

Културни евроскептицизам заснован је на дистинкцији локално – глобално, национално – паневропско. Многи актери политичких процеса држе до тога да је укореењеност институција и поретка у националној култури и националном искуству незаобилазна за стварање благостања. Сусрет различитих партикуларних европских култура посебно погађа људе који држе до чврстих традиционалних и комунитарних вредности. Овај облик евроскептицизма повезује се са идентитетским скептицизмом који је најчешће повезан са партијама на десници.

3. СТАВОВИ МЛАДИХ ПРЕМА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ЕМПИЈСКИ ПОДАЦИ ИЗ СРБИЈЕ

Истраживање под називом *Србија и Европска унија у очима младих* спроведено је уз сарадњу Факултета политичких наука Универзитета у Београду и Европског покрета у Србији у периоду од 19. до 29. априла 2016. године. Теренским испитивањем лице у лице (*F2F*) испитано је укупно 979 испитаника из целе Србије. Троетапни узорак је стратификовани на основу пола, нивоа образовања и места пребивалишта. Када је реч о поузданости добијених резултата, 95% статистички интервал поверења за појаве са инциденцом од 50% износи ± 3.1 .

У узорку је Србија била подељена на четири страте:

Табела 2: Географске страте у узорку

Страта I: Београд	25,5% испитаника
Страта II: Војводина	27,6% испитаника
Страта III: Западна Србија и Шумадија	25,5% испитаника
Страта IV: Источна и Јужна Србија са КиМ	21,4% испитаника

Статистичка маса обухватала је младе од 15 до 29 година. Просечна старост испитаника износи 22 године. Укупан проценат испитаника износи 51,4% док је број испитаника 48,6%. Трећина испитаника долази из руралних средина (село/варошица) док две трећине испитаника долази из градова. Када је реч о образовању узорак изгледа овако:

Табела 3: Степен образовања испитаника

Средњошколац	23,4%
Завршена средња школа	26,7%
Студент основних студија	27,4%
Завршене основе студије	14,8%
Студент мастер/докторских студија	3,9%
Завршене мастер/докторске студије	3,8%

Инструмент за истраживање подразумевао је упитник који се састојао од 56 питања. Истраживањем смо желели да проверимо неке претпоставке које су индуктивно добијене из резултата истраживања широм ЕУ годинама уназад:

- X1: Жене показују већи степен скептицизма од мушкараца.¹⁵⁾
- X2: Испитаници из руралних средина показују већи степен скептицизма.¹⁶⁾
- X3: Испитаници са нижим степеном образовања показују већи степен скептицизма.¹⁷⁾
- X4: Испитаници који имају израженији локални национални идентитет имају виши степен скептицизма.¹⁸⁾
- X5: Конзервативнији испитаници показују већи степен скептицизма.¹⁹⁾

3.1. Резултати истраживања

Приликом тестирања ставова наших испитаника пошли смо од њихове информисаности и жеље да прате политичка дешавања која су у блиској вези са ЕУ. Добили смо податак да 25,4% испитаника нема готово никакве информације о Унији или има веома мало информација. Главни извори информисања које млади користе када желе да се информишу о ЕУ су:

Табела 4: Извори информисања о ЕУ

ТВ	30,8%
Новине	7,3%
Радио	1,2%
Интернет новине	29,2%
Интернет портали и специјализовани сајтови	15,8%
Друштвене мреже	11,7%
Не информишем се уопште	6,3%

Уколико погледамо плаву и зелену боју можемо видети поделу на традиционалне и нове медије. Уколико из калкулације искључимо оне који се не информишу уопште можемо видети

15) Marcel Lubbers, Peer Scheepers, "Divergent trends of euroscepticism in countries and regions of the European Union", *European Journal of Political Research*, Volume 49, Issue 6, October 2010, стр. 800.

16) Исто.

17) Matthew Gabel, Harvey D. Palmer, "Understanding variation in public support for European integration", *European Journal of Political Research*, Volume 27, Issue 1, January 1995.

18) Fabio Serricchio, Myrto Tsakatika, Lucia Quaglia, "Euroscepticism and the Global Financial Crisis", нав. дело, стр. 60-61.

19) Marcel Lubbers, Peer Scheepers, "Divergent trends of euroscepticism in countries and regions of the European Union", нав. дело, стр. 800.

да се већи проценат младих 58% информише преко нових медија док се 42% информише путем традиционалних медија. Дакле, *генерација Y* у Србији прати савремене токове информисања, окрећући се више новим медијима што се посебно може видети када је реч о коришћењу новина у штампаном и електронском издању. Оно што је за нас важно јесте питање да ли различити видови информисања индукују различите ставове према ЕУ, што би била логична и интуитивна претпоставка. Међутим, када је реч о подршци уласку Србије у Унију нема значајних статистичких разлика у ставовима код младих који се информишу путем традиционалних и нових медија.

Када је реч о асоцијативности и генералном ставу према ЕУ подаци показују да су испитаници подељени на оси од 50% на оне који имају позитивну асоцијацију (50,6%) и оне који имају негативну асоцијацију (49,4%) према ЕУ. Међутим, хи-квадрат анализа показује неколико занимљивих разлика између различитих група када је реч о асоцијативности:

- Испитанице имају позитивнију асоцијацију према Унији од испитаника (жене 55,2% - мушкарци 44,8%) $\chi^2 0,00$
- Испитаници од 15 до 18 година имају негативнију асоцијацију према Унији од старијих испитаника (15-18 година 58%, 19-24 година 48,1%, 25-29 година 44,6%) $\chi^2 0,01$
- Испитаници који имају завршену основну или средњу школу имају негативнију асоцијацију према Унији од испитаника са вишим и високим образовањем (основна и средња 53,7%, виша и факултет 45%) $\chi^2 0,00$.

Након питања о асоцијативности уследило је питање о томе које три ствари би Србија прво требало да уради да би ушла у ЕУ. Највећи број испитаника је истакао следеће три ствари: да смањи корупцију, да створи боље економске услове и да призна независност Косова и Метохије.

Укупан број испитаника који сматра да ће Србија ући у ЕУ износи 49,7%. Када смо их питали за колико година сматрају да је реално да Србија уђе испитаници су у просеку рекли да очекују да то буде за осам година.

Када је реч о кључном питању нашег истраживања *Да ли подржавате улазак Србије у ЕУ* добили смо следеће одговоре:

Табела 5: Одговори на питање Да ли подржавате улазак Србије у ЕУ

Не подржавам	33%
Потпуно ми је свеједно	27%
Више подржавам него што не подржавам	28%
Апсолутно подржавам	12%

Као што можемо видети, укупно 40% испитаника од 15 до 29 година подржава улазак Србије у ЕУ, док је готово једној трећини потпуно свеједно. Оно што је за наше истраживање посебно важно јесте број испитаника који има изражени евроскептични став. Истраживање показује да 33% испитаника има веома изражен „тврди“ евроскептицизам који подразумева супротстављање уласку Србије у Унију.

Хи-квадрат анализа нам даје одговоре на полазна питања о утицају различитих варијабли на евроскептицизам код младих у Србији:

- **Пол:** Жене су мање евроскептичне од мушкараца (жене 29,4%; мушкарци 37,6%) $\chi^2 0,00$
- **Године:** Припадници најмлађе старосне групе показују највећи степен евроскептицизма (15-18 година 41,8%; 19-24 година 31,3%; 25-29 година 29%) $\chi^2 0,01$
- **Образовање:** Испитаници са нижим степеном образовања показују већи степен евроскептицизма од испитаника са вишим степеном образовања (основна и средња 37,2%; виша и факултет 29,1%) $\chi^2 0,00$
- **Путовања и непосредно искуство:** Они који никада нису путовали у ЕУ показују већи степен евроскептицизма од оних који путују редовно (нису никада путовали 45%; путују редовно 23,1%) $\chi^2 0,00$.

3.2. Тестирање VCR модела на случају Србије

3.2.1 Вредности

Када је реч о вредностима, истраживање је било прилагођено контексту у ком се Србија налази и у којој је због сиромаштва, незапослености и других проблема повезаних са лошим функционисањем економије адекватније говорити о класичним политичким вредностима него о постматеријалним вредностима типичним за развијена и богата друштва, попут скандинавских. У истраживању смо испитаницима поставили инструмент од 12

дискурзивних конструкта на основу којих смо их разврстали по оси друштвеног и економског компаса. Оно што смо могли да запазимо јесте да су, када је реч о друштвеним вредностима, конзервативни испитаници највише евроскептични. Наиме, 45,2% конзервативних испитаника је евроскептично док је проценат либерално оријентисаних евроскептика значајно мањи и износи 24,8% испитаника. Осим тога, приликом анализе добитака и трошкова можемо видети да постоје значајне разлике између ове две удаљене идеолошке групе испитаника. Свега 17,7% конзервативних испитаника сматра да би улазак Србије у ЕУ позитивно утицао на њих лично док, са друге стране, чак 52,8% либерално оријентисаних испитаника сматра да би утицај уласка Србије у ЕУ био позитиван. Када је реч о економским вредностима можемо видети да су лево оријентисани испитаници евроскептичнији (36,2%) од тржишно оријентисаних (28,6%) што је и интуитивно било очекивано с обзиром на доминантни дискурс обележавања ЕУ као неолибералне и несолидарне заједнице. Тај конструкт је свакако ојачао након ситуације око грчког дуга и перцепције држања ЕУ и њених чланица, пре свих Немачке и Француске.

3.2.2. Рурална заједница

Када је реч о тези да су испитаници из руралних заједница евроскептичнији, истраживање показује да постоје значајне разлике између испитаника из села и градова:

Табела 6: Разлике у евроскептицизму на основу варијабле село/град

	Не подржавам	Свеједно ми је	Подржавам
Село	36,6%	30,1%	33,2%
Град	31,4%	25,1%	43,4%

Осим тога, као и у скандинавским земљама и у Србији је у дискурсу веома заступљен наратив да ЕУ није добра за агркултуру, пољопривреднике и фармере. Истраживања показује да испитаници сматрају да би највећи губитници од уласка Србије у ЕУ били управо пољопривредници.

3.2.3. Економски евроскептицизам

Део одговора на ово питање долази из сазнања на основу економског компаса. Као што је наведено, леви евроскептицизам (36,2%) је доминантнији од либералног евроскептицизма (28,6%).

Међутим, много важније за Србију јесте то како испитаници, кроз утилитаристичку призму, виде добити од чланства. На питање *Шта Србија највише добија од чланства у ЕУ* највећи број испитаника (37%) истиче да је то побољшање економске ситуације. Из овога је јасно да грађани ЕУ доживљавају пре свега као неку врсту економског спасиоца. Ову тезу потврђују и подаци добијени на питање *На који начин би улазак Србије у Унију променио постојеће стање у Србији*:

Табела 7: Одговори на питање *На који начин би улазак Србије у Унију променио постојеће стање у Србији*

Променио би на боље	54%
Ништа се не би променио	21%
Променио би се на горе	25%

Наравно, поставља се питање на који начин ове перцепције утичу на став испитаника према чланству. Када је реч о томе резултати су веома интуитивни и показују да су највећи евроскептици (75%) они испитаници који сматрају да би се ствари промениле на горе, док је проценат евроскептика међу онима који сматрају да би ствари биле боље драматично мањи и износи свега 9,8%. Овај података нам говори да перцепција добити и трошкова значајно утиче на евроскептицизам.

3.2.4. Политички евроскептицизам

Политички контекст уласка Србије у ЕУ свакако се односи на две доминантне теме: суверенитет и питање будућности Косова и Метохије. Када смо питали испитанике који су то највећи изазови, односно, које су то негативне стране уласка Србије у ЕУ, испитаници су управо навели губитак Косова и Метохије и губитак суверенитета у одлучивању. Потврду о повезаности ових тема са евроскептичким ставом добили смо у одговору на питање *Ако би услов за улазак Србије у ЕУ било признање Косова, какав би био Ваш став*, где је скоро 75% испитаника рекло да не би гласали за улазак Србије у ЕУ.

3.2.5. Културолошко–идентитетски евроскептицизам

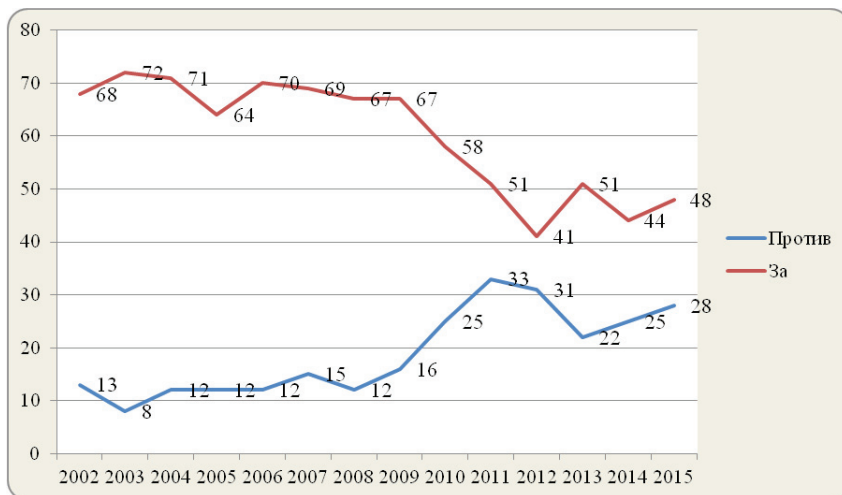
Када је реч о идентитету можемо видети да је брига о губитку идентитета у процесу приступања на трећем месту код испитаника, после бриге о статусу Косова и Метохије и бриге о

суверенитету. Посебно значајан ефекат на евроскептицизам има локус идентитета испитаника. Наиме, они испитаници који свој идентитет везују за локалне, пре свега, националне идентитете показују много већи степен евроскептицизма (37,5%) од испитаника који се осећају да припадају глобалном идентитету, тј. да су космополите (25,7%).

4. ЗАКЉУЧАК

Истраживања која на општој популацији годинама уназад спроводи Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, јасно показују тренд опадања подршке ЕУ код грађана Србије. Упоредо са опадањем подршке расте и број оних који су изричито против уласка Србије у ЕУ. На графикону испод могу се видети трендови „за и против“:

Графикон 2: Истраживања јавног мњења у Србији 2002-2015.



Извор: SEIO, *Istraživanja javnog mnjenja*, Internet, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.200.html> 26/07/2016.

Тренд опадања подршке и пораста евроскептицизма није типичан само за Србију. Као што смо видели овај тренд је присутан и код држава чланица. Оно што значајно продубљује скептицизам код држава у процесу приступања јесте сам процес који је прилично дуг и који не изгледа онако како би грађани желели, а то је да буде партнерски. Читава политика приступања

ослања се на механизам испуњавања услова, а све док се процес преговарања око приступања не заврши „ЕУ се доживљава као страно тело“.²⁰⁾ Дакле, Србија није изузетак по томе да што се више приближава ЕУ расте евроскептицизам. Према Тагарту и Зербиаку који су развили тезу о шест пропозиција које се односе на евроскептицизам, једна посебно важна јесте близина приступања. Наиме, они сматрају да „евроскептицизам има тенденцију да буде израженији код оних кандидата код којих се приступање чини изгледније него код оних код којих се приступање чини далеким“.²¹⁾

Када је реч о нашем истраживању оно показује да млади узраста од 15 до 29 година имају негативнији став према уласку Србије у ЕУ од опште популације. Тај тренд је посебно изражен код средњошколске популације од 15 до 18 година код које је чак 41,8% испитаника евроскептично.

Тестирајући надограђени *VCR* модел видели смо да вредности, рурална заједница, економски евроскептицизам, политички евроскептицизам и културолошко–идентитетски евроскептицизам имају значајну улогу у конструисању евроскептичког става код младих. Када је реч о претпоставкама (X1-X5) све осим претпоставке да су жене склоније евроскептицизму су се у нашем истраживању показале као тачне. Дакле, млађи испитаници, слабије образовани, који свој идентитет доживљавају локално са изразито конзервативним друштвеним ставовима, склонији су евроскептицизму. На тај начин истраживање је јасно показало да значајну улогу у формирању евроскептичког става код омладине имају године, друштвене вредности, начин на који млади дефинишу свој идентитет и посебно то да ли су путовали у земље чланице ЕУ или не.

ЛИТЕРАТУРА

Gabel Matthew, Palmer D. Harvey, "Understanding variation in public support for European integration", *European Journal of Political Research*, Volume 27, Issue 1, January 1995, стр. 3–19.

Hewitt Gavin, *Greece keeps eurozone guessing*, Internet, <http://www.bbc.com/news/world-europe-15574796> 26/07/2016.

20) Marketa Rulikova, "The influence of pre-accession status on Euroscepticism in EU candidate countries", *Perspectives on European Politics and Society*, Volume 5, Issue 1, May 2004, стр. 33.

21) Paul Taggart, Aleks Szczerbiak, "Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe", *European Journal of Political Research*, Volume 43, Issue 1, January 2004, стр. 7.

- Hooghe Liesbet, Marks Gary, "A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus", *British Journal of Political Science*, Volume 39, Issue 01, January 2009, стр. 1-23.
- Inglehart Ronald, "Public Opinion and Regional Integration", *International Organization*, Volume 24, Issue 4, Autumn 1970, стр. 764-795.
- Inglehart Ronald, *Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton Legacy Library, Princeton, 1977.
- Leconte Cécile, *Understanding Euroscepticism*, Plagrawe Macmillan, New York, 2010.
- Lubbers Marcel, Scheepers Peer, "Divergent trends of euroscepticism in countries and regions of the European Union", *European Journal of Political Research*, Volume 49, Issue 6, October 2010, стр. 787-817.
- NSD, *EU related referendums*, Internet, http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html 26/07/2016.
- Rulikova Marketa, "The influence of preaccession status on Euroscepticism in EU candidate countries", *Perspectives on European Politics and Society*, Volume 5, Issue 1, May 2004, стр. 29-60.
- SEIO, *Istraživanja javnog mnjenja*, Internet, <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.200.html> 26/07/2016.
- Serricchio Fabio, Tsakatika Myrto, Quaglia Lucia, "Euroscepticism and the Global Financial Crisis", *Journal of Common Market Studies*, Volume 51, Issue 1, January 2013, стр. 51-64.
- Skinner Sundlisæter Marianne, "Different Varieties of Euroscepticism? Conceptualizing and Explaining Euroscepticism in Western European Non-Member States", *Journal of Common Market Studies*, Volume 51, Issue 1, January 2013, стр. 122-139.
- Skinner Sundlisæter Marianne, "Norwegian Euroscepticism: Values, Identity or Interest", *Journal of Common Market Studies*, Volume 50, Issue 3, May 2012, стр. 422-440.
- Taggart Paul, "A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems", *European Journal of Political Research*, Volume 33, Issue 3, April 1998, pp. 363-388.
- Taggart Paul, Szczerbiak Aleks, "Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe", *European Journal of Political Research*, Volume 43, Issue 1, January 2004, стр. 1-27.
- Taggart Paul, Szczerbiak Aleks, "Europeanisation, euroscepticism and party systems: Party based euroscepticism in the candidate states of Central and Eastern Europe", *Perspectives on European Politics and Society*, Volume 3, Issue 1, 2002, стр. 23-41.
- Vasilopoulou Sofia, "Continuity and change in the study of Euroscepticism: Plus ça change?", *Journal of common Market Studies*; Volume 51. Issue 1, 2013, стр. 153-168.

Ivan Radosavljevic, Nikola Jovic

**WHY EUROSCEPTICISM IS ON THE RISE:
YOUNG PEOPLE'S ATTITUDES TOWARDS
EUROPEAN UNION**

Resume

In the first part the authors present a brief history of development of the eurosceptic attitudes in the EU Member States. Treaty on European Union (Maastricht Treaty) signed in 1992 was determined as a turning point in the rise of Euroscepticism. As the Maastricht Treaty pushed forward the deepening of integration it also created new dilemmas related to the sovereignty of the Member States, constitutionalism, bureaucratization, supranationalism and democratization of institutions. All these questions were in the center of eurosceptic critics in the years that followed.

In the second part the authors describe the VCR model used to expound the motivation behind the sceptical attitude towards the EU. The VCR theory was developed by Marianne Sundlisæter Skinner and in explanatory sense this theory includes postmaterial values, rural society, economic scepticism, political and cultural scepticism.

The third part is dedicated to the results of research on young people's attitudes towards the EU in Serbia. The survey shows that VCR explanatory model demonstrates its pervasiveness in the case of Serbia as well. When it comes to values, research shows that conservative respondents appear to be much more prone to Euroscepticism than liberals. As for the relation between rural societies and Euroscepticism, research shows that respondents living in rural areas are typically more eurosceptic than the city residents. The respondents believe that the greatest benefit from Serbia's accession to the EU would be in domain of economy, which supports the thesis that the economic logic of rational choice from the VCR model is applicable to the case of Serbia as well. As regards the political aspect of the VCR model, in Serbia occur two dominant political issues: sovereignty and future of Kosovo and Metohija. When we asked respondents to point out the biggest challenges, i.e. what are the negative aspects of the Serbian accession to the EU, they named the loss of Kosovo and Metohija and loss of sovereignty over decision making. Finally, the locus of identity of the subjects is related to their attitudes towards the EU. Specifically,

the respondents who relate their identity to the local, primarily national identities, showed much higher level of Euroscepticism than the respondents who feel they belong to a global identity.

In the last part of the paper the authors come to conclusion by indicating the most significant variables affecting the Euroscepticism and the extent to which the situation in Serbia is similar to the situation in the Member States.

Keywords: European Union, Euroscepticism, VCR model of Euroscepticism, public opinion, young people's attitudes

* Овај рад је примљен 31.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Жарко Обрадовић
Београд

СТРАТЕШКО ПАРТНЕРСТВО „МАЛЕ“ СРБИЈЕ И „ВЕЛИКЕ“ КИНЕ Унутрашњи и међународни аспекти сарадње

Сажетак

Односи између Републике Србије и Народне Републике Кине су грађени јако дуго, уз међусобно разумевање и подршку у међународним односима да би свој пуни квалитет достигли током 2016. године успостављањем „свеобухватног стратешког партнерства“ између две државе. Многобројни сусрети представника двеју држава на највишем нивоу у последњих неколико година, чињеница да је Србија (Београд) била домаћин Трећег самита сарадње између Кине и земаља Централне и Источне Европе (16+1), реализовани (заједнички) пројекти у Србији и други облици сарадње, потврдили су значај међусобне сарадње и потиснули разлике које постоје између Србије и Кине. Народна Република Кина је за Републику Србију не само стратешки партнер него и један од четири стуба њене спољне политике, а за Кину, поред стратешког партнерства, Србија је постала и најзначајнији партнер Кине на Балкану и у Југоисточној Европи. Србија је веома активна унутар Процеса сарадње Кине са земљама Централне и Источне Европе, са бројним пројектима који су планирани или се заједнички изводе у Србији. Поред тога у оквиру билатералне сарадње кинеска компанија је изградила у Србији мост преко Дунава, што је први такав пројекат који је Кина изградила у Европи. На тај начин, кроз билатералну сарадњу и сарадњу унутар Процеса 16+1, Србија је постала најважнији партнер Кине у овом делу Европе. Обе земље настоје да смање дисбаланс у економској

сарадњи који постоји у корист Кине (много се више робе увози из Кине, него што се извози). Сагласност две земље око значаја кинеске иницијативе „Појас и пут“ и спремност да се пројекти из ове Иницијативе усагласе са плановима развоја Србије биће не само нови замајак унапређењу сарадње између Србије и Кине, него и прилика да се реализују бројни инфраструктурни и други пројекти који ће унапредити квалитет живота грађана Србије и потврдити висок ниво билатералне сарадње Србије са Кином. Кључне речи: Србија, Кина, међудржавни односи, стратешко партнерство, процес сарадње 16+1, Иницијативе „Појас и пут“

Република Србија и Народна Република Кина су вишегодишњу веома успешну међудржавну сарадњу, а нарочито у последњих неколико година, као и традиционално пријатељство које постоји између две земље и које је исказано кроз сагласност две државе око бројних међународних питања и кроз заједничку реализацију различитих инфраструктурних и других пројеката у Србији, током 2016. године још више унапредиле и подигле на највиши ниво међудржавних односа: ниво „свеобухватног стратешког партнерства“. Србија и Кина су тиме показале да разлике које постоје између две државе нису препрека за успешну сарадњу, ако постоји заједничка воља обеју страна, посвећеност истим (универзалним) вредностима као што су мир, безбедност, разумевање, поштовање људских права, толеранција, када се поштује међународно право, када сарадња подразумева међусобну подршку и помоћ на остваривању својих унутрашњих и спољних циљева. Бројни сусрети највиших представника двеју држава у последњих неколико година (укључујући посете Председника НР Кине Си Ђинпинга и Председника Владе НР Кине Ли Киђианга Србији, као и посете председника Републике Србије Т. Николића и председника Владе Републике Србије А. Вучића Кини), велики број потписаних међународних споразума у различитим областима, (чији број у овом тренутку износи 92 споразума) заједничка реализација бројних инфраструктурних пројеката у Србији и почетак реализације других, (изградња моста на Дунаву, почетак модернизације пруге Београд-Будимпешта, реконструкција и изградња новог блока Термоелектране у Костолцу и др.) улагање кинеских компанија у привреду Србије (кинеска компанија Хестил је постала власник Железаре у Смедереву), активности Србије унутар процеса сарадње Кине са земљама Централне и

Источне Европе (Процес 16+1), и бројни други облици заједничке сарадње, учинили су Србију најважнијим партнером Кине на простору Балкана и Југоисточне Европе. Такав квалитет билатералних односа Србије са Кином, као и географски положај Србије, као државе са централном улогом на Балкану, чини сарадњу Србије са Кином још важнијом и Србију уједно, могућим, веома важним мостом кинеског деловања у Европи кроз реализацију кинеске Иницијативе „Појас и пут“ („Економског појаса пута и свиле“ и „Поморског пута свиле 21. века“).

Између Републике Србије и Народне Републике Кине постоје разлике у погледу величине територије, броја становника, политичког утицаја у међународним односима, нивоа економског развоја, војној моћи и другим карактеристикама (историјско наслеђе, друштвени систем, идеологија, модел развоја друштва и др.). НР Кина је од Србије по величини територије већа 108 пута (површина територије Кине је 9.562.211 км² а Србије 88.360 км²), у броју становника Кина има 183 пута више становника од Србије (Кина има 1,3 милијарде становника а Србија – без Косова, 7,1 милиона становника¹⁾). Кина данас, је једна од најутицајнијих држава у међународним односима (Кина је једна од 5 држава сталних чланица Савета безбедности Уједињених нација са правом вета), водећа економска сила света, са огромном војном и нуклеарном моћи. Утицај Србије на међународном плану је много мањи. Србија се суочава са бројним проблемима у свом економском развоју као последица догађаја везаних за разбијање и нестанак претходне државе – Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, међународних санкција из 90-тих година прошлог века, бомбардовања Србије од стране НАТО-а 1999. године, предузетих унутрашњих мера у области економије почетком 21. века (начин приватизације предузећа нпр.) које нису дале очекиване резултате и утицаја светске економске кризе. Србија није чланица ниједног војног савеза, јер је донела одлуку о војној неутралности, а њена војна моћ на међународном плану је објективно мала. Србија је земља кандидат за чланство у Европској Унији, земља бурне прошлости и динамичне садашњости, која сарађује са великим бројем држава у свету и држава са централним геополитичким положајем на Балкану,²⁾ што је чини незаобилазним

1) Наведено према: *World Bank*, Internet, www.world.bank.org, 01/08/2016.

2) Видети детаљније у: Жарко Обрадовић, *Геополитика Србије*, Мегатренд Универзитет, Београд, 2011, стр. 259-281.

фактором у свим догађајима (који су се дешавали и у прошлости и данас) на простору Балкана и Југоисточне Европе.

Формално, дипломатски односи између Републике Србије и Народне Републике Кине трају од 2. јануара 1955. године, када су успостављени дипломатски односи између ФНР Југославије и НР Кине, с обзиром да је Република Србија наследила Државну заједницу Србија и Црна Гора, СР Југославију, односно СФР Југославију у државно-правном смислу и преузела сва права и међународне обавезе бивше Југославије.³⁾ Суштински, од 2006. године, када је Република Србија потврдила своју државну самосталност, односи са Народном Републиком Кином су значајно унапређени у односу на цео претходни период.

Иако је Федеративна Република Југославија признала Народну Републику Кину октобра 1949. године, дипломатски односи између две државе успостављени су тек шест година касније, јануара 1955. године. Разлози томе су били „идеолошке природе“ то јест, различити ставови двеју водећих партија; Комунистичке партије Југославије у ФНР Југославији (касније Савеза комуниста Југославије) и Комунистичке партије Кине у Народној Републици Кини око питања односа међу комунистичким и социјалистичким партијама у међународном радничком покрету,⁴⁾

3) Србија је своју државну самосталност стекла 1878. године одлуком великих сила на Конгресу у Берлину. Завршетком Првог светског рата 1918. године, Србија постаје део новостворене Државе Срба, Хрвата и Словенаца. Након Другог светског рата 1945. године, Србија постаје део (једна од 6 република) „велике“ Југославије: тада Федеративне Народне Републике Југославије, а касније Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Разбијањем и нестанком те Југославије, почетком деведесетих година прошлог века, на њеним темељима, од република из састава бивше Југославије, своју државну самосталност су 1991. год. прогласиле Словенија, Хрватска и Македонија. Босна и Херцеговина је своју независност прогласила 1992. године, а њен уставно-правни положај је утврђен после трогодишњег грађанског рата одредбама Дејтонског споразума, који је уз сагласност Међународне заједнице, потписан 1995. године. Србија и Црна Гора су 1992. године основале Савезну Републику Југославију, која је 2003. године трансформисана у Државну заједницу Србија и Црна Гора. Године 2006. Црна Гора је на основу референдума на коме се већина грађана Црне Горе изјаснила за иступање из Државне заједнице Србија и Црна Гора, прогласила независност, чиме је престала да постоји Државна заједница Србија и Црна Гора, након чега је и Србија констатовала своју државну самосталност. Сва међународна документа која су се односила на Савезну Републику Југославију су се, после иступања Црне Горе из Државне заједнице Србија и Црна Гора, у целости односила на Србију као следбеника државне заједнице, јер је на Србију пренет међународно правни-субјективитет. Видети детаљније: Жарко Обрадовић, *Балкански етнички мозаик: мањинско питање на Балкану*, Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 121-133, 178-192, 417-447.

4) Комунистичка партија Југославије и Комунистичка партија Кине су биле владајуће (и једине) партије у својим државама: ФНР Југославија и НР Кина, па је квалитет међупартијских односа одређивао и ниво билатералне сарадње.

што је определило и (низак) ниво међународних односа. Иста ситуација се поновила и крајем педесетих и током шездесетих година прошлог века када су водеће партије двеју држава имале различите ставове око неких међународних догађаја, као и око питања унутрашњег развоја држава, око стања и улоге (места) појединих партија у међународном радничком покрету⁵⁾ и др. Почетком седамдесетих година, односи између две државе се постепено, али стално, унапређују и врхунац у јачању билатералне сарадње између СФРЈ и НР Кине представљају посете Председника СФР Југославије Јосипа Броза Тита НР Кини 1977. године, што је била прва посета председника СФРЈ НР Кини, и посета Југославији првог човека НР Кине Хуа Гуфенга, августа 1978. године. Добре односе НР Кине и социјалистичке Југославије у то време потврђује и посета Председника НР Кине Ли Сјењена Југославији августа 1984. године и посета Председника Владе НР Кине Џоа Цијанга Београду, две године касније (1986. год.). У име тадашње Југославије, више високих државних представника посетили је током 80-тих година прошлог века Кину.

Деведесете године прошлог века, за Србију су биле јако тешке, с обзиром на процес разбијања и нестанка социјалистичке Југославије, настанак нових држава на њеним рушевинама, почетак сукоба и грађанских ратова у Словенији, Босни и Херцеговини и Хрватској, настојање Србије да помогне српском народу у републикама бивше Југославије да очувају ниво права која су имали у претходној држави, тешку економску ситуацију у Србији (због увођења санкција Уједињених нација 1992. године), уз напоре да се прихвати и збрине више стотина хиљада избеглица из Хрватске и Босне и Херцеговине који су дошли у Србију, и на крају да се супротстави оружаном агресивном НАТО-а на СР Југославију током 1999. године. Србија је као део СР Југославије (заједно са Црном Гором) током више од једне деценије свог постојања имала у НР Кини пријатеља и сарадника који разуме положај СР Југославије у међународним односима и подржава њене ставове. У време оснивања СР Југославије, НР Кина је признала њен међународно-правни континуитет СРЈ у односу на СФРЈ, што

5) Видети детаљније у: „Odluka Izvršnog komiteta CK SKJ povodom Izjave 81 Komunističke i Radničke partije“, 10. februar 1961. god., наведено према: *Jugoslavija 1918-1988 (tematska zbirka dokumenata)*, Izdavačka Radna organizacija „Rad“, Beograd, 1988, стр. 1216-1217; „Нормализација односа са социјалистичким земљама и ванблоковска политика Југославије“, у: *Историја Савеза комуниста Југославије*, Издавачки центар Комунист, Народна књига, Рад, Београд, 1985, стр. 404-411.

је било од великог значаја за положај и улогу СР Југославије у међународној заједници. Приликом гласања у Савету безбедности Уједињених Нација 1992. године о увођењу санкција против СР Југославије, НР Кина је била једини стални члан СБ УН који није дао свој глас за увођење санкција.⁶⁾ Кина је подржавала СР Југославију и у настојању да се проблем Косова и Метохије реши на миран начин, преговорима, без наметања решења, уз поштовање националног суверенитета и територијалног интегритета СР Југославије. Кина је била против бомбардовања СР Југославије од стране НАТО-а које је трајало од 24 марта до 10 јуна 1999. године, које је учињено без одлуке Савета Безбедности и Организације Уједињених нација.⁷⁾ НР Кина је и сама била жртва војне акције НАТО-а против СР Југославије. Приликом бројних и сталних бомбардовања територије СР Југославије, маја 1999. године бомбардована је кинеска амбасада у Београду и том приликом су смртно страдала три кинеска новинара и рањено још 27 кинеских држављана. Агресија НАТО-а је завршена 10 јуна 1999. године усвајањем у Савету безбедности УН Резолуције 1244 по којој је СРЈ задржала суверенитет над Косовом и Метохијом, али се оно, овом Резолуцијом налази под цивилном и војном управом (УНМИК и КФОР) Уједињених нација. Од тада Кина константно пружа подршку Србији у захтевима да се поштују Резолуција 1244, уз поштовање међународног права, у тражењу решења за решавање питања Косова и Метохије.

Висок квалитет односа са Народном Републиком Кином у то време, упркос свим проблемима са којима се СР Југославија суочавала, потврђује и податак да су тројица (од четири) председника СР Југославије боравили у посети НР Кини: З. Лилић децембра 1995. године, С. Милошевић новембра 1997. године, и В. Коштуница јануара 2002. године. Наравно у истом периоду било је и више других сусрета представника држава у различитим областима.

Временски, почетак нове ере у развоју сарадње са НР Кином, поклапа се са самосталним наступом Србије у међународ-

6) Живадин Јовановић, „Спољна политика Србије – стубови су унутар, не ван Србије“, у зборнику: *Међународни положај и спољна политика Србије*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2010, стр. 16.

7) Током скоро три месеца бомбардовања СР Југославије, тј. доминантно Србије, уништени су бројни инфраструктурни и други објекти у Србији (мостови, путеви, фабрике, школе, здравствене установе, стамбене зграде, медијске куће, цркве и манастири и др.). Убијено је и рањено више хиљада људи. Материјална штета од бомбардовања се процењује од 40 до 100 милијарди долара.

ним односима од 2006. године. Та сарадња је у протеклој деценији обележена бројним сусретима представника двеју држава на највишем нивоу, новим облицима економске сарадње, укључујући и заједничку реализацију инфраструктурних пројеката, унапређењем сарадње у области војне сарадње, просвете, науке, културе, информисања и др., као и логично повећањем економске размене, али још увек са великом разликом у корист Кине.

Кад је реч о сусретима на нивоу председника држава и влада Србије и Кине, њих је у задњих неколико година било јако много. Јуна 2016. године, Председник НР Кине Си Ђинпинг је боравио у тродневној званичној посети Србији, на позив Председника Србије Т. Николића (поред Србије кинески председник је у Европи овог пута посетио још само Пољску, што само по себи говори о значају посете Србији), што је била прва посета Србији на том нивоу после 32 године. Пре тога председник РС Т. Николић је боравио у посети НР Кини августа – септембра 2015. године, и сreo се са кинеским председником Си Ђинпингом. Током те посете Председник Николић је присуствовао војној паради у Пекингу у обележавању седамдесетогодишњице од завршетка Другог светског рата. Међу учесницима војне параде био је један број припадника Војске Републике Србије, Председник Републике Србије Т. Николић се, такође, сусрео са Председником НР Кине Си Ђинпингом и августа 2013. године када је боравио у званичној посети Кини. И претходни Председник Републике Србије Б. Тадић је августа 2009. године, боравио у званичној посети НР Кини, на позив Председника Кине Ху Ђинтаоа.

Председник Владе Народне Републике Кине Ли Кеђианг је боравио у званичној посети Републици Србији, децембра 2014. године (што је била прва посета Председника Владе НР Кине Србији после 28 година), где се сусрео са својим домаћином, Председником Владе РС А. Вучићем. Наредне године, новембра 2015. године, Председник Владе РС А. Вучић је био у званичној посети НР Кини и имао је сусрет са Председником Владе НР Кине Ли Кеђангом. И претходни председник Владе Србије И. Дачић је имао сусрет са председником Владе Кине Ли Кеђангом, на Другом самиту Кина – земље Централне и Источне Европе у Букурешту 2013. године, док се председник Владе Србије М. Цветковић сreo са Председником Владе НР Кине Вен Ђимбаом на Првом самиту процеса 16+1 у Варшави 2012. године. Поред ових сусрета, висок ниво међудржавних односа између Кине и Србије потврђују

и посете на нивоу парламената двеју земаља, бројни сусрети на министарском нивоу, сарадња предузећа, састанци и међусобне посете делегација градова и општина Србије и Кине.

Током посете Председника Народне Републике Кине Си Ђинпинга Србији јуна месеца ове године, потписано је више споразумима међу којима се својим значајем издваја „Заједничка изјава Републике Србије и Народне Републике Кине о успостављању свеобухватног стратешког партнерства“. Овај споразум је потврдио висок квалитет међудржавних односа, истоветност ставова Србије и Кине о бројним међународним и регионалним питањима, као и о покренутим пројектима и иницијативама за сарадњу у различитим областима.

Свеобухватно стратешко партнерство представља даљи наставак партнерства између Републике Србије и Народне Републике Кине, успостављеног 2009. године и проширеног 2013. године, потписивањем заједничких изјава председника двеју држава.⁸⁾ Основни принципи на којима се заснива сарадња Србије и Кине јесу „узајамно поштовање, равноправност и немешање у унутрашње послове, уз узајамно уважавање и подржавање избора развојног пута, унутрашњих и спољних политика у складу са својим приликама.“⁹⁾ Кад је реч о унутрашњим питањима две земље, Србија је овом Изјавом поново потврдила да су односи са Кином један од важних стубова њене спољне политике, да подржава политику једне Кине и да је Тајван неотуђиви део Кине, као и да Србија неће успостављати било какве званичне контакте са Тајваном. Кина је, са своје стране потврдила разумевање настојања Србије да постане чланица Европске уније, подржала је политику Србије на унапређењу сарадње у региону, потврдила је да поштује суверенитет и територијални интегритет Србије, да се питање Косова и Метохије мора решавати у складу са Повешом

8) „Заједничка изјава Републике Србије и Народне Републике Кине о успостављању стратешког партнерства“, Пекинг, 20. августа 2009. године, потписана од стране председника НР Кине Ху Ђинтаоа и председника РС Бориса Тадића; „Заједничка изјава Републике Србије и Народне Републике Кине о продубљивању стратешког партнерства“, Пекинг, 26. августа 2013. године, потписана од стране председника НР Кине Си Ђинпинга и председника Републике Србије Томислава Николића. Обе изјаве преузете са: <http://www.predsednik.rs/mwc/default.asp?c=304500&g=20090820103401&lng=cir&hs1=0,01/08/2016>.

9) „Заједничка изјава Републике Србије и Народне Републике Кине о успостављању свеобухватног стратешког партнерства“, Београд, 18. јун 2016. године, потписана од стране председника Републике Србије Томислава Николића и председника НР Кине Си Ђинпинга. Изјава преузета са: www.fmprc.gov.cn, 01/08/2016.

Уједињених Нација, поштовањем Резолуције Савета Безбедности 1244, и да треба путем дијалога и преговора треба наћи прихватљиво решење. Изјава потврђује и сагласност две земље око питања које за НР Кину изузетно важно и односи се на територијално и поморско присуство Кине у Јужном кинеском мору. Обе државе су се сагласиле да ово питање треба решавати путем консултација и преговора, у складу са билатералним споразумима и правилима Декларације о понашању свих страна у Јужном кинеском мору.

Свеобухватно стратешко партнерство између Републике Србије и НР Кине, такође, представља заједнички договор две држава око реализације питања која су важна за будуће билатералне односе. У том смислу, две земље су се сагласиле да наставе да јачају размену, укључујући и интензивне посете државника на високом нивоу, као и да се редовно договарају око питања од заједничког интереса, да још више сарађују у области енергетике, саобраћајне инфраструктуре, индустријских производних капацитета, пољопривреде, културе, образовања, спорта, здравља, науке и технологије, туризма, информисања, издаваштва и др. Две земље су сагласне да је потребно да се и даље развија економска и трговинска сарадња у циљу уравнотежења трговинских односа, да треба јачати финансијску сарадњу, кроз трансакције у локалним валутама у билатералној трговини и улагањима, повећати проток људи ради међусобних посета, посла и студија и др.

Кад је реч о спољнополитичким иницијативама и међусобној сарадњи, Србија је у изјави потврдила спремност да активно подржи кинеску иницијативу о заједничком унапређењу „Економског појаса Пута свиле“ и „Поморског Пута свиле 21. век“ („Појас и пут“) и да ради на повезивању развојних стратегија обе стране, Србија и Кина, такође, сматрају да сарадња Кине са земљама Централне и Источне Европе представља узајамно корисни и комплементарни део стратешког партнерства Кине и Европе и да допуњује кинеско – европске односе и помаже „њиховој заједничкој изградњи партнерства за мир, развој, реформу и цивилизацију“. Заједничка реализација пројекта изградње мађарско-српске железнице (Будимпешта-Београд) ће бити од великог значаја за унапређење саобраћајне инфраструктуре у Србији, као и за повезивање држава у региону. Кад је реч о међународним односима, обе земље су сагласне да треба јачати водећу улогу и ауторитет Уједињених нација и Савета безбедности у решавању глобалних

проблема, очувању светског мира, унапређењу заједничког развоја и др., уз њихову реформу и ради веће заступљености земаља у развоју, као и да треба осудити и заједно се супротставити свим врстама тероризма, уз потребу јаче сарадње међународне заједнице у борби против тероризма, у чему Уједињене нације треба да играју водећу улогу у искорењивању тероризма, користећи политичке, економске, дипломатске, војне, културне и друге мере.

Споразуми који су закључени између две Владе (22 потписана споразума) предвиђају и оснивање Центра за сарадњу у области саобраћаја и инфраструктуре између Кине и земаља Централне и Источне Европе (пројекат 16+1), сарадњу у области производних капацитета, одбрамбене индустрије, културе и уметности, заједничком финансирању развојних и истраживачких пројеката, у изради и реализацији пројеката у области инфраструктуре, усаглашавања и обуке кадрова, сарадњу медијских кућа (Радио телевизије Србије и кинеског Међународног радија), успостављање пријатељства између града Крагујевца и Сиана (Xian) и др.¹⁰⁾ Економски споразуми се односе на различите развојне пројекте, као што је уговор о пројектовању и изградњи дела ауто-пута Београд-Јужни Јадран (деоница Сурчин-Обреновац), протокол о реализацији пројекта за финансирање изградње електране за производњу електричне енергије од отпада, меморандум о разумевању о заједничком улагању у пројекте обновљивих енергија у Србији и др.¹¹⁾

Економска сарадња Србије са Кином је годинама уназад у сталном успону иако је увек била „у другом плану“ у односу на сусрете водећих представника двеју држава. Кина је постала најзначајнији спољнотрговински партнер Србије у Азији. Ту сарадњу одликује велика неравнотежа у корист Кине: Србија много више робе увози из Кине, него што извози у Кину. Захваљујући томе, Кина је на четвртном месту међу земљама увозницима робе у Србији. Диспропорција већег увоза робе из Кине у односу на извоз постоји веома дуго. Србија је 2000. год. извезла у Кину робу вредности 6,5 милиона долара, а увезла робе вредности 73,8 милиона долара – дефицит је износио 67,3 милиона долара.¹²⁾

10) Преглед споразума који су потписани током посете председника Републике НР Кине Си Ђинпинга Србији (17-19. јун ове године) видети на „Потписана Изјава о свеобухватном стратешком партнерству и 21 споразум о сарадњи Србије и Кине“, Internet, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=267615>, 18/06/2016.

11) Исто.

12) Драган Миљанић, „Србија и Кина као стратешки партнери“, у зборнику: *Међународни положај и спољна политика Србије*, Београдски форум за свет равноправних, Београд,

Године 2014. вредност извоза Србије у Кину износио је 14,2 милиона долара, а увезено је робе у вредности преко 1,5 милијарди долара.¹³⁾ У структури робе коју Србија извози на тржиште Кине, према подацима из 2014. године, доминирају сирове материје, осим горива, машине и транспортни уређаји, хемијски производи, разни готови производи и др.¹⁴⁾ Када је реч о роби која се увози из Кине у Србију, највише има машина и транспортних уређаја, разних готових производа, затим производи од различитих врста материјала, хемијских производа и др.¹⁵⁾ Постепено исправљање овог деловања у робној размени између две земље тј. повећање извоза роба из Србије у Кину, постављено је као задатак на чијем испуњењу треба да се ангажују обе земље.

У новије време, економска сарадња прати и надограђује сусрете представника двеју држава на највишем нивоу, уз и даље присутну разлику у увозу и извозу роба у корист Кине, али и кроз (сада) заједничку реализацију бројних инфраструктурних и других пројеката у Србији и могућност заједничког наступа предузећа двеју држава на тржиштима трећих земаља са којима Србија има посебне трговинске повластице (Белорусија, Казахстан нпр.). Привредну сарадњу између две државе треба да унапреди и заједничка активност Привредне коморе Београда и Асоцијације кинеских привредника која је основана у Београду 2015. године.

Посебан допринос сарадње између Кине и Србије представља учешће Србије у пројекту сарадње између Кине и 16 земаља Централне и Источне Европе.¹⁶⁾

У оквиру процеса 16+1 Република Србија међу другим земаљама чланицама, предњачи по броју пројеката из различитих области који су реализовани или су у поступку реализације. Међу њима свакако најважнији су пројекти: модернизација железнице Београд-Будимпешта, изградња деоница Обреновац-Уб, Лајковац-Љиг, Сурчин-Обреновац и Прелјина-Пожега на аутопуту Београд-Јужни Јадран, делу кроз Србију, као и реализација пројекта из-

2010, стр. 103.

13) *Информација о билатералној сарадњи Републике Србије и Народне Републике Кине*, Привредна Комора Србије – Сектор за економске односе са иностранством, центар за билатералну сарадњу, Београд, 2015, стр. 5.

14) Исто.

15) Исто, стр. 6.

16) Земље чланице овог пројекта сарадње су поред Народне Републике Кине и Републике Србије и: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Чешка, Хрватска, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Македонија, Црна Гора, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија.

градње новог блока Термоелектране „Костолац БЗ“ и проширење капацитета Површинског копа „Дрмно“.

Бројни други пројекти су у различитим фазама реализације, што показује да је Србија била у праву када је приликом оснивања Секретаријата за сарадњу између Кине и земаља ЦИЕ у Пекингу септембра 2012. године, поднела 56 пројеката из различитих области, као основ будуће сарадње.¹⁷⁾ Потврда значаја Србије у пројекту сарадње 16+1 огледа се и у чињеници да је Србија (Београд) новембра 2014. била домаћин Трећег Самита Кине и земаља ЦИЕ. На том Самиту, као и на следећем који је одржан у Суцоу (Кина), Србија је потписала највише споразума о сарадњи са НР Кином.

Сарадња Кине са Србијом унутар Процеса сарадње Кине са земљама Централне и Источне Европе представља део кинеско-европских односа, али и део Иницијативе „Појас и пут“, јер се простор који обухватају државе чланице Процеса 16+1, укључујући и простор Србије, налази на западном правцу кинеске иницијативе. Документа из Суцоуа, са четвртог Самита Процеса 16+1 потврђују опредељење Кине и 16 земаља Централне и Источне Европе о потреби „евроазијског повезивања“, тј. повезивања Кине и Европе на копну, мору и ваздуху (подвукао Ж.О.), кроз кључне транспортне коридоре, везе и пројекте.¹⁸⁾ Тај циљ, повезивања Кине и Европе, је постављен и у Иницијативи „Појас и пут“ из 2013. године.

„Појас и пут“ представља синтезу двеју стратешких иницијатива („Европског Пута свиле“ и „Поморског Пута свиле 21. века“), које је изнео Председник НР Кине Си Ђинпинг током посете Казахстану, септембра 2013. године¹⁹⁾ и Индонезији, октобра 2013. године,²⁰⁾ и која има за циљ повезивање и сарадњу (територијалним и поморским правцем) великог броја држава на простору између Кине (Азије), Африке и Европе. „Појас и пут“ повезује,

17) Аутор овог текста је учествовао у раду Секретаријата за сарадњу између Кине и земаља ЦИЕ, као државни координатор Републике Србије за процес сарадње Кина – земље Централне и Источне Европе.

18) „Средњорочни план сарадње Кине и земаља Централне и Источне Европе“, Суцоу, Кина, 24. новембар 2015. године. Преузето са: www.chine-cieec.org, 01/08/2016.

19) Видети: „Work Together to Build the Silk Road Economic Belt“ (Part of the speech at Nazarbayev University, Astana, Kazakhstan); Xi Jinping: *The Governance of China*, Foreign Languages Press, Beijing, 2014, стр. 315-319.

20) Видети: „Work Together to Build a 21-century Maritime Silk Road“ (Part of the speech at the People's Representative Council of Indonesia), Xi Jinping: *The Governance of China*, нав. дело, стр. 320-324.

копном и морем, огроман простор од Кине до Европе, унутар најмање 65 држава,²¹⁾ са бројним коридорима на којима се налази велики број градова и људи и намером да се подигне ниво развоја тих држава и услови живота људи, унапреди економска сарадња међу државама, реализују инфраструктурни пројекти, успостави и афирмише регионална сарадња, побољша међусобно разумевање и размена људи и остваре бројни други, за земље чланице овог грандиозног пројекта, заједнички, прихватљиви и потребни циљеви.

Значај реализације Иницијативе „Појас и пут“ у односима Србије са Кином потврђен је и кроз потписивање Меморандума о разумевању између Владе Народне Републике Кине и Владе Републике Србије о заједничкој афирмацији Иницијативе „Појас и пут“, новембра 2015. године. Две државе су се договориле да заједнички раде на стварању веза „између Иницијативе „Појас и пут“ и својих националних стратегија развоја, подрже политичку координацију и оперативну сарадњу и оснаже међусобно корисну сарадњу размене знања, како би остварили мирнодопски развој и општи напредак обе стране“.²²⁾ Постављени циљ могуће је остварити кроз сарадњу две стране у следећим областима: координација у политици, усклађеност и интеграцију развојних стратегија, планова и политика, инфраструктурно саобраћајно повезивање (железнице, цивилне авијације, унутрашњи пловни путеви, телекомуникације и др. области), неометана трговина уз либерализовани приступ обе стране и подстицај трговинске сарадње у оба смера, финансијска сарадња и развој контакта кроз сарадњу о областима образовања, науке, технологије, здравства, културе, социјалне заштите, туризма и др.

Србија је као део простора Балкана повезана копном са иницијативом „Појас и пут“ кроз бројне инфраструктурне пројекте, како у Србији тако и у другим балканским државама: модернизација пруге Будимпешта-Београда (између Мађарске и Србије), изградња аутопута Јужни Јадран-Београд (између Србије и Црне Горе) и др. Та повезаност ће у будућности бити далеко већа с обзиром да се планира и изградња путног правца од Пиреја (Грчка),

21) Zhao Baige, „Establishing a new type of think tank platform, pooling resources to develop ‘One Belt One Road’ community“, Internet, http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2015-11/09/content_22406339.htm, 09/11/2015.

22) Меморандум о разумевању између Владе Народне Републике Кине и Владе Републике Србије о заједничкој афирмацији Економског појаса и пута свиле и Поморског пута свиле 21. века, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 01/16.

преко Македоније до Србије (Београда) и даље на север, као и изградња аутопута између Албаније и Македоније.

Међудржавни односи између Републике Србије и НР Кине су на највишем нивоу. Бројне су чињенице које потврђују висок квалитет односа између две државе: бројни сусрети највиших представника двеју држава (председника Република, председника влада, министара и др.) у последњих неколико година, успостављено „свеобухватно стратешко партнерство“, Кина је један од четири стуба спољне политике Србије,²³⁾ бројни пројекти (инфраструктурни, у области енергетике, и др.) који су заједнички реализовани у Србији, чињеница да је Србија (Београд) била домаћин Трећег самита сарадње Кине и 16 земаља Централне и Источне Европе и да је најактивнији члан (међу 16 држава) тог Процеса сарадње, да је Србија прва земља у Европи где је кинеска компанија реализовала значајан инфраструктурни пројекат (изградња моста Земун-Борча), одлука да Центар за реализацију инфраструктурних пројеката у процесу сарадње 16+1 буде у Србији (Београду), економска сарадња која се стално проширује и унапређује (иако са великом диспропорцијом у корист НР Кине), инвестиције кинеских компанија у привреду Србије, број потписаних међудржавних уговора (92) из различитих области чија је реализација у току, договори, подршка и помоћ која постоји између Србије и Кине у различитим међународним организацијама (као нпр. у УНЕСКО-у када је Кина гласала против чланства тзв. државе Косово), унапређење сарадње у области културе, образовања, науке и др.

Сарадњи између две државе се не види крај. Напротив. Сваки нови сусрет на највишем нивоу отвара врата неком новом пројекту и заједничком договору. Бројне разлике које постоје између Србије и Кине нису препрека међусобне сарадње. Чине се да те разлике чак утичу и на боље међусобно разумевање и поштовање. Постоје бројне могућности и области даљег продубљивања српско-кинеских односа, као што је сарадња на заједничким пројектима, оснивање заједничких предузећа и заједничко

23) Видети детаљније у: Драган Петровић, Драган Ђукановић, *Стубови спољне политике Србије – ЕУ, Русија, САД и Кина*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, стр. 97-109, 117-122, 128-131; зборницима радова: *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, (urednici: Nataša Dragojlović, dr Stanislav Sretenović, dr Dragan Đukanović, mr Dragan Živojinović), *Evropski pokret u Srbiji*, Београд, 2010; *Међународни положај и спољна политика Србије*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2010.

учешће на тржиштима трећих земаља или пак кроз сарадњу у нпр. области пољопривреде, науке, спорта, туризма и др. Новопотписани споразуми између две земље, сарадња унутар Процеса 16+1 (сарадња између Кине и 16 земаља Централне и Источне Европе), као и сарадња коју ће отворити реализација Иницијативе „Појас и пут“, и за Србију и за Кину биће подстрек за нову, још успешнију сарадњу. Србија је већ сада најважнији партнер Кине у Југоисточној Европи, свакако најважнији међу земљама Балкана. Геополитички положај Србије на Балкану и на простору Југоисточне Европе, чини сарадњу и однос Србије са Кином још значајнијом. „Мала“ Србија је постала стратешки партнер „велике“ Кине, што несумњиво међународни положај Србије, како у региону тако и на глобалном плану, чини још значајнијим.

ЛИТЕРАТУРА

- Заједничка изјава Републике Србије и Народне Републике Кине о успостављању стратешког партнерства*, Пекинг, 20. август 2009, Internet, <http://www.predsednik.rs/mwc/default.asp?c=304500&g=20090820103401&lng=cir&hs1=0>, 01/08/2016.
- Заједничка изјава Републике Србије и Народне Републике Кине о продубљивању стратешког партнерства*, Пекинг, 26. август 2013, Internet, <http://www.predsednik.rs/mwc/default.asp?c=304500&g=20090820103401&lng=cir&hs1=0>, 01/08/2016.
- Заједничка изјава Републике Србије и Народне Републике Кине о успостављању свеобухватног стратешког партнерства*, Београд, 18. јун 2016, Internet, www.fmprc.gov.cn, 01/08/2016.
- Информација о билатералној сарадњи Републике Србије и Народне Републике Кине*, Привредна Комора Србије – Сектор за економске односе са иностранством, центар за билатералну сарадњу, Београд 2015.
- Јовановић Живадин, „Спољна политика Србије – стубови су унутар, не ван Србије“, у зборнику: *Међународни положај и спољна политика Србије*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2010, стр. 16.
- Меморандум о разумевању између Владе Народне Републике Кине и Владе Републике Србије о заједничкој афирмацији Економског појаса и пута свиле и Поморског пута свиле 21. века, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори* бр. 01/16.
- Миљанић Драган, „Србија и Кина као стратешки партнери“, у зборнику: *Међународни положај и спољна политика Србије*, Београдски форум за свет равноправних, Београд, 2010.
- „Нормализација односа са социјалистичким земљама и ванблоковска политика Југославије“ у: *Историја Савеза комуниста Југославије*, Издавачки центар Комунист, Народна књига, Рад, Београд, 1985, стр. 404-

- 411.
- Обрадовић Жарко, *Геополитика Србије*, Мегатренд Универзитет, Београд, 2011.
- Обрадовић Жарко, *Балкански етнички мозаик: мађинско питање на Балкану*, Чигоја штампа, Београд, 2014.
- Петровић Драган, Ђукановић Драган, *Стубови спољне политике Србије – ЕУ, Русија, САД и Кина*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.
- Потписана Изјава о свеобухватном стратешком партнерству и 21 споразум о сарадњи Србије и Кине*, Internet, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=267615>, 18/06/2016.
- Средњорочни план сарадње Кине и земаља Централне и Источне Европе*, Суџоу, Кина, 24. новембар 2015, Internet, www.chine-ciec.org, 01/08/2016.
- Baige Zhao, *Establishing a new type of think tank platform, pooling resources to develop 'One Belt One Road' community*, Internet, http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2015-11/09/content_22406339.htm, 09/11/2015.
- „Odluka Izvršnog komiteta CK SKJ povodom Izjave 81 Komunističke i Radničke partije“, 10. februar 1961. god., наведено према: *Jugoslavija 1918-1988 (tematska zbirka dokumenata)*, Izdavačka Radna organizacija „Rad“, Beograd, 1988, str. 1216-1217.
- Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, (urednici: Nataša Dragojlović, dr Stanislav Sretenović, dr Dragan Đukanović, mr Dragan Živojinović), Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.
- „Work Together to Build the Silk Road Economic Belt“ (Part of the speech at Nazarbayev University, Astana, Kazakhstan); Xi Jinping: *The Governance of China*, Foreign Languages Press, Beijing, 2014, стр. 315-319.
- „Work Together to Build a 21-century Maritime Silk Road“ (Part of the speech at the People’s Representative Council of Indonesia), Xi Jinping, стр. 320-324.
- World Bank*, Internet, www.worldbank.org, 01/08/2016.

Zarko Obradovic

STRATEGIC PARTNERSHIP BETWEEN „SMALL“ SERBIA AND „BIG“ CHINA Domestic and international aspects of cooperation

Resume

The ‘comprehensive strategic partnership’ between the Republic of Serbia and the People’s Republic of China is an outcome of a long, successful and diversified cooperation between the two countries in various fields. Mutual trust, numerous meetings of the highest representatives of China and Serbia, agreement on and

mutual support as regards internal and international issues, joint implementation of infrastructural and other projects in Serbia have affirmed the cooperation between the two countries in international relations and suppressed mutual differences. Inter-state cooperation in the field of policy has the supremacy with regard to the economic cooperation which is characterised by a large surplus for the benefit of China. Activities of Serbia within the process of cooperation between China and Central and Eastern European countries (16+1), (with numerous infrastructural projects that are ongoing) and bilateral cooperation of high quality are good indicators that the cooperation in the implementation of the Chinese 'One Belt, One Road' Initiative in Serbia can be successful, even more so due to the fact that both China and Serbia agree that there is a synergy (connection) between the 'One Belt, One Road' Initiative and Serbia's plans of development.

Keywords: Serbia, China, interstate relations, strategic partnership, cooperation process 16+1, Initiatives "Belt and Road"

* Овај рад је примљен 01.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Синиша Домазет

*Факултет за примењену безбедност, Универзитет
Едуконс, Сремска Каменица*

Здравко Скакавац

*Факултет за правне и пословне студије др Лазар
Вркатић, Универзитет Унион, Београд*

ДОБРОСУСЕДСКИ ОДНОСИ НА БАЛКАНУ КАО УСЛОВ ЗА ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ПРЕПРЕКА ИЛИ ДОБРА ПРАКСА?*

Сажетак

Овај научни рад показује да се питање добросуседских односа на Балкану као услова за придруживање ЕУ, мора посматрати пре свега кроз правну димензију засновану на постојећем легислативном оквиру ЕУ којим се уређује сам ток и услови пријема у ЕУ. У досадашњој пракси земаља Балкана, у овом раду обрађеној кроз четири студије случаја међусобних спорова између земаља кандидата и/или земаља чланица (Хрватске, Србије, Црне Горе, БЈР Македоније и Грчке), види се да је често пријем у ЕУ имао и политичку димензију. Закључак који се у истраживању намеће је да би у будућем периоду ЕУ, приликом процеса придруживања земаља суседа на Балкану, требало строго да инсистира на избегавању било какве политичке димензије у решавању њихових међусобних спорова, што ће и сам процес придруживања знатно унапредити и олакшати.

Кључне речи: право, политика, безбедност, ЕУ, добросуседски односи

* Овај рад је део истраживачког пројекта под шифром 47009 (Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ), финансираног од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. ПРИНЦИП ДОБРОСУСЕДСКИХ ОДНОСА

Процедура за пријем у Европску унију је прилично сложена и захтева огромне напоре како би се испунили сви критеријуми за чланство. Нема сумње да се право Европске уније померило вртоглавим темпом у последњих педесет година. Као резултат, постоји генерално мали простор за дуге периоде прилагођавања и не треба да изненади што је контроверза била константан пратилац у развоју овог релативно новог правног система.¹⁾ Услови који се постављају пред земљама кандидатима за пријем у чланство у ЕУ могу бити правне, економске, политичке и друге природе. Домашај, вршење, као и утицај моћи ЕУ драматично се проширио, у складу са циљем успостављања све ближе уније.²⁾ Ипак, чини се да билатерални спорови међу државама у пракси представљају веома озбиљну тешкоћу, не само за државе на које се спор односи, већ и за односе унутар саме Уније, са дугорочним правно-економским и политичким импликацијама. Унија је, у том смислу, већ стекла одређена искуства, као што је пријем Кипра у чланство. Решавање кипарског проблема је, у том погледу, значајно утицало на креирање будућег курса према државама кандидатима за чланство у Унији.

Имајући у виду наведено, прокламовани принцип „добросуседских односа“ добија све већи значај у политици проширења Уније. Током протеклих година, поменути принцип је несумњиво доживео својеврсну генезу и процват, с обзиром на бројне спорове који су карактеристични за државе западног Балкана, али и источне Европе.

Принцип добросуседских односа представља универзалан концепт који је заснован на Повељи Уједињених Нација (у даљем тексту: УН). У том смислу, у Преамбули Повеље УН наводи се да ће народи УН практиковати толеранцију и живети заједно једни са другима као добри суседи. Дакле, већ на основу Повеље УН види се да је поменути принцип заправо општеусвојени концепт у области међународног права. Заснован је на принципу реша-

- 1) Albertina Albers-Llorens, „Remedies against the EU institutions after Lisbon: an era of opportunity?“, *The Cambridge Law Journal*, Cambridge University Press, Cambridge, No. 3/2012, стр. 507–536.
- 2) Jukka Snell, “European constitutional settlement, an ever closer union, and the Treaty of Lisbon: democracy or relevance?“, *European Law Review*, Sweet and Maxwell, Andover, No. 05/2008, стр. 619-642.

вања међународних спорова мирним средствима, при чему је Повељом УН у члану 2(3) предвиђено да сви чланови решавају своје спорове мирним начинима, тако да међународни мир и безбедност као ни правда не буду повређени. Поред наведеног члана, обавеза мирног решавања спорова утврђена је и у члану 33. глави VI Повеље УН, где је наведено да странке у сваком спору, чије трајање може да угрози одржање међународног мира и безбедности, треба да траже решења пре свега путем преговора, анкетне Комисије, посредовања, измирења, судског решавања, прибегавања регионалним установама или споразумима или другим начинима мирног решавања по своме сопственом избору.³⁾ Дакле, обавеза се не односи на спорове унутрашњег карактера, већ на међународне спорове.

Правни основ за принцип добросуседских односа лежи у принципу суверене једнакости држава, који је истакнут у члану 2(1) Повеље УН. Начело суверене једнакости држава обухвата два начела међународног јавног права: начело државног суверенитета и начело равноправности држава. Начело суверене једнакости држава чланица значи да су државе правно једнаке; да свака држава ужива права инхерентна потпуном суверенитету; да постоји обавеза поштовања личности државе, њеног територијалног интегритета и политичке независности; да је држава обавезна да у оквиру међународног поретка савесно испуњава своје дужности и обавезе.⁴⁾

Принцип суверене једнакости држава разрађен је и у Декларацији УН о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом УН.⁵⁾ У складу са наведеним актом, све државе имају једнака права и дужности и равноправни су чланови међународне заједнице независно од разлика економске, социјалне, политичке или неке друге природе. Свака држава има право да слободно бира и развија свој политички, социјални, економски и културни поредак. Територијални интегритет и политичка независност државе су неповредиви. Свака држава је дужна да поштује личност осталих држава.⁶⁾

3) *Charter of the United Nations, Preamble*, Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>, 15/04/2016.

4) Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2004, стр. 125.

5) *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the UN Charter, UNGA Res 2625 from 24 October 1970*, Internet, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>, 24/04/2016.

6) Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 125-126.

Разуме се, државе у модерном свету нису једнаке у економском, политичком или војном погледу, већ између њих постоје велике разлике у складу са наведеним индикаторима. Дакле, принцип једнакости се не може посматрати преко ових критеријума, већ се он изражава у виду једнаке примене права у међусобним односима суверених држава. Због тога постојање добросуседских односа захтева симетричне односе између држава, док неједнакост држава пред правом омета добре суседске односе или их чак чини немогућим у случају када се појаве сукоби интереса.⁷⁾

Све у свему, принцип добросуседских односа није универзално дефинисан у међународним оквирима. Ипак, покушаји његовог прецизнијег одређивања учињени су како под окриљем УН, тако и ван УН.

С тим у вези, треба споменути такозване Бандунг-принципе добросуседства, усвојене од стране Конференције азијских и афричких нација у Бандунгу, у Индонезији, из 1955. године.⁸⁾ У то време, многе учеснице нису биле чланице УН (већ су то постале касније), а на конференцији се разматрало питање деколонизације, као и потчињавања људи страном доминацији и покоравању. Суштински резултат предметне конференције су десет принципа који одражавају суштину праксе добросуседства. У том смислу, слободни од неповерења и страха, и са самопоуздањем и добром вољом једни према другима, народи треба да практикују толеранцију и живе заједно у миру једни са другима као добри суседи и развијају пријатељску сарадњу на основу следећих принципа:⁹⁾ 1) Поштовање основних људских права и циљева Повеље УН; 2) Поштовање суверенитета и територијалног интегритета свих нација; 3) Признавање квалитета свих раса и једнакости свих нација, великих и малих; 4) Уздржавање од интервенције или мешања у унутрашње ствари друге земље; 5) Поштовање права сваке нације да се брани индивидуално или колективно, у складу са Повељом УН; 6) Уздржавање од употребе аранжмана колективне одбране који ће служити посебним интересима било које од великих сила; уздржавање од стране било које земље од вршења притиска на другу земљу; 7) Уздржавање од поступака или претњи агресијом

7) Elena Basheska, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, *Contemporary Southeastern Europe*, Centre for Southeast European Studies, University of Graz, Graz, No. 1/2014, стр. 98.

8) *Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung* (24 April 1955), Internet, http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf, 15/04/2016.

9) Исто, стр. 8-9.

или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе; 8) Решавање свих међународних спорова мирољубивим средствима, као што су преговарање, мирење, арбитража или судско поравнање, као и других мирних средстава по сопственом избору Страна, у сагласности са Повељом УН; 9) Промовисање заједничких интереса и сарадње; 10) Поштовање правде и међународних обавеза.

Као што се може закључити, наведена „листа“ се не може сматрати свеобухватном, већ би се она могла проширити додатним чиниоцима који разјашњавају овај прилично магловит и уопштен принцип добросуседских односа.

Покушаји прецизнијег дефинисања обима појма добросуседски односи чињени су, наравно, и под окриљем УН.

Тако, у складу са Резолуцијом Генералне скупштине УН број 34/99 од 14 децембра 1979. године, добросуседство је у складу са циљевима Уједињених нација и засновано је на строгом поштовању принципа Повеље Уједињених нација и Декларације о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи међу Државама у складу са Повељом Уједињених Нација, као и одбацивању било каквих радњи којима се настоје успоставити зоне утицаја и доминације.¹⁰⁾

Поменути став поновљен је и у Резолуцији Генералне скупштине УН број 36/101 из децембра 1981. године,¹¹⁾ Резолуцији Генералне скупштине УН број 37/117 из децембра 1982. године,¹²⁾ Резолуцији Генералне скупштине УН број 38/126 из 19. децембра 1983. године,¹³⁾ Резолуцији Генералне скупштине УН број 39/78 из 13. децембра 1984. године,¹⁴⁾ Резолуцији Генералне скупштине УН

10) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/34/99* from 14 December 1979, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/34/99, 15/04/2016.

11) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/36/101* from 9 December 1981, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/36/101, 15/04/2016.

12) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/37/117* from 16 December 1982, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/37/117, 15/04/2016.

13) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/38/126* from 19 December 1983, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/38/126, 15/04/2016.

14) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/39/78* from 13 December 1984, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/39/78, 15/04/2016.

број 41/84 из 3. децембра 1986. године,¹⁵⁾ Резолуцији Генералне скупштине УН број 42/158 из 7. децембра 1987. године,¹⁶⁾ као и у Резолуцији Генералне скупштине УН број 43/171В из 9. децембра 1988. године.¹⁷⁾

Поред наведених резолуција, треба посебно истаћи и извештаје подкомитета о добросуседским односима, који је установљен од стране правног комитета УН.¹⁸⁾

Исто тако, принцип добросуседских односа био је поменути и у оснивачком акту Организације за безбедност и сарадњу у Европи, где је истакнуто да се стране учеснице обавезују да промовишу међусобне пријатељске и добросуседске односе.¹⁹⁾

2. ПРИНЦИП ДОБРОСУСЕДСКИХ ОДНОСА У ЕУ

Кад је реч о Европској унији, принцип добросуседских односа је постао незаобилазан чинилац у процесу прикључења земаља кандидата. Разумљиво, Унија од земаља кандидата тражи да, пре уласка у Унију, разреши све билатералне спорове. Другим речима, Унија не жели да „уведе“ нерешене проблеме између земаља кандидата и осталих чланица. Може се без сумње тврдити да добросуседски односи представљају једну од тачака од које ће зависити и брзина прикључења Унији, уз испуњење и свих осталих услова.

Концепт добросуседских односа у Европској унији је први пут успостављен још давне 1991. године у такозваном „Баладуоровом плану“ Пакта о стабилности Европе, при чему се поменути документ односио на државе чланице некадашњег варшавског пакта (Бугарску, Чешку, Словачку, Мађарску, Летонију, Литванију, Естонију, Румунију и Пољску). Проблеми између поменутих

15) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/41/84* from 3 December 1986, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/84, 15/04/2016.

16) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/42/158* from 7 December 1987, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/158, 15/04/2016.

17) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/43/171B* from 9 December 1988, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/43/171, 15/04/2016.

18) Видети: Dimitry Kochenov, Elena Basheska, *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, Leiden, 2015. стр. 41.

19) Organisation on Security and Cooperation in Europe, *Final Act*, Helsinki, 1975, Chapter IX, Internet, <http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>, 15/04/2016.

земаља били су веома значајни и често су се односили на питања заштите мањина. У складу са политиком Уније, тадашње државе кандидати су морале да закључе читав низ билатералних споразума којима су обезбеђена права мањина на њиховим територијама. На овај начин, отклоњене су препреке на путу европских интеграција поменутих земаља.

Треба напоменути да у Уговору о Европској унији не постоји дефиниција, нити експлицитно помињање добросуседских односа, јер се у члану 49(1) наводи да свака европска држава која поштује вредности из члана 2. и ради на њиховој промоцији може аплицирати да постане чланица Уније.²⁰⁾ Дакле, може се закључити да не постоји било каква обавеза европских држава да постану чланице Уније, већ да је то њихова добровољна одлука. Употреба речи „могу“ имплицира на закључак да државе чланице имају могућност да, уз испуњење свих услова, стекну право да се придруже Унији. Значи, прикључење Унији зависиће од испуњавања читавог низа услова, при чему питање да ли ће држава подносилац захтева бити примљена у Унију лежи у дискрецији Уније и њених држава чланица и тако је прилично уклоњено из правне сфере.²¹⁾ Другим речима, услов који се односи на добросуседске односе има више политичку, а мање правну димензију.

Поменути принцип је на мала врата уведен још у оквиру раније поменутих председничких закључака Европског савета из Копенхагена 1993. године. У документу се наводи да чланство захтева да је земља кандидат постигла стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, постојање функционалне тржишне економије, као и капацитет да се носи са притиском конкуренције и тржишним снагама унутар Уније. Чланство претпоставља способност кандидата да преузме обавезе чланства, укључујући поштовање циљева политичке, економске и монетарне уније.²²⁾ Поред тога, занимљиво је истаћи и да ће Европски савет наставити да помно пратити напредак у свакој повезаној земљи према

20) Consolidated version of the Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C83/01/2010.

21) Dimitry Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, стр. 15.

22) European Council, *Presidency conclusions Copenhagen European Council-21-22 June 1993*, Internet, http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/cop_en.pdf, 20/04/2016.

испуњавању услова за прикључење Унији и извући одговарајуће закључке.²³⁾ Дакле, може се рећи да је принцип добросуседских односа на неки начин проистекао из принципа кондиционалности.

Већ следеће 1994. године је одржан састанак Европског савета, овог пута у Есену, где су такође донети председнички закључци у којима је истакнуто да је једна од приоритетних области за Унију обезбеђивање трајног мира и стабилности европског континента и суседних региона припремом за будуће приступање придружених земаља Централне и Источне Европе и паралелним развијањем специјалних веза Уније према својим другим суседима, посебно медитеранским државама.²⁴⁾ Другим речима, овде је у формално-правном погледу успостављен услов добросуседских односа.

Даље, Европска комисија је у својој Агенди 2000-за јачу и ширу Унију²⁵⁾ заузела став да проширење не би требало значити увођење граничних сукоба. Неке од земаља апликаната имају нерешене спорове са трећим државама. Комисија сматра да, пре приступања апликанти требају учинити сваки напор да реше све преостале међусобне граничне спорове или оне који укључују треће државе. У случају неуспеха, они треба да се сагласе да ће спор бити упућен Међународном суду правде. У сваком случају, све земље кандидати требају, дакле, пре него што преговори о приступању буду завршени, да се обавезу да се безусловно подвргну обавезној надлежности, укључујући и суђење унапред од стране Међународног суда правде у било којим садашњим или будућим споровима ове природе.²⁶⁾

Принцип добросуседских односа помиње се и у вези са правима мањина. Тако, Европска комисија је у Агенди 2000 навела да проблеми мањина уколико су нерешени могу утицати на демократску стабилност или довести до спорова са суседним државама. Стога је у интересу Уније, као и држава кандидата да се постигне задовољавајући напредак у интегрисању мањинске

23) Исто, стр. 2.

24) European Council, *European Council meeting on 9 and 10 december 1994 in Essen-presidency conclusions*, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm#intro, 20/04/2016.

25) European Commission, *Bulletin of the European Union, Supplement 5/97 Agenda 2000-for a stronger and wider Union*, Internet, <http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf>, 20/04/2016.

26) Исто, стр. 51. У то време су били актуелни спорови између Мађарске и Словачке у вези са браном на Дунав, односно Литваније и Летоније око поморске границе.

популације пре него што се процес придруживања оконча, користећи све могућности понуђене у овом контексту.²⁷⁾

Поменути принцип је истакнут и у председничким закључцима Европског савета у Луксембургу, 1997. године. У документу се у тачки 5. истиче да чланови Конференције морају да деле заједничку посвећеност миру, безбедности и добросуседским односима, поштујући суверенитет други држава, принципе на којима је основана Европска унија, интегритет и неповредивост спољних граница и принципа међународног права и посвећеност решавања територијалних спорова мирољубивим средствима, нарочито кроз надлежности Међународног суда правде у Хагу. Државе које одобре ове принципе и поштују право било које европске земље испуњавају потребне критеријуме да приступе Европској унији и деле посвећеност Уније за изградњу Европе без подела и потешкоћа из прошлости биће позване да учествују на Конференцији.²⁸⁾

Слично је било и на скупу у Хелсинкију, 1999. године, где је у тачки 4. заузет став да Европски савет наглашава принцип мирољубивог решавања спорова у складу са Повельом Уједињених нација и позива државе кандидате да уложе сваки напор да реше све преостале граничне спорове и друга сродна питања. У супротном, оне би требале да у разумном року изнесу спор Међународном суду правде. Европски савет ће размотрити ситуацију у вези са било којим нерешеним споровима, нарочито у вези са реперкусијама на процес придруживања и у циљу промовисања њиховог решавања кроз Међународни суд правде. Осим тога, Европски Савет подсећа да је испуњавање политичких критеријума постављених на Европском савету у Копенхагену предуслов за отварање преговора о приступању и да је усаглашавање са свим критеријумима из Копенхагена основа за приступање Унији.²⁹⁾

Поред председничких закључака Европског савета, као и одговарајућих аката међународног права (пре свега Повеле УН и других аката), не смеју се пренебрегнути ни одредбе Уговора о ЕУ. Тако, члан 3(5) Уговора о ЕУ наводи да у својим односима широм света, Унија ће подржати и промовисати своје вредности и

27) Исто, стр. 42.

28) European Council, *Luxemburg European Council Presidency Conclusions on 12 and 13 December 1997*, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm, 20/04/2016.

29) European Council, *Helsinki European Council Presidency Conclusions on 10 and 11 December 1999*, Internet, http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf, 20/04/2016.

интересе и доприносити заштити својих грађана. То ће допринети миру, безбедности, одрживом развоју Земље, солидарности и узајамном поштовању међу народима, слободној и фер трговини, искорењивању сиромаштва и заштити људских права, посебно права детета, као и до строгог поштовања и развоја међународног права, укључујући поштовање принципа Повеље Уједињених нација.³⁰⁾

Осим тога, у члану 21. Уговора о ЕУ истиче се и да деловање Уније на међународном плану почива на начелима која су представљала основу за њен настанак, развој и проширење и која Унија настоји да унапреди у осталом делу света: демократија, владавина права, универзалност и недељивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, начела равноправности и солидарности и поштовање начела из Повеље УН и међународног права. Унија утврђује и води заједничке политике и мере и настоји да оствари висок степен сарадње у свим областима међународних односа у циљу очувања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности, у складу са циљевима и начелима садржаним у Повељи УН, као и начелима из Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, укључујући о не који се односе на спољне границе.³¹⁾

Из наведеног се може извести закључак да ће институције Уније водити рачуна о поштовању принципа добросуседских односа, при чему би, барем по дефиницији, поменути принцип једнако важио за све земље кандидате за чланство у Унији.

3. ПОСТОЈЕЋИ БИЛАТЕРАЛНИ СПОРОВИ ИЗМЕЂУ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ И ДРЖАВА НЕЧЛАНИЦА

У досадашњој пракси показало се да је принцип добросуседских односа итекако коришћен од стране држава чланица у односу према државама које су настојале да се прикључе Унији, и то пре свега за остваривање политичких циљева. Таквих спорова је био већи број и сваки од њих, засебно узевши, показао је сву сложеност принципа добросуседских односа.

У том смислу, значајно је поменути *билатерални спор између Србије и Хрватске око границе на Дунаву*, при чему је

30) Consolidated version of the Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C83/01/2010.

31) Исто, чл. 21.

спорно 10 000 хектара са српске и око 2500 хектара са хрватске стране. Стране у спору имају супротстављене циљеве и схватања могућег решења проблема. Република Србија се залаже за решење проблема на начин да се државна граница, у складу са правилима међународног права, одреди средином природног тока реке Дунав, што би одговарало фактичком стању. С друге стране, Хрватска свој предлог у вези са разграничењем заснива на катастарском премеру који датира још из времена Аустро-Угарске, који би омогућио да се на хрватској страни нађу како Шаренградска, тако и Вуковарска ада, док би Србија тако изгубила делове својих општина Апатин и Сомбор. Сем тога, Хрватска тражи и да се поштује одлука Бадинтерове комисије по којој би затечене границе између република бивше Југославије постале међународне, односно међудржавне.

Иако су формиране међудржавне комисије са представницима обе земље, у протеклих десет година нису постигнути готово никакви резултати. Као потенцијално решење проблема све се више помиње арбитража, па чак и Међународни суд правде. У досадашњем периоду било је више различитих коментара од стране хрватских званичника, који су послали јасан „сигнал“ да ће то бити један од услова које ће Хрватска поставити пред Србију у поступку преговора за чланство у ЕУ.

Сличан проблем се може уочити и *између Хрватске и Црне Горе око Превлаке*. У циљу решавања спора око овог подручја 1992. године закључен је Споразум о демилитаризацији подручја Превлаке, а Савет безбедности УН је, сходно овлашћењима из главе VII Повеље УН, донео Резолуцију број 779 од 6. октобра 1992. године, обавезавши стране у спору да војно напусте спорну територију, а притом је Превлака стављена под контролу снага УН. Потом, 2002. године Црна Гора и Хрватска закључиле су Протокол о привременом режиму на полуострву Превлаци, којим није прејудицирано коначно решење овог спора, а читава зона је демилитаризована. Према члану 4. Протокола, Хрватска привремено врши јурисдикцију на копненом подручју југозападно од Конфина, а СРЈ (сада Црна Гора) на копненом делу северно од Конфина. Спор је поново актуелизован недавно, након што је Хрватска у априлу 2014. године расписала тендер за истраживање нафте и гаса и потенцијалним концесионарима понудила подручје око Превлаке. На упозорења из Црне Горе Хрватска се није освртала, а потом је и Црна Гора такође расписала тендер

за истраживање нафте и гаса који је обухватао спорно подручје подморја око Превлаке, на шта је хрватска страна истакла да се ради о подручјима која припадају Хрватској. Како тренутно ствари стоје, спор између ове две земље ће ићи пред Међународни суд правде у Хагу, у вези са чим су преговори у завршној фази.

Несумњиво, један од најкомпликованијих спорова представља *билатерални спор између Бивше Југословенске Републике Македоније и Грчке око имена*. Наиме, Македонија је прогласила независност од Југославије 1991. године, а чланица УН је постала 1993. године. Године 1991. добила је признање већине чланица тадашње Европске заједнице и под тим је именом призната као самостална држава. Међутим, као последица спора са Грчком око имена, Македонија се у међународној комуникацији назива привременим именом „Бивша Југословенска Република Македонија“. У децембру 2005. године Македонија је предала захтев за чланство у ЕУ и НАТО³²⁾. У почетку, спор око имена није чак ни поменут експлицитно, што показује Споразум о стабилизацији и придруживању између БЈРМ и ЕУ из 2001. године, у коме се не спомиње спор са Грчком, али се истовремено истиче да су међународни и регионални мир и стабилност, развој добросуседских односа су централно место у процесу стабилизације и придруживања,³³⁾ Македонија је аплицирала за чланство у Унији 2004. године, при чему је Европска комисија 2005. године изнела став да је земља обавезана на регионалну сарадњу, посебно у циљу решавања питања имена са Грчком у интересу добросуседских односа.³⁴⁾ Додатни политички проблем између Македоније и Грчке је настао када је македонска влада 2006. године одлучила да преименује цивилни аеродром Петровец и додели му име Александра Македонског. То је разљутило грчку страну, па је реаговао њихов тадашњи министар иностраних послова Костас Караманлис, истакавши да се Скопље неће придружити било којој међународној организацији, укључујући НАТО и ЕУ,

32) Iva Kornfein, „Nomen set omen: Vječni spor Grčke i Makedonije“, *Polemos*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, br. 1/2013, стр. 80.

33) Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states, of one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, *Official Journal of the European Union* L84/13/2004.

34) European Commission, *Commission Opinion on the application form the Former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union* {SEC(2005) 1425} {SEC(2005) 1429}, Internet, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52005DC0562_29/4/2016.

уколико се не нађе обострано прихватљиво решење за име.³⁵⁾ Та претња званичне Грчке се и обистинила већ 2008. године, када је на НАТО самиту у Букурешту Грчка блокирала чланство Македоније у овој војној организацији.³⁶⁾ Нешто касније је Европски савет издао закључак у коме се наводи да одржавање добросуседских односа, укључујући преговоре и обострано прихватљиво решење о питању имена, остаје од кључне важности.³⁷⁾ Већ у новембру исте године, Македонија је подигла тужбу против Грчке међународном суду правде у Хагу. Пресудом Суда сматра се да је Грчка, која се противила уласку Македоније у НАТО, прекршила своју обавезу да не блокира улазак те државе у међународне организације, уколико се држава наводи под именом „Бивша Југословенска Република Македонија“. Истовремено, одбијена је и грчка оптужба и тврдња како тај Суд није надлежан да одлучује о том билатералном спору.³⁸⁾

Не мање интересантан био је и *билатерални спор између Хрватске и Словеније око границе на мору*, који се односио на демаркациону линију у Пиранском заливу, који се налази на североистоку Јадранског мора. Овај територијални спор није истицан као сметња у хрватско-словеначким односима у време док је Словенија улазила у Унију, а такође ни институције Уније нису у том тренутку превише озбиљно везивале овај територијални спор за принцип добросуседских односа. До преокрета долази у време када су се стекли услови да Хрватска приступи ЕУ. Словенија и Хрватска су изразиле жељу да се овај спор реши на обострано прихватљив начин, уз помоћ преговора, међутим Хрватска је предлагала да се спор реши пред Међународним Судом правде, а Словенија је предложила посредовање у решавању спора. Истовремено, Словенија је решила да искористи свој повољнији положај у односу на Хрватску и блокирала је затварање претприступног поглавља 14 са Хрватском, а посебно у вези са поглављем

35) International Crisis Group, *Macedonia's name: breaking the deadlock*, Europe Briefing 52, 12 January 2009, стр. 6, Internet, https://www.files.ethz.ch/isn/95305/b52_macedonias_name.pdf, 29/04/2016.

36) Видети шире: NATO Press Release, *Bucharest Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, 3 April 2008, Internet, http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html, 29/04/2016.

37) European Council, *Presidency Conclusions, European Council Conclusions in Brussels*, 20 June 2008, Internet, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf, 29/04/2016.

38) Iva Kornfein, „Nomen set omen: Vječni spor Grčke i Makedonije“, нав. дело, стр. 86.

31 које се односило на инострану политику и безбедносну и одбрамбену политику. Након живе дипломатске активности и доста међусобних оптужби и пропалих предлога за решење спора, Словенија и Хрватска су потписале арбитражни споразум 1. јула 2013. године, што је одблокирало приступање Хрватске Унији, па је тако Хрватска постала двадесет осма чланица Уније 01.07.2013. године. Међутим, након афере „Пирангејт“, и поред упозорења Европске комисије, Хрватска је одлучила да изађе из Арбитражне комисије о морском разграничењу са Словенијом. Овај спор озбиљно прети успешном решавању и других спорова на Балкану и интеграцији осталих земаља у ЕУ.

Наведени случајеви показују да територијални и други слични спорови не би смели да представљају главну кочницу у преговорима за чланство у Унији, већ се пажња мора усмерити пре свега у анализу испуњености свих услова за учлањење, у складу са критеријумима из Копенхагена. Стога се треба сложити са ставом да у циљу избегавања да тежња чланству земље кандидата буде узета за таоца од стране мање кооперативног суседа, подносилац треба да убедљиво покаже да је исцрпео све могућности (посредовање, арбитража или на други начин) да би се постигло мирно решење спора.³⁹⁾ Дакле, принцип добросуседских односа мора остати у пољу права, а не у домену дневно-политичких опредељења држава чланица.

ЛИТЕРАТУРА

- Етински Родољуб, *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2004.
- Albors-Llorens Albertina, „Remedies against the EU institutions after Lisbon: an era of opportunity?“, *The Cambridge Law Journal*, Cambridge University Press, Cambridge, No. 3/2012, стр. 507–536.
- Basheska Elena, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, *Contemporary Southeastern Europe*, Centre for Southeast European Studies, University of Graz, Graz, No. 1/2014.
- Charter of the United Nations, Preamble*, Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>, 15/04/2016.
- Consolidated version of the Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C83/01/2010.

39) Arjan Uilenreef, *Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, 2010, стр. 30, Internet, http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100600_cesp_paper_uilenreef.pdf, 28/04/2016.

- Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the UN Charter, *UNGA Res 2625* from 24 October 1970, Internet, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>, 24/04/2016.
- European Commission, *Bulletin of the European Union, Supplement 5/97 Agenda 2000-for a stronger and wider Union*, Internet, <http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf>, 20/04/2016.
- European Commission, *Commission Opinion on the application form the Former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union* {SEC(2005) 1425} {SEC(2005) 1429}, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52005DC0562>, 29/4/2016.
- European Council, *European Council meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen-presidency conclusions*, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm#intro, 20/04/2016.
- European Council, *Helsinki European Council Presidency Conclusions on 10 and 11 December 1999*, Internet, http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf, 20/04/2016.
- European Council, *Luxemburg European Council Presidency Conclusions on 12 and 13 December 1997*, Internet, http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm, 20/04/2016.
- European Council, *Presidency conclusions Copenhagen European Council-21-22 June 1993*, Internet, http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/cop_en.pdf, 20/04/2016.
- European Council, *Presidency Conclusions, European Council Conclusions in Brussels*, 20 June 2008, Internet, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf, 29/04/2016.
- Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung* (24 April 1955), Internet, http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf, 15/04/2016.
- International Crisis Group, *Macedonia's name: breaking the deadlock*, Europe Briefing 52, 12 January 2009, crp. 6, Internet, https://www.files.ethz.ch/isn/95305/b52_macedonias_name.pdf, 29/04/2016.
- Kochenov Dimitry, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008.
- Kochenov Dimitry, Basheska Elena, *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, Leiden, 2015.
- Kornfein Iva, „Nomen set omen: Vječni spor Grčke i Makedonije“, *Polemos*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, br. 1/2013, crp. 79-95.
- NATO Press Release, *Bucharest Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, 3 April 2008, Internet, http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html, 29/04/2016.
- Organisation on Security and Cooperation in Europe, *Final Act*, Helsinki, 1975, Chapter IX, Internet, <http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/34/99* from 14 December 1979, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/34/99, 15/04/2016.

- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/36/101* from 9 December 1981, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/36/101, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/37/117* from 16 December 1982, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/37/117, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/38/126* from 19 December 1983, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/38/126, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/39/78* from 13 December 1984, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/39/78, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/41/84* from 3 December 1986, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/84, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/42/158* from 7 December 1987, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/158, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/43/171B* from 9 December 1988, Internet, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/43/171, 15/04/2016.
- Snell Jukka, "European constitutional settlement, an ever closer union, and the Treaty of Lisbon: democracy or relevance? ", *European Law Review*, Sweet and Maxwell, Andover, No. 05/2008, стр. 619-642.
- Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states, of one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, *Official Journal of the European Union* L84/13/2004.
- Uilenreef Arjan, *Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, 2010, стр. 30, Internet, http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100600_cesp_paper_uilenreef.pdf, 28/04/2016.

Sinisa Domazet, Zdravko Skakavac

GOOD NEIGHBOURLY RELATIONS IN THE BALKANS AS A CONDITION FOR THE EU ACCESSION: OBSTACLE OR GOOD PRACTICE?

Resume

Analysis has shown that the process of enlargement of the European Union represents a much more difficult task for the Western Balkans, as compared to the previous "wave" of enlargement of the Union. In addition to all the necessary conditions for admission to the Union, in particular taking into account the Copenhagen criteria,

Balkan countries need to resolve a number of bilateral disputes with countries that are already members of the Union (Croatia and Slovenia, Serbia and Croatia, Montenegro and Croatia, Greece and Macedonia). In this case, the candidate countries are in quite a subordinate position in ascension negotiations because all members must agree with their entry into the EU, including those with whom they have unresolved territorial and other disputes. Case analysis has shown that in practice, member states have, at all times, sought to take advantage of their better negotiating position in the enlargement process, turning the principle of good neighborly relations into a political condition, during all phases of the expansion. The main weapon in this process is the principle of decision-making in the EU, *i.e.*, unanimity. Even if the negotiations were successfully completed, a member state would still be able to veto entry into the Union, or any other international organization (such as NATO).

With regard to the case of Cyprus, which entered the Union as a country divided into Greek and Turkish parts, the EU now wants to avoid similar cases in the future. Therefore, it can be expected that the Union's institutions will consistently insist on respect for the principle of good neighborly relations. The role of the Commission and the Council should be aimed at assisting in the resolution of bilateral disputes between member states and candidate countries. Moreover, what is required is a more active role of the Commission, which must be set up as a mediator between parties to the dispute, and transfer the decision-making to other international actors or, even, leave the dispute resolution to the states themselves (as in the case of the latest Croatian blockade of opening negotiating chapters with Serbia). Research has shown that good neighborly relations in the Balkans, as a condition for joining the EU, must be viewed primarily through the legal dimension based on the existing EU legislative framework regulating the EU membership process and conditions. The paper draws the conclusion that the EU should, in the future, strictly insist on avoiding any political dimension for resolving mutual disputes between the neighboring countries in the Balkans, which will significantly improve and facilitate the EU accession process.

Keywords: law, politics, security, EU, good neighborly relations

* Овај рад је примљен 16.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Урош В. Живковић
Београд

ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ИЗМЕЊЕНОМ СТРАТЕШКОМ ОКРУЖЕЊУ

Сажетак

Политика проширења Европске уније се до сада сматрала најуспешнијим спољнополитичким инструментом који ЕУ има на располагању. Њен домашај може се посматрати кроз нормативну, институционалну и реалистичку перспективу у зависности којем њеном фактору се даје примат. Политика проширења је настала у контексту (геополитичког) структуралног прекомпоновања међународног система после Хладног рата и има стратешки значај за ЕУ. Међутим, стратешко окружење ЕУ се променило. Док се структура униполарног међународног система поново мења и иде ка хибридној верзији мултиполарности (унимултиполарност), дотле се ендогени фактори и кризе унутар ЕУ умножавају и добијају на сложености. Циљ овог чланка је да истражи како се ЕУ прилагођава овим политичким околностима и које је место и улога политике проширења у том процесу, те које су њена данашња обележја. Имајући у виду спољашње и унутрашње притиске на политичко одлучивање у ЕУ и њеним државама чланицама, те промену приоритета на политичкој агенди изазване тим притисцима, политика проширења ће врло вероватно изгубити на значају. Процеси саморефлексије и редефинисања „европског пројекта“ ће бити приоритет политичких елита Европе у наредним годинама, док ће проширење постати од секундарне важности, иако неће у потпуности нестати, посебно не на Балкану.

Кључне речи: политика проширења, Европска унија, стратешко окружење, Балкан, геополитичке промене, Брегзит, криза европских интеграција, спољна политика ЕУ

Европска унија је данас веома важан стратешки актер на глобалном плану. Таквом значају доприносе не само њен географски положај, број становника, економска или војна снага, већ и два важна идеациона елемента. На првом месту то су њене вредности на којима је основана и на којима, бар нормативно, заснива своје политике (члан 2. Уговора о ЕУ), а на другом то је њен нормативни, односно трансформативни значај, оличен у промовисању сопственог модела (економских и политичких) интеграција у циљу креирања безбедносне заједнице и елиминисања насилних и неправних метода решавања проблема/сукоба (ЕУ као мировни пројекат/пројекат мира, европеизација и сл.). Како је процес продубљивања интеграција, ако се послужимо неофункционалистичким објашњењем, довео до „преливања“ интеграција са почетних економских на политичке сегменте управљања, у једном моменту осетила се потреба да државе чланице сарађују и координирају своје активности и на међународном плану. То је довело до креирања Европске Уније и формирања Европске, па Заједничке спољне и безбедносне политике.

Управо у том моменту (почетак 90-тих година 20. века) десиле су се крупне промене у структури међународних односа (крај Хладног рата и рушење биполарне структуре) које су пред Унију поставиле нове изазове од којих су свакако највећи били уједињење Немачке, жеља за „повратком у Европу“ држава бившег совјетског блока и распламсавање сукоба на Балкану. Тада је ЕУ почела да креира јединствену секторску политику – политику проширења (Копенхагеншки (и Мадридски) критеријуми, посебан ресор у ЕК, Европски уговори, Стратегија проширења, CARDS и др.). То је био покушај да се у једном политичко-програмском (стратешком) смислу одговори на (гео)политичке промене, исказане жеље и очекивања држава централне и источне Европе (ЦИЕ), као и на евентуалне последице које ти захтеви могу имати на стабилност и будућност „европског пројекта“.

Након великог проширења 2004-2007. године када је Унија постала већа за 12 држава чланица, за око сто милиона становника и за око 1/3 дотадашње територије (БДП по г/с опао је за 10%) почео је општи период кризе. Прво се јавила институционална криза за коју је покушано да се нађе решење изменама оснивачких уговора (2005. је пропало доношење Устава за Европу), а она је делимично превазиђена усвајањем Лисабонског уговора крајем 2007. године. Унију је 2008. захватила економска криза која се проширила целим европским континентом, да би се прелила и на остале секторе, пре свега на политички (проблем прилагођа-

вања институција проширењу и насталим кризама, демократски дефицит, миграције, раст политичког популизма и екстремизма, спољнополитичке кризе). Подршка проширењу Уније је значајно опала, како у државама чланицама, тако и у државама (потенцијалним) кандидатима, да би избором нове Европске комисије она и дефинитивно заузела мање значајно место на политичкој агенди ЕУ.¹⁾ Од 2005/6. се све чешће говори о „апсорпционом капацитету“ Уније, као и о „замору од проширења“.²⁾ Данас политика проширења игра кључну улогу у процесу стабилизације и придруживања држава Балкана и утиче готово на све аспекте друштвеног живота њихових грађана, а посебно на политичку и безбедносну динамику (ширег) региона.

1. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И СТРАТЕГИЈСКО ОКРУЖЕЊЕ

Како је ЕУ и поред свих проблема значајан међународни (стратешки) актер,³⁾ самим тим потребно јој је и стратегијско промишљање у креирању и спровођењу спољне и безбедносне политике. Важећа Европска стратегија безбедности донета је 2003 године и представља заједнички европски поглед на свет и њихово окружење из којег произилазе уочене претње по њену безбедност, као и начини и механизми за борбу против њих. Међутим, свет у 2016. је значајно другачији него пре 13 године, те је Европски савет наложио Високој представници да сачини нову Стратегију која би требало да уважи „нову реалност“ и да одговор на питања као што су какво је место и улога ЕУ данас у свету, које су претње по њену безбедност и како на њих адекватно одговорити.⁴⁾ Очекује се да ће Федерика Могерини до краја јуна 2016. представити нову Стратегију безбедности.

- 1) Председник ЕК Јункер је јасно нагласио да неће бити проширења у мандату ове Комисије (2015-2020), а портфељ је променио назив од „Проширење и Европска суседска политика“ (раније био само Проширење) и постао „Европска суседска политика и преговори о проширењу“, што говори не само о промени приоритета ЕУ која је условљена геополитичким факторима (предност Европској суседској политици), већ и о програмском/политичком одређењу да се фокус у оквиру политике проширења стави на процес преговора, а не на само проширење.
- 2) Christophe Hillion, „EU Enlargement“, in: Paul Craig and Gráinne de Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, стр. 200-205.
- 3) Погледати: Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
- 4) Погледати: *The European Union in a Changing Global Environment – A More Connected, Contested and Complex World* (EU Strategic Review), European External Action Service, Brussels, 2015.

Са наше тачке гледишта свакако ће један од најважнијих аспеката бити поглед ЕУ на место и улогу Балкана у стратегијском промишљању, као и каква ће бити будућност политике проширења као спољнополитичког инструмента Уније. Симптоматично је да проширење не заузима неко важно место у Стратегији из 2003. и директно се помиње у делу који говори о односу са суседима (европска перспектива Балкана) и у наводима да проширење не би требало да створи нове линије подела у Европи.⁵⁾ Иако политике проширења нема у Стратегији, она је имала веома важну практичну улогу (посебно на Балкану) и неретко се оцењивала као најефикаснији спољнополитички инструмент ЕУ. Доста се писало о нормативном и трансформативном утицају ЕУ на државе које желе и/или могу да постану њене чланице,⁶⁾ али и о реалполитичким утицајима и мотивима (за креирање и успех) политике проширења.

Имајући у виду садашњу безбедносну динамику на југу и истоку ЕУ, затим политичке проблеме са којима се ЕУ сусреће, посебно у „новим“ државама чланицама и државама које претендују на чланство (јачање национализма/популизма и ауторитативности) указује на чињеницу да је политика проширења у кризи. Како због тога што нису увек и на исти начин спровођени критеријуми за чланство, тако и због тога што она и даље има ефекте и може се сматрати успешним средством за постизање спољнополитичких циљева ЕУ и њених држава чланица. Европска унија и даље поседује довољну моћ привлачења за потенцијалне чланове, посебно оне које и немају превелике алтернативе у својим стратешким опцијама. Чињеница да ЕУ има (релативно) успешан механизам на располагању, који поседује одређени ниво флексибилности (што може бити и предност и мана), али је прилично непопуларан међу грађанима држава чланица и представља средство популиста у борби против *mainstream* политичке елите, доводи до проблема у његовој употреби и смањења његове стварне ефикасности.

5) *Безбедна Европа у бољем свету - Европска стратегија безбедности*, ISAC Фонд, Београд, 2006, стр. 12-13.

6) Погледати: Heather Grabbe, *The EU Transformative Power – Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2006; Ian Manners, „Normative power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, стр. 235-258; Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided - Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, New York, 2005.

У том смислу можемо приметити неколико карактеристика које данас представљају основна обележја политике проширења и који ће увелико обликовати њену будућност и ефикасност:

1. Државе чланице јачају сопствену контролу над процесом и политиком проширења
2. Безбедност постаје кључни фактор за опстанак политике проширења
3. (Не)постојање јасне алтернативе политици проширења као ефикасног инструмента утицаја на непосредно суседство (за државе чланице), нити постојања предвидљиве алтернативе за пуноправно чланство у ЕУ (за потенцијалне државе чланице)

Сви ови фактори јачају тзв. асиметричну међузависност⁷⁾ и стављају националне интересе и питања (националне/европске) безбедности на прво место у хијерархији фактора који утичу на политику проширења. То повећава флексибилност (критеријума, инструмената и временског оквира) политике проширења и чини да очекивани резултати буду, по потреби, лакше или теже остварљиви. Иако су политички фактори били кључни за покретање и завршетак процеса проширења Уније у ранијим периодима, док су техничко-административни фактори били пресудни за процесе оцењивања постигнутих резултата, са преласком на регион Балкана (те уважавајући горенаведена обележја) политички фактори постају пресудни и имају кључни утицај на сваки део процеса придруживања/приступања. Случајеви Србије, Косова и Метохије, Македоније, Босне и Херцеговине, Хрватске, Црне Горе и Турске показују да питања граница, државног уређења, чак и националног/етничког идентитета постају главни критеријуми за оцену напредовања неке државе ка пуноправном чланству у ЕУ.

2. ОБЕЛЕЖЈА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА У НОВОМ СТРАТЕГИЈСКОМ ОКРУЖЕЊУ

Имајући у виду начин функционисања и доношења одлука у ЕУ, њене државе чланице су одувек имале потпуну или одлучујућу контролу над оним политикама у којима су њихова

7) Погледати: Andrew Moravcsik, Milada Anna Vachudova, "Preferences, power and equilibrium – The causes and consequences of EU enlargement", in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (Eds.), *The Politics of European Union Enlargement – Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005, стр. 198-212.

основна обележја суверености могла бити угрожена, односно у оним областима у којима је њихова јавност имала такав осећај (перцепција угрожености националног суверенитета). Свакако су ту на првом месту спољна и одбрамбена политика, односно оне политике које имају значајну безбедносну компоненту.

Политика проширења је свакако такав случај, имајући у виду последице које повећање чланства (али и сам процес) може имати по државе чланице. Иако овде и Европска комисија и Европски парламент имају своје место, кључну реч воде државе чланице кроз Савет, Европски савет и преко процедура ратификације уговора који спадају у ову политику (нпр. Европски уговори, ССП, Уговори о приступању и сл.). Комисија је имала значајну улогу у покретању процеса проширења и формирању саме политике, утврђивању критеријума, те контроли процеса. То се посебно видело у случају државе ЦИЕ, почетком 90-тих, док су државе чланице још увек имале другачије ставове по том питању. Делорова комисија је тада преузела вођство и отворила пут овим државама у пуноправно чланство кроз потенцирања тема из области трговине и развојне/економске помоћи, те кроз закључивање Европских уговора.⁸⁾ Комисија је и касније имала покретачку или улогу подршке потенцијалним члановима, али су успостављене процедуре, посебно у случају преговора о приступању, потпуну предност дале државама чланицама. Оне сада морају дати сагласност за отварања и затварање сваког појединачног поглавља, а и значајно се повећала употреба (политичког) условљавања, што је најевидентније на случају односа према Србији (питања односа са ЦГ, судом у Хагу, те кључног питања Косова и Метохије⁹⁾) и Босне и Херцеговине (питање судова, имовине, уставног/политичког устројства и др.).

Државе чланице значајније него пре користе своју позицију да би решиле билатералне проблеме са државама које су у процесу преговора о чланству и уводе посебне механизме не би ли отежале пријем нових чланица (углавном ради стабилизације политичке ситуације и положаја тзв. *mainstream* политичке елите у сопственим државама). Такав је случај са јачањем улоге немачког парламента (случај давања статуса кандидата Албанији

8) Lars S. Skålnes, "Geopolitics and the eastern enlargement of the European union", стр. 217.

9) Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција – Сецесија Косова као питање односа Европске уније и Србије“, у: Слободан Самарџић (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Београд: Службени гласник, 2008, стр. 193-238.

или отпочињања преговора са Србијом) или француске уставне обавезе о расписивању референдума о новим чланицама.¹⁰⁾ За очекивати је да ће државе чланице и даље чврсто контролисати овај процес и политику проширења, јер им омогућава двоструку корист. Прво, могу контролисати сâм процес и тако себи омогућити бољу позицију након евентуалног приступања нове државе. Друго, могу користити свој утицај на процес проширења да би испунили своје националне интересе у другим областима према држави кандидату или према другим државама чланицама које су заинтересован(и)је за проширење. Тако и политика проширења прати тренд јачања улоге националних парламената у процесу доношења одлука у ЕУ, чиме се појачава и могућност пројекције националних политичких проблема и дискурса на политику проширења.

Иако постоје различита виђења основних мотива за покретање и одржавање политике проширења, њен саставни део је одувек било питање безбедности. Сâмо креирање европских интеграција је неодвојиво од (гео)политичког контекста након краја Другог светског рата и то је нешто што се увек мора имати у виду. Политику проширења треба посматрати као одраз политичких интереса заинтересованих држава у актуелном (гео)политичком контексту. То је било евидентно и у случају проширења на југ, на исток и сада на Балкан. У том смислу није незанемарљиво посматрати везу проширења НАТО и ЕУ, где је веома често чланство у НАТО, претходило чланству у ЕУ, што нам говори и о значајним безбедносним интересима који чине контекст проширења Уније. Како каже Фрејзер Камерон (*Fraser Cameron*): „Проширење ЕУ је одувек било, и још увек јесте, суштинско питање политике безбедности“.¹¹⁾

Цео процес европских интеграција зависи од (гео)политичког контекста у којем се одвија. Данашња ситуација коју одликују промене у структури међународних односа (померање интереса САД на исток, јачање Русије, безбедносна динамика на југу изазвана Арапским пролећем и сл.), као и нерешени политички односи на Балкану,¹²⁾ имају значајан утицај на политику проширења

10) Ова клаузула Француског устава (донесена 2008) ипак оставља могућност да Парламент донесе одлуку без референдума на основу одлуке 3/5 оба дома.

11) Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, 2007, стр. 62.

12) Погледати: Марина Костић, Урош Живковић „Нарушени билатерални односи на Западном Балкану и безбедност Европске уније“, *Политика националне безбедности*, бр.

ЕУ. Државе чланице ће и даље користити инструменте које имају на располагању како би оствариле своје безбедносне интересе и смањиле узаврелу безбедносну динамику на својим источним и јужним границама, а политика проширења је такав један инструмент, који се показао (углавном) успешним на Балкану. Последњи догађаји који повезују питања безбедности и проширења тичу се тзв. мигрантске/избегличке кризе, те јачања утицаја Русије. Тако није редак случај да се чују гласови који повезују „кооперативно“ понашање балканских држава у контексту чувања спољних граница Уније и „прерасподеле“ терета који доноси огроман прилив миграната и избеглица са Блиског истока и Африке. Договори које су ЕУ и Турска у скорије време постигли у том смислу то додатно потврђују.

Да интереси, у чијој основи леже безбедносни проблеми, итекако утичу на питања проширења говори случај Босне и Херцеговине. Неки услови који су важили за раније кораке (ступање на снагу ССП) у процесу придруживања БиХ (случај Сејдић-Финци) крајем 2014. одложени су за касније време да би се оживео процес који је био готово замрзнут од 2008, чиме је и појачан утицај политике условљавања на локалну политичку динамику у Босни (показујући да процес није угашен) и то је омогућило да она поднесе захтев за чланство фебруара 2016.

Утицај спољних (егзогених) фактора није занемарљив када је у питању политика проширења, и ту највећи утицају имају САД, Русија и Кина. Подршка САД проширењу на исток, као и подршка у том смислу Хрватској и Албанији сматра се веома важном у овом процесу. У том смислу и треба посматрати њихово чланство у НАТО. Ништа мање важна није ни улога САД у питањима која имају директан утицај на процесе проширења, као што су дијалог Београда и Приштине, решавање спора око имена Македоније, те питања уставног уређења Босне и Херцеговине. Питања која се постављају потенцијалним чланицама, а тичу се политичке, економске, енергетске и друге сарадње са Русијом, те питање (не)придруживању санкцијама Русији итекако имају безбедносну компоненту и на њих утичу спољни и унутрашњи фактори (унутрашњи на нивоу ЕУ, али и на националном нивоу).¹³⁾

01/2015, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 83-100.

13) Tomasz Żornaczuk, „Forever on the Periphery? The Return of Geopolitics to EU Enlargement to the Balkans“, *Policy Paper*, No.6 (147), The Polish Institute for International Affairs, February 2016. Internet, https://www.pism.pl/files/?id_plik=21411.

Покретање политике „Појас и пут“ (тзв. „Нови пут свиле“) значајно је ојачало утицај Кине на економску и политичку динамику јужне и источне Европе и ЕУ у целини. Велики инфраструктурни пројекти и планови економске и друге сарадње вредне више десетина милијарди евра довели су чак и до формализовања политичких односа овог дела Европе и Кине кроз форум „Кина + 16“ и значајно утичу на раст економског и политичког утицаја Кине, посебно у времену економске кризе, када је тешко успоставити стабилан привредни раст и обезбедити преко потребне инвестиције. Имајући у виду користи које доноси чланство у ЕУ и за државе које желе да послују на тој територији (јединствено тржиште, јединствена правила и процедуре, инфраструктура, саобраћај и др.) и Кина постаје важан фактор политике проширења, јер њој интереси диктирају подршку овој политици.

Турска представља важан фактор који утиче на динамику политике проширења, како кроз свој „меки утицај“ на Балкану, тако и због њене улоге у тзв. мигрантској/избегличкој кризи, те борби против тероризма. Поновно покретање, већ готово прекинутих преговора о чланству са Турском, решавања питања визне либерализације и поделе трошкова збрињавања миграната/избеглица (и поред проблема са којима се суочава турска демократија), и снажна подршка Немачке у том циљу, представљају још један доказ утицаја геополитичких и безбедносних фактора на политику проширења.

Значајан елемент успеха политике проширења представља и „социјализирајући“ ефекат на политичке елите држава кандидата.¹⁴⁾ Укључивање и ангажовање политичких елита у процесу европских интеграција везало је политичке интересе тих елита за напредак у процесу приступања. Тако није редак случај да се „подобност“ неког политичког актера или групе мери његовом/њеном посвећености „европском путу“. Иако је академска литература до сада значајну пажњу посвећивала европеизацији политичких елита држава кандидата и често повезивала процес проширења са напретком демократије и владавине права у тим државама немогуће је једноставно доказати постојање дугорочне узрочно-последичне везе између процеса европеизације и демократизације, посебно након што дотична држава приступи Унији (Мађарска, Пољска, Хрватска) или има друге „високо“ политичке проблеме (Србија, Косово, Македонија).

14) Погледати: Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided - Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, New York, 2005.

Берцел (*Tanja Börzel*) и Рисе (*Thomas Risse*) тврде да постоје два начина на који се могу концептуализовати процеси адаптације као одговор на европеизацију, а то су: рационалистички институционализам (европеизација доводи до унутрашњих промена кроз диференцијално оснаживање актера које потиче од редистрибуције ресурса на унутрашњем плану) и социолошки институционализам (европеизација доводи до унутрашњих промена кроз социјализацију и процесе колективног учења који доводе до нормативне интернализације и развоја нових идентитета). Европеизација у овом контексту, може довести до три различита нивоа унутрашњих промена, а то су: апсорпција (низак ниво промена), прилагођавање (средњи ниво промена) и трансформација (висок ниво промена).¹⁵⁾ Чини се да са растом геополитичких и безбедносних разлога за политику проширења, опада ниво европеизације и прихватања потребе за дубоком трансформацијом друштва.

Главни циљ држава које улазе у овај процес је (извесна) перспектива чланства, јер политичке елите тако јасно и предвидљиво могу везивати своје политичке програме (и опстанак на политичкој сцени) за очекиване и остварљиве резултате. Њега додатно учвршћује географски положај држава кандидата, актуелна геополитичка ситуација, као и економске, социјалне, културне и друге везе. У том смислу државе чланице ће тешко наћи неку другу политику толико ефикасном (и дуготрајном) у испуњењу сопствених циљева и интереса, иако има и другачијих мишљења.¹⁶⁾ Кроз овај процес, јачајући политичке и економске односе који имају асиметричан однос, оне могу да утичу на правац развоја односа ЕУ и држава кандидата,¹⁷⁾ а могу да остваре и своје уске националне интересе и кроз различите механизме себи обезбеде дугорочну корист.¹⁸⁾

15) Погледати: Tanja Börzel, Thomas Risse, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration online Papers*, Vol.4, No.15, 2000. Internet, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>.

16) Погледати: Florian Trauner, "From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol.16, No. 5, 2009, стр. 774-790.

17) Државама је на располагању, поред механизма који директно проистичу из процеса приступања, и она која могу посредно користити да утичу на политичко понашање држава кандидата. Она проистичу из правила унутрашњег тржишта (нпр. утицај на економску и енергетску сарадњу са трећим државама) или из политичких критеријума за чланство (нпр. хармонизација спољне и безбедносне политике).

18) Погледати: Rosa Balfour, Corina Stratulat (eds.), „EU member states and enlargement towards the Balkans“, *EPC Issue Paper* No. 79, European Policy Centre, Brussels, 2015.

3. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И БРЕГЗИТ

Најзначајнији и највећи тектонски поремећај који је ЕУ доживела после пада Берлинског зида представља одлука Велике Британије о изласку из ЕУ, коју су донели њени грађани на референдуму 23.06.2016. године. Ова одлука имаће несагледиве и дугорочне политичке, економске и друштвене последице по Британију, ЕУ, али и целу Европу. Излазак најјаче војне силе, друге најјаче економије и треће државе по броју становника ЕУ ће изгубити много на значају, али још важније улази у период редефинисања односа са Британијом, као и период саморефлексије и потребе да реши кључна питања која су остала нерешена још од њеног креирања (1992/3). Која је њена сврха, које су вредности на којима се заснива и која је улога националних држава, наднационалних институција и грађана у политичком систему ЕУ? Како је већ сада јасно да нема јединственог одговора на ова питања, да различите државе различито гледају на будућност ЕУ, те да постоји велики јаз између грађана и политичке елите (што је по мом мишљењу основни узрок проблема у којима се ЕУ данас налази и због чега грађани Британије желе да је напусте) по питању не само будућности ЕУ, већ и много важније, по питању односа према демократији и начину на који треба да функционишу национални политички системи у Европи.

Више је него јасно да Европа данас нема велике лидере као што су били Де Гол, Шуман, Аденауер, Тачер или Кол, што јој је у временима оваквих потреса више него потребно. Прве реакције најзначајнијих политичких елита на Брегзит указују да ће се наставити тренд доношења одлука од значаја за цео континент на начин као и до сада, без јавне дискусије, без адекватне аргументације и без довољно легитимитета од стране грађана за такве одлуке. То ће само још више продубити кризу која на крају може и дефинитивно сахранити „европски пројекат“.

Имајући све ово у виду ЕУ и њене државе чланице ће у наредном најмање средњорочном периоду (5 година) бити преокупиране горенаведеним питањима која могу да проузрокују нове политичке и геополитичке преокрете у Европи. Све те активности мораће да буду паралелне са покушајима да се реше економски, политички и безбедносни проблеми који су већ акутни у Европи и њеном ширем окружењу, као што су санирање тешких економских проблема на југу Европе, даљи односи са САД

и Русијом, те проблеми изазвани кризама у Украјини, Сирији и Северној Африци, посебице приливом миграната и рат против тероризма. Све то указује да ће проширење ЕУ и реализација те политике бити у великој кризи, јер ће бити ниско на списку приоритета европских политичких елита. Блокада приступних преговора са Србијом од стране Хрватске, али и Велике Британије то у потпуности потврђује. Иако, постоји могућност да ће оне државе које буду потенцирале снажније и дубље интеграције у Европи покушати да ублаже перцепцију о опадању привлачности Уније коју је проузроковао одлазак Британије појачавањем интензитета преговора за чланство посебно на Балкану, то ипак није вероватно. Основни разлог ће бити потреба да се време и политички и други ресурси усмере на важнија питања, а са друге стране велика непопуларност ове политике код грађана најважнијих држава чланица. То треба да буде јасан сигнал балканским политичким елитама да уваже ову реалност и у складу са тим планирају будуће спољнополитичке потезе у свом националном интересу.

4. ЗАКЉУЧАК

Политика проширења ЕУ важан је спољнополитички инструмент Уније и представља до сада најефикасније средство утицаја на политичке и економске прилике у свом ближем окружењу. Иако је утицај двострук, асиметрични однос који постоји између држава кандидата и држава чланица ЕУ се овим додатно одржава и ојачава, те се омогућује да одређене државе дугорочно обезбеде себи бољу позицију у новом институционалном аранжману (олакшице, забране, квоте, тежи услови и др.). Закључили смо да су нови геополитички моменти променили значај и улогу политике проширивања ЕУ и да је неопходно да нови стратешки документи осликају такав развој догађаја. У последњих неколико година државе чланице све више преузимају контролу над политиком проширења и мешају се у готово све сегменте и фазе ове политике, што до сада није био случај. Реалполитички и геополитички интереси, а посебно брига за (националну) безбедност постала је главни покретач политике проширења. То за последицу има слабије нормативне и трансформативне утицаје и већи фокус на тзв. велика политичка питања, док стандарди и критеријуми заузимају друго место.

Међу различитим теоријским приступима постоји одређени ниво сагласности о главним врстама утицаја којим ЕУ утиче на

друге државе, а то су пре свега нормативни, функционални и реалполитички утицај. Нормативни утицај огледа се у активностима, али и интринзиčnoј вредности основних норми и принципа на којима је она настала (мир, слобода, демократија, владавина права, људска права) који обликују и дају вредност њеним правним и политичким тековинама (*acquis communautaire*, *acquis politique*), као и оних „мањих“ који су понекад спорни (социјална солидарност, антидискриминација, одрживи развој и добро управљање (*good governance*)). Функционални утицај фокусиран је на конвергенцију и политичку трансформацију кроз усвајање правила и процедура, односно креирање институција и јавне администрације које ће бити у могућност да ефективно и ефикасно одговоре на потребе које проистичу из унутрашње политичке динамике, као и на оне које настају као последица спољних утицаја (*acquis communautaire* и сл.). Коначно, реалполитички утицаји су обликовани прагматичним интересима и условљени политиком моћи спољних актера. Главну вредност у овом смислу има национална безбедност, национални интерес и равнотежа снага, тј. однос моћи.¹⁹⁾

Реагујући рационално и реалполитички на све веће и значајније безбедносне проблеме државе чланице ЕУ све више доводе у питање тзв. европске вредности на којима (би требало да) се заснивају њихове унутрашње и спољне политике. Криза вредности, која се огледа у реакцијама неких држава чланица (посебно Немачке) на финансијску и кризу Еврозоне, начину на који реагују на унутрашње политичку динамику мањих и економски слабијих држава чланица, те начину на који покушавају да реше тзв. мигрантску кризу, је само последња у низу криза које су погодиле ЕУ. Постоји велика вероватноћа да ће то бити егзистенцијална криза, имајући у виду политичку и идеациону базу на којој се заснива наратив о ЕУ као „заједници вредности“. Основна угрожена вредност данас у Европи јесте демократија и право грађана на слободну вољу да одлучују самостално и суверено о сопственој будућности. Брегзит, јачање политичког популизма и екстремизма, пад популарности „европског пројекта“ симптоми су великог јаза који влада између грађана и политичких елита. Докле год европске политичке елите не нађу поново заједнички језик

19) Урош Живковић, „Утицај процеса европске интеграције на спољну политику Србије: пример регионалне сарадње и добросуседских односа“, *Интердисциплинарни научни часопис Синтезис*, бр. IV/1, Београд, 2012, стр. 114-115.

и заједнички интерес са својим грађанима, европске интеграције биће жртва, али и инструмент у тој борби. ЕУ се мора вратити основним вредностима и циљевима за које је постојао тзв. пер-мисивни консенсус између елита и грађана. Европска унија, али и државе кандидати морају да буду свесни политичког контекста у којем се одвија процес проширења Уније и да стратешким промишљањем, обезбеђивањем адекватних материјалних и људских ресурса дугорочно планирају своје потезе у циљу ефикасног и ефективног испуњавања својих спољнополитичких циљева.

ЛИТЕРАТУРА

- Безбедна Европа у бољем свету – Европска стратегија безбедности*, ISAC Фонд, Београд, 2006.
- Вукчевић Дејана, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
- Живковић Урош, „Утицај процеса европске интеграције на спољну политику Србије: пример регионалне сарадње и добросуседских односа“, *Интердисциплинарни научни часопис Синтезис*, бр. IV/1, Београд, 2012, 109-131.
- Костић Марина, Живковић Урош, „Нарушени билатерални односи на Западном Балкану и безбедност Европске уније“, *Политика националне безбедности*, бр. 01/2015, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. 83-100.
- Самарцић Слободан, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција – Сецесија Косова као питање односа Европске уније и Србије“, у: Слободан Самарцић (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Београд: Службени гласник, 2008, стр. 193-238.
- Balfour Rosa, Stratulat Corina (eds.), „EU member states and enlargement towards the Balkans“, *EPC Issue Paper*, No. 79, European Policy Centre, Brussels, 2015.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers*, Vol.4, No. 15, 2000. Internet, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>.
- Cameron Fraser, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London, 2007.
- Grabbe Heather, *The EU Transformative Power – Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Hillion Christophe, „EU Enlargement“, in: Paul Craig and Gráinne de Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, стр. 200-205.
- Manners Ian, „Normative power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of*

- Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, 235-258.
- Moravcsik Andrew, Vachudova Milada Anna, "Preferences, power and equilibrium – The causes and consequences of EU enlargement", in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (Eds.), *The Politics of European Union Enlargement – Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005, стр. 198-212.
- Skålnes Lars S., "Geopolitics and the eastern enlargement of the European union", in: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (Eds.), *The Politics of European Union Enlargement – Theoretical Approaches*, Routledge, London, 2005, стр. 213-233.
- The European Union in a Changing Global Environment – A More Connected, Contested and Complex World* (EU Strategic Review), European External Action Service, Brussels, 2015.
- Trauner Florian, "From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 5, 2009, стр. 774-790.
- Vachudova Milada Anna, *Europe Undivided - Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford University Press, New York, 2005.
- Żornaczuk Tomasz, „Forever on the Periphery? The Return of Geopolitics to EU Enlargement to the Balkans“, *Policy Paper*, No. 6 (147), The Polish Institute for International Affairs, February 2016.

Uros V. Zivkovic

THE ENLARGEMENT POLICY OF EUROPEAN UNION IN A CHANGED STRATEGIC ENVIRONMENT

Resume

The Enlargement policy of European Union was considered by far the most successful EU foreign policy instrument. Enlargement policy was created in the context of (geopolitical) structural recomposition of international system after the Cold war and it has a strategic significance for the EU.

However, EU strategic environment has changed. While the structure of unipolar international system is changing towards a hybrid form of multipolarity (unimultipolarity), EU's endogenous factors and crisis are multiplying and gaining significance. This has shaken already fragile political systems of Europe suffering from ever widening gap between mainstream political elites and the bulk of their citizens.

Ever since the Big bang enlargement in 2004/7, EU has been hit by a series of crisis such as economic crisis (Eurozone crisis), institutional crisis, democratic deficit and so called migration crisis that produced the rise of populism and radicalism which are threatening EU's core values. Finally, the citizens of UK decided on the referendum to leave the EU making overall situation existentially threatening.

Today Enlargement policy is in a serious crisis. This is the case because of the overall EU crisis, global and national security challenges and threats, as well as the change in the European political elite's agenda after Brexit. Enlargement policy will not disappear, because it still is relatively efficient instrument of influence on Balkan political elites, but it will indubitably lose in momentum and appeal, because the process itself will be prolonged without clear and predictable outcome.

Keywords: Enlargement policy, European Union, Strategic environment, Balkans, Geopolitical changes, Brexit, crisis of European integrations, EU foreign policy

* Овај рад је примљен 28.06.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Николај Јевгењевич Бузин

Аналитички центар ЕсооМ, Минск, Република Белорусија

Мирослав Б. Младеновић

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

„ОТМИЦА ЕВРОПЕ“ – НЕКОНТРОЛИСАНА МИГРАЦИЈА КАО ПРЕТЊА НАЦИОНАЛНОЈ И РЕГИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ

Сажетак

У раду су изнете историјске претпоставке и извори миграције грађана. Урађена је анализа узрока и могућих последица савременог миграционог таласа за земље Европе. Приказан је механизам решавања геополитичких задатака путем манипулације миграционим токовима. Миграције су стални пратилац људске историје. Оне су се дешавале услед објективних околности, али су, не тако ретко, биле и плод реализације одређеног планског концепта. Како год да су настајале, положај појединаца и група захваћених овим појавама, био је веома различит.

Могућности које актуелна миграциона ситуација пружа носиоцима организованог криминала и терористичким организацијама, могу веома лако да се претворе у озбиљне безбедносне претње региону и Европи у целини. Да би се нашао адекватан одговор на питање како безбедно и са што мање последица решити актуелну миграциону кризу, неопходно је утврдити њене праве узроке. Да ли је она настала спонтано, услед дугогодишњег нагомилавања незадовољства грађана у економски неразвијенијим и политички неизграђенијим деловима света, или је резултат процеса глобализацијског прекрајања света, не може се једнозначно одредити јер је реч о веома сложеној и комплексној појави којој многи аутори, са разлогом, стављају епитет неконтролисана.

Мултидисциплинарност у проучавању феномена миграција и различите вредносне оријентације појединих актера, скоро да чине немогућим формирање његовог општеприхватљивог објашњења. Још веће тешкоће постоје у проналажењу јединственог политичког одговора за практично решавање овог проблема. Имајући то у виду, ни овај рад нема претензије да пружи одговоре на сва питања која проистичу из тако сложене проблематике. Његов основни циљ је да, анализирајући неке мање присутне геополитичке теорије и истичући битне негативности концепта глобалног управљања, из другог угла расветли проблематику миграција као средства геополитичког утицаја и тиме изазове „духовне окршаје у главама читалаца“ (Ђ. Шушњић), односно да покрене „унутрашњи разговор душе са самом собом“ (Платон) јер се миграције, упркос различитом схватању и тумачењу, по могућим последицама, ипак тичу свих нас.

Кључне речи: миграција, геополитика, национална безбедност, Европска унија, Балкан, организовани криминал

1. НОВИ ИЗАЗОВИ И ПРЕТЊЕ – СТАРА ЛОГИКА И СИСТЕМ БЕЗБЕДНОСТИ

За последњих 20 година свет се озбиљно променио и то, нажалост, не у позитивном смеру. Поред одраније постојећих, појавиле су се и нове, до тада непознате претње. Међу њима, најзначајније су: неконтролисана ескалација оружаних конфликта; глобална економска криза; међународни тероризам; распростирање атомског и другог наоружања за масовно уништавање; чудовишно повећање наркотрафика; нелегалне миграције, које повремено добијају обележје трговине робљем; невероватан пораст трговине људским органима, у оквиру тога и од људи киднапованих у те сврхе; пиратерија; криминализација различитих сфера живота итд.¹⁾ Судаћи по све бројнијим и комплекснијим изазовима и претњама безбедности, тешко је са сигурношћу предвидети шта нас очекује у будућности. Ово тим више што системи безбедности, како појединих држава, тако и регионалних организација и савеза, па и међународне заједнице у целини, не налазе брзе и адекватне одговоре на већину актуелних изазова и претњи.

1) Видети шире у: Мирослав Б. Младеновић, Јелена Г. Пономарева, „Кина-Америка-Русија – глобални троугао 21. века“, *Социолошки преглед*, Београд, вол. 45, бр. 4, 2011, стр. 459-476.

Нове појаве у области нарушавања безбедности, породиле су сумње којих раније није било! Поставља се питање: шта ће нам најмоћније оружје, праћење из космоса, колосалне бојеве главе, невидљиви авиони, глобални радарско-командни системи итд. када противник, наоружан ножем, просто може да купи карту за неку унутрашњу авиолинију и угрози хиљаде мирних грађана (као што се десило у Америци 2001). Пред нашим очима, дошло је до радикалне промене карактера безбедносних ризика и претњи. Новим претњама, као што је тероризам, наркотрафикинг, трговина људима и сл, обелодањена је једна страшна истина, а то је да традиционални систем одвраћања непријатеља једноставно више не функционише. Кад се твој противник не боји да умре – онда га и не можеш заплашити уништењем!

Прогноза није захвална појава. Ипак, неким пророчима и истраживачима успева да погледају у будућност. У оквиру тих малобројних су немачки историограф Освалд Шпенглер (*Oswald Arnold Gottfried Spengler*) и руско-израелски публициста Израел Шамир.

Шпенглер, у свом филозофском есеју „Залазак Европе“, издатом пре око сто година, говори о „постепеном преовладавању првобитних стања у високоцивилизованим животним условима... Не леже ли у основи свега историјског, свеопште биографске почетне форме? Погибија Запада је појава коју само карактерише одређено место и време, аналогно погибији антике. Ако ову тему разматрамо довољно дубоко, она постаје филозофска јер садржи у себи сва велика питања битка“.²⁾

Шамир је још 2005. године, предсказао данашње догађаје. „...Милиони нових избеглица већ су кренули на пут..., биће их све више и више, док се једном крхка социјална равнотежа у Европи не преломи и не сруши. Европа ће бити препуњена странцима, као својевремено Римска империја и пред њом ће се појавити тежак избор: успоставити систем апартхејда и дискриминације или изгубити свој идентитет...“³⁾

Све наведено, веома је карактеристично за савремени развој ситуације. Милиони миграната марширају европским путевима, пласирају своју културу и начин живота домаћем социјуму и изражавају претензије на недовољан ниво обезбеђења сопствених потреба. Овакво понашање доводи у ћорсокак власти европских

2) Освалд Шпенглер, *Закат Европы*, Internet, http://az.lib.ru/s/shpengler_o/text_1922_zakat_evropy.shtml, 01/08/2016.

3) Израел Шамир, *Великое переселение: статья – предвидение*, Internet, <http://www.unz.com/ishamir/on-the-move>, 11/04/2016.

земаља, изазива незадовољство и протесте домаћег становништва, погодује расту националистичких тенденција и потиरे вишегодишње напоре за изградњу јединствене Европе. Некада је римска држава интегрисала варваре и настојала да једна племена учини заштитницима од других. Резултат је био варваризација целе империје и, у коначном, њен крах. Брзо ширење исламског становништва у Европи, и црначког у Америци, многи виде као процес који ће изменити суштинска обележја матичних нација. Није далеко време када ће, како каже руски филозоф Александар Зиновјев, „Мула дозивати Алаха са Ајфеловог торња“.⁴⁾ Да ли су ове појаве спонтане или их ипак неко изазива – свесно или несвесно? Још крајем осамдесетих година, поједини амерички стручњаци упозоравали су да би се САД могле наћи у позицији у којој су се током историје налазиле све велике империје када су, на врхунцу моћи, западале у кризу, која је коначно доводила до њиховог пада. У класичном делу „Успон и пад великих сила“, објављеном 1988. године, амерички историчар, Пол Кенеди, разлог за то потражио је у ономе што је означио као „*imperial overstretch*“, односно у настојању империја да се шире преко граница способности да асимилирају и контролишу укупну територију.⁵⁾ Евидентно настојање САД да уређује односе у одређеним регионима света па и унутар самих појединих држава, неминовно за последицу има бројне негативне појаве, од којих је, у новије време, најизраженија масовна миграција становништва из подручја у којима је учињен покушај „демократизације“. Чини се да после рушења биполаризма, преостала суперсила није много марила за проблем „*imperial overstretch*“. По многим показатељима, он се управо испољава кроз бројне акције које Америка предузима у међународној заједници. „То постаје по свој прилици земља која више не може свесно и савесно да управља добрима и изворима с којима располаже и постаје играчка у рукама силе којом располаже. Овде сила доминира не само правом већ и памећу великог дела најмоћније групе људи. Није више сила у рукама људи већ су људи у рукама силе.“⁶⁾

4) Наведено према: Мирослав Б. Младеновић, Јелена Г. Пономарева, „Кримско пролеће и будућност Евроазије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 3/2014, vol. 45, 2014, стр. 185-200.

5) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers – Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Fontana Press, London 1989.

6) Вучина Васовић, „Глобализација, држава и демократија“, у зборнику: *Држава и демократија*, (уредник Милан Подунавац), Службени гласник и Факултет политичких наука, Београд, 2010, стр. 440.

2. МИГРАЦИЈА ИЗ ИСТОРИЈСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ

Миграције грађана су перманентни процес. Много је примера за то. „Велика сеоба“ у IV—V веку, када су варварска племена преправила Римску империју; пресељавања у епохи Раног средњег века; колонизација Северне Америке; „изласци“ Руса после револуције 1917. године; европска миграција (1937-1947); јеврејска у Израел; „метрополска“ из колонија (1960-1970)... Узроци су били различити; најчешће: природне и војно-политичке катаклизме, откриће нових земаља, религиозне борбе и економске кризе.

Обично се разликују унутрашња и спољна миграција. За Европу, у периоду 80-90-их година прошлог века, била је карактеристична унутрашња, када су становници земаља са нижим животним стандардом настојали да оду тамо где су повољнији услови за живот. У почетку, процес се углавном односио на земље Јужне Европе, односно, реализовао се са југа на север и запад, да би од 90-их година, миграциони ток добио смер исток-запад, односно, кретао се из Источне Европе у Западну. Таквом развоју догађаја погодовала је заинтересованост западних земаља за прилив радне снаге (посебно квалификоване), у складу са чиме је и адекватно законодавство било веома либерално. Услед тога, почео је да расте миграциони талас. Седамдесетих година, у Европу је годишње долазило око 30 хиљада исељеника да би 1989. године, њихов број премашио 300 000. Врх миграционог таласа забележен је 1992. године, када је било регистровано око 700 000 људи, од којих су главнину чинили грађани Социјалистичке Федеративне Републике Југославије која је била у фази распадања.⁷⁾ Системски регулатори и адекватна законодавства, која су у то доба постојала у европским земљама, обезбедили су оперативну реакцију и држање ситуације под контролом.

Идеје паневропејства и мултикултурализма, добиле су нови импулс на фону економског раста и побољшања европског нивоа живота. Оне су, на најбољи начин, показале суштину промена које су се догодиле, укључујући и разлагање националних специфика које су се том приликом десиле. Без обзира на то, миграциони процеси у другој половини 20. века, имали су позитиван карактер, омогућавајући попуњавање „кадровске глади“ у развијеним економијама. Период на прелазу из једног у други

7) Ольга Четверикова, *Миграционни кризис в Европе и его заказчики*, Internet, <http://www.russiapost.su/archives/57337>, 14/04/2016.

миленијум, заиста је за Европу био „златан“. Она је била пример динамичког раста, просперитета и неуништивих темеља. Општу слику допуњавале су бројне центрипеталне тенденције. Дошло је до пуне афирмације Европске Уније, формирана је Шенгенска зона, ширење НАТО добило је нови импулс, уведена је јединствена валута, итд. Политиколози у свету, почели су да говоре о формирању европског центра моћи који утиче на светске процесе и обезбеђује благостање „европске нације“.

3. ПРОЈЕКАТ „ЈЕДИНСТВЕНА ЕВРОПА“ БЛИЖИ СЕ ЗАВРШЕТКУ?

Програмску концепцију савремене уједињене Европе створио је оснивач и идеолог Паневропске уније, гроф Кудењхове-Калерги (*Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi*) двадесетих година 20. века.

Један од циљева тог пројекта, било је и стварање „европске нације“. По његовом схватању, формирање нације на основу крвног сродства је погрешно. Треба имати у виду „духовно“ сродство као темељну основу тог процеса. Логичан наставак оваквог става јесте одвајање нације и државе (слично као одвајање државе од религије), прелаз националног идентитета у област личног самоопредељења и преиспитивање проблема државних граница. Постоји само један радикалан начин да се праведно и на дуг период реши европско питање граница. Тај начин није премештање граница, већ њихова ликвидација – тврдио је аутор.⁸⁾

У делу „Практични идеализам“, Кудењхове-Калерги описује европску будућност као систем узајамности људи – „количине“ и „квалитета“. При томе људи, као „представници мешане крви... евроазијско-црначког порекла“ неће имати националне особености. Са друге стране, европске националне елите биће замењене духовном кастом вођа. „Човек далеке будућности имаће помешану крв. Расе и класе ће ишчезнути услед промене простора, времена и предрасуда. Будућа евроазијско-црначка раса, споља слична старим Египћанима, замениће разноврсност народа разноврсношћу личности“, прорицао је гроф Кудењхове-Калерги.⁹⁾ Не позивајући се на расне теорије, може се говорити о томе

8) Видети шире у: Рихард Николаус Куденхове-Калерги, *Пан-Европа*, Вита Планетаре, Москва, 2006.

9) Више у: Richard Coudenhove Kalergi, *Praktischer idealismus*, Adel – Technik – Pazifismus. Wien-Leipzig, 1925.

да је отац-оснивач форсирао варијанту фашисоидног мултикултурализма са елементима кастинске поделе, чија је основна тачка – питање мешања Европејаца с другим расама и, у коначном, губљење идентитета. Тако необичан пројекат који је био неприхватљив на почетку 20. века, постао је популаран крајем столећа. Убрзање му је дао буран развој средстава комуникације и технологије манипулисања свешћу.¹⁰⁾

Покушај унификације света из једног центра, руски психолог Марија Холкина посматра кроз неколико фаза: „У сваком друштву, истовремено са реформама, превратима и револуцијама, проводе се и тзв. симболичке револуције које треба суштински да измене слику света. При томе се остварује радикална ревизија ‘симболичког капитала’, који се таложио у току претходне историјске етапе“. Према Холкиној, промена симболичке хијерархије, својствена симболичким револуцијама, проводи се по приближно оваквој шеми: „1) проводи се смена сакралне зоне: друштво скида заштиту од својих претходних богова – распламсава се критика која ствара простор за нове богове; 2) нова сакралност успоставља се прецизним избором симбола – проводи се смена назива градова, улица, замена споменика; 3) као наставак претходних етапа долази до смене зоне агресије: друштво мења хијерархију у систему друг-непријатељ; 4) стари текстови губе своју актуелност; продукује се велика количина идеолошких текстова који треба да изврше промену политичке декорације; 5) на политичку сцену испливавају специјалисти вербалног жанра – новинари, писци, научници; 6) симболички процеси, који на први поглед изгледају неконтролисани, у суштини су прецизно усмерени ка одређеном циљу.“¹¹⁾

Оваква шема, посебно је карактеристична за тзв. постсоцијалистичке земље које су у своје крхке економије, сиромашне демократске традиције, фрагментирани политичке културе и нејака цивилна друштва, покушале да уграде административно-институционална решења постиндустријских западних држава.

Додатни, важан корак у правцу мултикултурализма и унификације света, биле су културна и сексуална револуција, пропа-

10) Колико се озбиљно прихватају идеје Кудењхове-Калерги, најбоље говори чињеница да је 1978. године установљена награда која носи његово име, а додељује се сваке друге године за заслуге на пословима уједињавања Европе. Њени добитници су: Роналд Реган, Хелмут Кол, Херман ван Ромпеј, Ангела Меркел...

11) Видети шире у: Зоран Килибарда, Мирослав Младеновић, Владимир Ајзенхамер, *Геополитичке перспективе савременог света*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, 2014, стр. 131.

гирање идеје либерализма и мундијализма, култивисање индивидуализма и хипертрофиране слободе личности. То је постепено довело до рушења друштвених институција, породице и брака, промене приоритета у области смисла, и негативно се испољило у сфери масовне свести. Савремено покољење Европљана, изгубило је неопходност истрајавања на својим идеалима, претворило се у „људе света“ који су прекинули историјску везу са сопственим коренима и који не желе да подносе индивидуалне тешкоће за добробит државе. Људе су почели масовно да штанцују помоћу вештачких средстава, односно да их стварају по одређеним обрасцима помоћу средстава васпитања, обуке, идеологије, пропаганде, културе, медицине, психологије. Десило се нешто слично томе што је карактеристично за побољшавање сорти домаћих животиња и квалитета биљних врста посредством вештачких стимулатора, хемијских средстава и генетичке технике.¹²⁾ Живимо у периоду карактеристичном по нихилизму, упозорава професор Михаило Ђурић. Тај нихилизам, први је открио и именовао Фридрих Ниче, објављујући „смрт Бога“, чиме је управо обзнанио да је људски живот изгубио веру у виши смисао живота и своје трансцендентално упориште. Нестао је онај свет, који је представник класичног немачког идеализма, Имануел Кант, симболички представио као звездано небо над нама и морални закон у нама.¹³⁾ Ако нема бесмртности и вере у Бога, упозоравао је Достојевски, онда је све дозвољено на овом свету, па се и моралне норме руше као кула од карата. Бог је апсолутна гаранција да ће се моралне норме и интимно поштовати. Несавршена природа човека је поприште борбе демонских и анђеоских сила у којој разум, а поготово голи интерес, не могу бити судије.

Интервенција НАТО у Југославији (1999) и оружани конфликти у земљама Азије и Африке, још једном су отворили „Пандорину кутију“ и испровоцирали нови талас миграција.

На почетку, значајан део чинили су Албанци са Косова и Курди из Турске и Ирака. Почетком XX века њима су се придружиле избеглице из Авганистана, Нигерије, Сомалије, Сенегала, Гане... Сваке године, Европа је примала око 400 хиљада легалних миграната а њихов укупан број премашио је 18 милиона људи.

12) Александр Зинovieв, *Запад, Феномен западнизма*, Internet, http://modernlib.ru/books/zinovev_aleksandr_aleksandrovich/zapad_fenomen_zapadnizma/read, 14/04/2016.

13) Видети шире у: Михаило Ђурић, *О потреби филозофије данас*, Прометеј, Нови Сад, 1999, стр. 346-347.

После догађаја из „арапског пролећа“, представницима најсиромашнијих земаља придружили су се, донедавно срећни, грађани Египта, Сирије, Либије, Судана, Марока.

По подацима Међународне организације рада (МОП), од 175 милиона миграната света, 56 милиона живи у Европи, при чему је само 48% ангажовано у економској сфери. У Луксембургу и Швајцарској, на пример, удео странаца у општој бројки радника, достиже 25%.¹⁴⁾

Сама миграција није проблем. Она је присутна у целој људској историји и имала је и позитиван и негативан ефекат на државе и народе. По правилу, мигранти су се значајно асимилирали у новом друштву, прихватили су његову културу и традиције, постајали су део њиховог етноса и давали су значајан допринос развоју нове отаџбине. Посебност данашње миграције јесте неприхватање идеологема нације у коју долазе, настојање да живе по претходним обрасцима, по сопственим законима али на знатно вишем економском нивоу – на туђ рачун. То доводи до постепеног повећања носилаца друге културе у општем броју грађана. При томе, „нови Европљани“, истичу своја права и захтевају виши статус у друштву. Овакви поступци, веома добро се уклапају у постулате нове „европске нације“ Кудењхове-Калерги, која треба да замени традиционалне националне групације.

Анализирајући савремене процесе који се дешавају у европском друштву, може се говорити о „отмици Европе“ јер државе више нису у стању да прихвате наредне миграцијске таласе без штете по националне интересе, а Европска Унија да адаптира новодошле на европске стандарде.

4. МИГРАЦИЈА КАО СРЕДСТВО ГЕОПОЛИТИЧКОГ УТИЦАЈА

Почетком 21. века, Европа је постала озбиљан играч на међународној сцени. При томе, по први пут у историји, били су обједињени економски и политички потенцијали главних држава. Као последица тога, дошло је до интензивног привредног развоја, раста угледа европске валуте, тежње других држава да се придруже савезу. Трговински обрт међу земљама чланицама ЕУ, 2013. године износио је скоро 2,8 трилиона евра.¹⁵⁾

14) Ольга Четверикова, *Миграционни кризис в Европе и его заказчики*, нав. дело.

15) Инесса Плескачевская, „Шенгенские конвульсии“, *Советская Беларусь*, Администрација Президента Республики Беларусь, Минск, 25.11.2015.

Главне вредности европског друштва базирају се на принципима демократије и приватног власништва, а њихову основу чини економија којој су потребне радничке руке, па је све више подложна тенденцијама глобализма. Нажалост, природни раст становника Европе је престао. По оцени неких аналитичара, домаћи етнос до 2050. године, смањиће се са 728 на 600 милиона. Истовремено, разматрати европску миграцију искључиво као последицу демографије, било би сасвим неправилно. У садашње време долази до прекрајања света, појављују се нови и обнављају се некадашњи политичко-економски центри моћи уз помоћ којих се трансформише систем једнополарног света. Данас ми све више зависимо један од другог. Делатност једне државе, директно задире у интересе многих других.¹⁶⁾ Уништавање државности у Северној Африци и на Блиском Истоку под плаштом „ширења демократије“, само је видљив разлог следећег таласа миграције у Европу.

Економски проблеми у Грчкој, „шарене револуције“ у земљама Магреба, рат у Сирији, Авганистану и Ираку, миграцијски токови – све су то елементи геополитичке супротстављености. При томе, користе се сва средства утицаја: политичка, економска, психолошка, етно-конфесионална и војна.¹⁷⁾ Судбине милиона људи и целих држава, цена је реализације стратешких пројеката. У условима контролисаног хаоса знатно је олакшано диктирати услове својим ослабљеним партнерима и свету у целини.

Настојања око формирања Трансатлантског трговинског и инвестиционог партнерства (ГТИП), представљају још један значајан корак који суштински треба да утиче на развој ситуације у Европи.¹⁸⁾ Тај пројекат, глобалан по свом обиму, предвиђен је да обезбеди потпуну контролу корпорација над економском и социјалном сфером, свдећи на минимум државну регулативу.¹⁹⁾

16) Александр Лукашенко, „Без баланса сил – нет мира и стабилности“, *Беларуская думка*, Администрація Президента Республікі Беларусь, Минск, № 10, 2015, стр. 3–8.

17) Николай Бузин, „Европейский транзит: углеводородная конфронтация XXI века“, *Беларуская Думка*, Администрація Президента Республікі Беларусь, Минск, № 12, 2014, стр. 62-67.

18) Почетком 2013. године, у Бриселу је донета одлука о почетку преговора између САД и ЕУ о формирању Трансатлантског трговинског и инвестиционог партнерства. Од тог момента, пројекат се различито оцењује од стране политичких структура заинтересованих земаља, али се грађани Европе на митинзима, путем петиција и на друге начине одлучно супротстављају таквој идеји.

19) Иван Сухарев, *Геополитический ракурс региональной безопасности*, материјали са сталног семинара при Парламенту Савеза Белорусије и Русије, 39. заседање, Волгоград, 12-13 новембра 2014, стр. 104–114.

Посебан проблем у свему томе може да буде и поплава еколошки штетних и по Европљане опасних материја. У оквиру реализације овог и сличних пројеката, добро се уклапа и миграциони процес и организација транзита избеглица у најбогатије земље. При томе, у оквиру решавања стратегијског задатка на обезбеђењу европског тржишта јефтином радном снагом, интереси транзитних земаља свакако нису узимани у обзир.

На тај начин, садашњи миграциони потоп Европе представља, не изненадну најезду, већ, по свему судећи – промишљени корак на путу корените промене старог континента; део плана демонтаже националне државе и средство геополитичког утицаја и обезбеђења интереса крупног транснационалног бизниса, уграђеног у наднационалне структуре.

„Балкански коридор“, који је првобитно формиран ради транзита избеглица у богате земље Европске Уније, у условима закаснеле контроле, постао је проблем националних размера за Бугарску, Србију, Македонију, Мађарску. Стотине хиљада тражилаца бољег живота, изгубивши могућност да се домогну Аустрије, Немачке, Француске, Велике Британије, дестабилизују ситуацију у земљама у којима су заустављени, стварајући непланиране, додатне проблеме за њихове, и онако скромне и нестабилне буџете. Чак и када је „балкански коридор“, политичким одлукама затворен, присуство миграната у балканским земљама није елиминисано. То речито говори да се ради о организованој међународној активности која није под контролом легалних, националних и регионалних, институција.

5. НЕКОНТРОЛИСАНА МИГРАЦИЈА – ПРЕТЊА НАЦИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ И ПОЉУЉАНОМ СУВЕРЕНИТЕТУ

По подацима МОП, нелегална миграција је практично створила сиви сегмент међународног тржишта рада који окупља око 1/3 свих „међународних исељеника“. У појединим европским земљама, тај сектор обезбеђује од 8 до 30% БДП а у Европи у целини, око 20%.²⁰⁾ Мигранти, међутим, постају и погодна регрутна база за међународни криминал, који је у сталном порасту. Највећу опасност представља нарко трговина чију транзитну базу чини Косово.

20) Олга Четверикова, *Миграционни кризис в Европе и его заказчики*, нав. дело.

Балканско полуострво, с обзиром на своје природно-географске и историјско-културне карактеристике, као и услед геополитичких трансформација које су се десиле крајем XX и почетком XXI века, постало је важна станица на путу нелегалне трговине наркотика из Азије у Европу. Положај Србије у тој транзитној зони посебно је проблематичан и осетљив... Ипак, најважније, по нашем мишљењу, јесте стравичан пораст и утицај албанских мафијашких структура које су у значајној мери лоциране у аутономној покрајини Косово и Метохија али и у јужним рејонима Србије.

Још 1997. године, у извештају Генералног секретаријата Интерпола истицано је да су „криминалне групе етничких Албанаца већ успеле да узму под контролу од 60 до 80% промета хероина који се доставља у Швајцарску, Аустрију, Немачку, Мађарску, Чешку, Шведску и Норвешку, као и да су успоставиле контролу над такозваном балканском маршрутом која пролази кроз Балканско полуострво у Западну Европу из Пакистана, Авганистана, Ирана, Турске, одакле се првобитно транспортовао опијум а затим и хероин“.²¹⁾ „Балканска маршрута“ и данас се сматра главним каналом за транспорт опијата јер пропушта до 80% наркотика намењених за продају у Европи. Опијум, који се производи у Авганистану и Пакистану (центар тзв. Златног полумесеца), прерађује се у Турској. Затим се, кроз Грчку, Бугарску, Албанију, Аустрију, Румунију, Чешку и Мађарску (углавном „нове демократије“, настале после рушења Југославије и распада Источног блока), наркотици достављају у друге регионе Европе. Даље, „балканска маршрута“ води у Велику Британију, преко француске луке Кале, где албанска мафија има чврсте позиције.²²⁾

Још једна важна опасност, која се појављује као последица миграционе кризе, јесте преношење екстремистичких ставова (идеологије) на територије других држава. У оквиру масе миграната, који су се ту нашли из најразличитијих разлога, постоји и не мали проценат људи са деформисаном психом и репрограмираном свешћу, који поседују борбено искуство и у могућности су да изврше суштински утицај на односе унутар политичких снага у земљама боравка.

21) Игорь Владимиров, *Албанская мафия угрожает Европе*, Internet, http://vpk-news.ru/articles/1343_01/08/2016.

22) Мирослав Младеновић, Јелена Пономарева, „Нарко – Трафикинг као облик угрожавања безбедности Србије“, у зборнику: *Садржај безбедности изазова Србије на почетку 21. века*, (уредници: Зоран Драгишић, Мирослав Младеновић, Зоран Јефтић), Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2014, стр. 93.

Као резултат тога, долази до радикализације свести домаћег становништва, ревитализује се десни национализам а економија већине земаља није у стању да задовољи повећане апетите придошлица.

Све то суштински утиче на политичку тежину и финансијске могућности Европске уније, чиме се, у ствари, обезбеђује нови импулс посрнулој америчкој економији.

Полазећи од тога да је национална безбедност, стање заштићености националних интереса од унутрашњих и спољних претњи а да је претња – потенцијално или реално постојећа могућност наношења штете националним интересима државе, као никада до сада, нараста неопходност постојања, у свакој земљи, система спремног да неутралише такве претње.

Међутим, у условима глобализације и моноцентризма, положај националне државе значајно је пољуљан.

Њена регулативна функција, у многим сферама делатности, снажно је потиснута или уклоњена и прешла на друге подсистеме. Тиме је, у значајној мери, убрзан процес ишчезавања државне суверености. Мора се имати у виду да ова констатација не важи за све постојеће државе. Подела света на центар, полупериферију и периферију и даље остаје као основа односа у међународној заједници. У том смислу, и савремене државе се могу посматрати у односу на ту „кастинску поделу“ (М. Печујлић). Према схватању професора Вучине Васовића, све државе у ери глобализације могу се сврстати у четири групе. Прву чине велике и моћне државе које су предводници, утемељивачи и кормилари глобализације. Штавише, њихова моћ иде и изнад граница међународног права и моћи међународних организација. У другу спадају неке мање и слабије државе које уживају подршку, помоћ и заштиту најмоћнијих. Трећа група је састављена од земаља према којима су моћни међународни фактори неутрални, док четврта група окупља државе које су услед неких несрећних околности пале у немилост неких великих и моћних држава.

Другачије речено, сувереност је данас у значајној мери релативизован појам.²³⁾

6. ЗАКЉУЧАК

Миграција је појава, стара колико и људско друштво. Кроз историју, она је била инспирисана бројним разлозима и имала

23) Исто, стр. 2010, 2011.

различите последице, како по саме мигранте, тако и по становништво рејона у које су долазили. Човек, као разумно и стваралачко биће, увек је настојао да за себе обезбеди боље животне услове. Уколико му то није омогућавала матична заједница, покушавао је да срећу пронађе на другим местима. Слобода кретања једно је од основних права која се прокламују свим домаћим и међународним конвенцијама. Ипак, када је реч о последњем великом миграционом току, могу се уочити бројне специфичности које, или нису постојале, или нису биле толико присутне у претходним сличним премештањима становништва. Прва специфика везана је за узрок. Покушај „наметања среће“ са стране, учинио је ситуацију у неким, донедавно мирним земљама, неподношљивом за велики део грађана. Поред тога, миграциони процес праћен је великим бројем активности организованог криминала, нарочито у области промета наркотика и трговине људима. Упоредо са грађанима који заиста теже проналажењу мирнијег и перспективнијег места за живот, своју шансу траже и припадници одређених деструктивних и терористичких организација. Реализација циљева првих, ограничена је одлукама развијених земаља везаним за различите облике рестрикције уласка и настањивања миграната на њиховим територијама, чиме је дат додатни импулс организованим криминалним групама да појачају своју делатност. Терористичке организације, које користе групе миграната за лакши улазак и боравак на жељеним територијама, постају све већа опасност за развијене земље Запада ка којима је усмерен миграциони талас, али и за државе које у овим активностима имају транзитну улогу.

После рушења биполарног система дошла је ера *Pax Americana*-е и доминације САД у међународној политици. Међутим, као ни раније у историји, тако ни у овом случају, такво стање није могло да остане непромењено. Јачањем појединих центара моћи, отпочео је нови процес трансформације светског политичког система. Америчка настојања да се достигнуто стање што дуже задржи, често резултирају непредвиђеним и неконтролисаним негативним последицама. У пракси, све је теже јасно раздвојити америчке војне операције усмерене на борбу против тероризма од оних које су замишљене као заштита њихових енергетских и других интереса. За разлику од раније праксе по којој је Вашингтон настојао да преузме контролу над појединим државама, сада је на делу стратегија њиховог руинарања и наметања

хаоса у којем ништа не може да се организује без његове воље. Такво понашање у међународним односима, највећим делом је и условило појаву таласа избеглица који су се превасходно показали као претња стабилности развијених западних земаља.

Концентрација већег броја миграната, услед евентуалног одлучнијег затварања граница земаља којима они теже, за Србију може да значи повећање различитих врста проблема, од организованог криминала, масовних нереда, политичке и економске дестабилизације државе, до епидемија заразних болести и јачања националистичких и расистичких тежњи.

Због тога Србија, преко чије територије је већ прешло преко пола милиона миграната и која има централну позицију на тзв. Балканском коридору, свакако има доста разлога за забринутост. Ово том више јер она свакако не спада у ред држава које могу потпуно самостално да одлучују и решавају сва питања која проистичу из мигрантске кризе.

ЛИТЕРАТУРА

- Бузин Николай, „Европейский транзит: углеводородная конфронтация XXI века“, *Беларуская Думка*, Администрација Президента Республики Беларусь, Минск, № 12, 2014.
- Васовић Вучина, „Глобализација, држава и демократија“, у зборнику: *Држава и демократија*, (уредник Милан Подунавац), Службени гласник и Факултет политичких наука, Београд, 2010, 437-457.
- Владимиров Игорь, *Албанская мафия угрожает Европе*, Internet, <http://vpk-news.ru/articles/1343>, 01/08/2016.
- Ђурић Михаило, *О потреби филозофије данас*, Прометеј, Нови Сад, 1999.
- Зиновьев Александр, *Запад. Феномен западнизма*, (електронско издање књиге) Internet, http://modernlib.ru/books/zinovev_aleksandr_aleksandrovich/zapad_fenomen_zapadnizma/read, 14/04/2016.
- Килибарда Зоран, Младеновић Мирослав, Ајзенхамер Владимир, *Геополитичке перспективе савременог света*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, 2014.
- Куденхове-Калерги Рихард Николаус, *Пан-Европа*, Вита Планетаре, Москва, 2006.
- Лукашенко, Александр, „Без баланса сил – нет мира и стабильности“, *Беларуская думка*, Администрација Президента Республики Беларусь, Минск, № 10, 2015.
- Младеновић Мирослав, Пономарева Јелена, „Кина-Америка-Русија – глобални троугао 21. века“, *Социолошки преглед*, Београд, вол. 45, бр. 4, 2011, 459-476.

- Младеновић Мирослав, Пономарева Јелена, „Кримско пролеће и будућност Евроазије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 3/2014, vol. 45, стр. 185-200.
- Младеновић, Мирослав, Пономарева Јелена, „Нарко – Трафикинг као облик угрожавања безбедности Србије“, у зборнику: *Садржај безбедносних изазова Србије на почетку 21. века*, (уредници: Зоран Драгишић, Мирослав Младеновић, Зоран Јефтић), Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2014.
- Плескачевская, Инесса, „Шенгенские конвульсии“, *Советская Беларусь*, Администрация Президента Республики Беларусь, Минск, 25.11.2015.
- Сухарев Иван, *Геополитический ракурс региональной безопасности*, материјали са сталног семинара при Парламенту Савеза Белорусије и Русије, 39. заседање, Волгоград, 12-13 новембра 2014.
- Четверикова Ольга, *Миграционный кризис в Европе и его заказчики*, Internet, <http://www.russiapost.su/archives/57337>, 14/04/2016.
- Шамир Израэль, *Великое переселение: статья – предвидение*, Internet, <http://www.unz.com/ishamir/on-the-move>, 11/04/2016.
- Шпенглер Освальд, *Закат Европы*, (електронско издање књиге), Internet, http://az.lib.ru/s/shpengler_o/text_1922_zakat_evropy.shtml, 01/08/2016.
- Coudenhove Kalergi Richard, *Praktischer idealismus*, Adel – Technik – Pazifismus, Wien-Leipzig, 1925.
- Kennedy Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers – Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Fontana Press, London 1989.

Nikolaj Jevgenjevic Buzin, Miroslav Mladenovic

“HIJACKING” OF EUROPE – UNCONTROLLED MIGRATION AS A THREAT TO NATIONAL AND REGIONAL SECURITY

Resume

For the last twenty years, the world has seriously changed but, unfortunately, not in a positive direction. In addition to the existing from before, there were new threats. Among them, the most important are: uncontrolled escalation of the armed conflict; the global economic crisis; international terrorism; spread of nuclear and other weapons of mass destruction; drug trafficking; illegal immigration; piracy; criminalization of different spheres of life and so on.

New threats, such as terrorism, drug trafficking, human trafficking, etc. discovered the terrible truth: traditional system of

security and protection can no longer function well. If your opponent is not afraid to die – you cannot frighten him by death!

Uncontrolled migration, which today disturbs European countries, is also not too big a surprise for everyone.

Europe will likely be overloaded with strangers, like the Roman Empire once before and it will have a difficult choice: to establish a system of apartheid and discrimination, or lose its identity – has written Russian-Israeli writer, Israel Shamir.

Migration is a phenomenon as old as human society.

However, the last great migration invasion has numerous specifics. The first one is related to the cause. Tendency to “impose happiness” to the others, was the reason that a large part of citizens had to leave their, till not long ago peaceful countries. In addition, the migration process is accompanied by a large number of organized crime activities, particularly in the field of drug trafficking and human trafficking. Part of migrants really trying to find a more peaceful and perspective place to live. However, at the same time some members of the destructive and terrorist organizations treys to use their opportunity.

Terrorist organizations that use migrant groups for easier entry and stay in the desired territory, becoming bigger threat to the developed Western countries, but also for countries that have a transit role.

Serbian territory has already crossed over half a million migrants. The country has a central position in the so-called Balkan corridor. Because of this it has a lot of reasons to be concerned. This is the more so because it certainly is not is a country that can completely independently to decide and resolve all the issues of migrant crisis.

Keywords: migration, geopolitics, national security, the European Union, the Balkans, organized crime

* Овај рад је примљен 13.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Ђорђе Куљић
Београд

УТИЦАЈ ИЗБЕГЛИЧКЕ КРИЗЕ НА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ

Сажетак

У раду се разматра утицај најновије избегличке кризе, из 2015. године на пут Србије ка Европској унији. Централна хипотеза гласи да је унутрашња институционална инфраструктура Србије, као једне од кључних транзитних земаља сиријским и другим избеглицама са Блиског истока према земљама ЕУ, нефункционална у процесу управљања избегличком кризом и да на тај начин може усложњавати пут Београда ка ЕУ. Указано је на неусклађеност надлежних органа, трзавице у њиховом међусобном односу, и ванинституционалне елементе управљања кризом, што нимало не доприноси функционалности саме инфраструктуре. Аутор је подвукао да је немогуће потпуно преузимање институционалних модела западних земаља, због и даље присутних непомирљивих разлика и сукоба између конзервативних и модерничких ставова, али да би измена постојеће институционалне инфраструктуре била неопходна и у том смислу изнет је предлог решења у виду оснивања Министарства за миграције које би могло бити од помоћи процесу евроинтеграција Србије, јер би се базирало на транспарентности, инклузивности, одговорности и на најадекватнији начин комуницирало и сарађивало са институцијама ЕУ. Аутор закључује да би овакво решење помогло Србији не само у процесу управљања избегличком кризом, него и у свеукупној институционалној модернизацији, чиме би сам процес приступања ЕУ могао бити само убрзан.

Кључне речи: миграције, избеглице, институције, институционална инфраструктура, ЕУ, Србија

УВОД

Ратна збивања на Блиском истоку, особито у Сирији у последњих годину-две, проузроковала су таласе избеглица с каквима се међународна заједница дуго није суочила. Другим речима, с каквима се земље западне Европе нису суочиле, будући да крајњи циљ избеглицама представљају управо земље из тог дела Европе, тј. најразвијеније чланице Европске уније. Транзитна рута којом се избеглице крећу у највећем броју случајева водила је преко земаља западног Балкана, тзв. „балканске руте“. Иако је дошло до затварања „балканске руте“, могућност њеног поновног коришћења и даље постоји, посебно ако се узму у обзир и даље актуелна ратна дејства на подручју Сирије, али и других земаља, попут Авганистана и Ирака. На тој рути, Србија заузима једну од кључних позиција због свог географског положаја. О томе каква је улога Србије у избегличкој кризи била током њеног најинтензивнијег трајања, можда најбоље сведочи податак да је од јануара до средине новембра 2015. године више од 450 хиљада избеглица прошло кроз земљу.¹⁾ Отуда је неминован вишеструки утицај ове кризе на Србију. Међутим, фокус овог рада је на утицају избегличке кризе на пут Србије ка чланству у Европску унију. Оптерећен разним проблемима, овај спољнополитички циљ Србије у избегличкој кризи може имати само додатни изазов. Кључна хипотеза јесте да је унутрашња институционална инфраструктура Србије, земље која ужива статус кандидата за чланство у Европској унији, нефункционална у контексту даљег процеса евроинтеграција. Другим речима, одсуство озбиљне и одговорне институционалне инфраструктуре у процесу управљања избегличком кризом, са адекватним каналом за сарадњу са Европском унијом, може се неповољно одразити на сам процес европских интеграција. Отуда је важно указати на аномалије у функционисању тренутне институционалне инфраструктуре, и сагледати на који начин она може усложнити даљи пут Србије ка ЕУ. Но, пре тога неопходно је дефинисати неке од кључних појмова, тј. пружити краћи теоријски оквир.

1. ИЗБЕГЛИЧКА/МИГРАНТСКА КРИЗА

На самом почетку треба приметити да се данас равноправно користе изрази „избегличка криза“ и „мигрантска криза“, што

1) Masa Vukcevic et.al., „Refugees in Serbia: on the way to a better life“, *Forced Migration Review, Oxford*, Issue 51, Jan 2016, стр. 51.

може довести до забуне и отуда је важно указати на следећу разлику. Мигрантима се углавном сматрају лица која из економских разлога емигрирају из својих земаља и како би унутар ЕУ, на основу миграционих прописа, остварили легалан боравак, при чему постоји корист од њиховог рада за земље у којима настоје остати. С друге стране, избеглице напуштају своје земље због оружаних сукоба, при чему уживају највећу корист од боравка у земљи пријема, док за саму земљу користи од њиховог боравка практично и нема.²⁾ Међутим, израз „криза“ посебно је значајан и важно је указати зашто се он употребљава. Наиме, током путовања наведеном „балканском рутом“³⁾ с јесени 2015. године дошло је до озбиљнијих инцидената. Дешавања која су ескалирала најпре на српско-мађарској, а потом и на српско-хрватској граници с правом су у медијима окарактерисана као „избегличка криза“. Наиме, желећи да смањи неконтролисани долазак све већег броја избеглица, Мађарска је прибегла физичком нападу на избеглице и потом затворила границу, што је исте приморало да преко Хрватске крену даљи пут где су ускоро из истог разлога избили проблеми који су озбиљно уздрмали српско-хрватске односе. У основи се, заправо, крије страх ових земаља да не постану нека врста тампон-зоне или „сабирног центра“ за задржавање избеглица. О томе је још 1993. писао Милан Месић,⁴⁾ тврдећи тада да страх одређених земаља (попут Мађарске, Чешке, Словеније, Пољске, или Словачке) може узроковати строжију политику према избеглицама, а што се данас јасно види. Ако узмемо у обзир да број муслимана у Европи константно расте, а незваничне процене говоре да се њихов тренутни број креће између 15 и 24 милиона⁵⁾, постаје разумљив снажан отпор појединих чланица ЕУ према даљем доласку избеглица. Посебно Мађарска у томе предњачи, чији је премијер оптужио канцеларку Немачке Ангелу Меркел за „морални империјализам“ и покушај да своје либералне ставове по питању миграција наметне целој Европи. Осим тога, Мађарска

2) Никола Стојановић, „Криза у медитеранском суседству: тест за миграциону политику Европске уније“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Vol. LXVII, бр. 4, Београд, 2015, стр. 330.

3) Израз којим се означава путовање избеглица од Грчке, преко Македоније, Србије, и Хрватске до земаља запада ЕУ.

4) Milan Mesić, „Međunarodno izbjegličko pravo“, *Migracijske teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, br. 9, 1993, str. 197.

5) Зоран Милошевић, „Европска унија и ислам“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 2/2012, стр. 259.

је услед избегличке кризе нарушила и своје односе са Хрватском и Румунијом.⁶⁾

Наведени став Немачке по питању избегличке кризе, који се одликовао хуманим приступом према избеглицама и позивом да дођу у Немачку,⁷⁾ разликовао се од већине других чланица ЕУ које су директно (попут Мађарске и Грчке) погођене таласима избеглица, али је и продубио неслагања унутар саме ЕУ по питању заузимања јединственог става.⁸⁾ Та неслагања посебно су се испојила приликом договора о систему квота, тј. договора о одређивању смештаја одређеног броја избеглица у свакој чланици ЕУ⁹⁾ и упозорила на неопходност веће и ефикасније координације међу чланицама, али и на дисбаланс између европске политике по овом питању и политике на нивоу земаља чланица.¹⁰⁾ Тај дисбаланс озбиљно прети да подрије основе повезивања земаља ЕУ, и уколико Турска не остане доследна у поштовању постигнутог споразума о задржавању избеглица, могућно је поновно враћање унутрашњих контрола и граница унутар ЕУ. Отуда ослањање на Турску и одсуство јединственог плана о дугорочном одговору на избегличку кризу, представљају неодрживо решење.¹¹⁾ Осим тога, раст национализма и анти-имиграционих политичких структура у појединим чланицама (попут Француске), довео је и до јачања евро-скептицизма, што само додатно повећава од раније присутна неслагања међу чланицама у вези бројних других питања, финансија и економије, и суочава ЕУ са проблемом очувања унутрашњег јединства, с каквим се није суочила дуги низ година.¹²⁾

6) Adam Lebor, „Bad blood in the Balkans“, *Newsweek Global*, Vol. 165, Issue 13, 10/9/2015, стр. 14.

7) Немачка је у току 2014. године примила око 200,000 избеглица, док је средином 2015. године Ангела Меркел најавила да до краја те године број примљених избеглица може бити и до 800,000, извор – Ian Bremmer, „Europe divided – the migrant crisis tests the limits of E.U. cooperation“, *Time*, Vol. 186, Issue 15, 10/19/2015, стр. 65.

8) Исто, стр. 85.

9) Vedrana Baričević, „Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, стр. 8.

10) Nela Popović, „Imigracijska politika Europske unije na testu izbjegličke krize“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, стр. 32.

11) Vedrana Baričević, „Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“, нав. дело, стр. 10.

12) Ian Bremmer, „Europe divided – the migrant crisis tests the limits of E.U. cooperation“, нав. дело, стр. 85.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА

Како би се пружила дефиниција институционалне инфраструктуре, неопходно је најпре појаснити сам појам институције. Овај појам обухвата различите психолошке, правне, морално-етичке феномене, као и различите друштвене, социјалне и економске категорије. Прецизније, институције су повезане са односима у друштву и могу се сматрати ограничењима која структуришу политичку, економску и социјалну интеракцију.¹³⁾ Поредак који бисмо назвали институционалним, садржи у себи формалне и неформалне институције. У прве се сврставају документи попут устава, статута, закона и других подзаконских аката, док неформалне институције подразумевају различите друштвене норме, што могу бити традиција, обичаји, религија, моралне вредности и друге норме које су карактеристичне за одређену друштвену заједницу. Институције су, заправо, оквир за одвијање устаљене људске интеракције и подразумевају следећа правила – 1) одређивање о овлашћењу доношења одлука о појединим областима, 2) допуштене и недопуштене акције, 3) прописивање поступка који је неопходно испоштовати, 4) информациона структура (количина, трошак и квалитет информација на основу којих се доносе одлуке) 5) мотивациона структура, док би се код дефинисања институционалне инфраструктуре могла користити следећа дефиниција, примерена теми истраживања – правила понашања настала из одлука трајног карактера, вредносних и других опредељења која трајно, стабилно и предвидиво мобилишу и алоцирају ресурсе, координирају одлуке надлежних субјеката, усмеравају развој ситуације и стабилизују текућу избегличку активност.¹⁴⁾

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА СРБИЈЕ У УПРАВЉАЊУ ИЗБЕГЛИЧКОМ КРИЗОМ

У процесу управљања избегличком кризом у Србији, укључено је неколико институција и организација, преко Комесаријата за избеглице и миграције, УНХЦР-а, Црвеног крста, Министар-

13) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, у зборнику радова: *Културни и етнички идентитети у процесу глобализације и регионализације Балкана* (Центар за балканске студије), ЈУНИР, Ниш, 2002, стр. 70.

14) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 71.

ства унутрашњих послова (гранична полиција посебно), све до Радне групе за решавање мешовитих миграционих токова, на чијем је челу министар за рад и социјалну политику,¹⁵⁾ чије је министарство у суштини преузело водећу улогу у решавању избегличког питања. Наиме, из званичног Плана који се бави реаговањем државе у случају повећаног прилива миграната, може се видети истицање важности Радне групе, тј. да у ургентним ситуацијама и у медијским иступима Радна група има предност над осталим актерима који су укључени у процес управљања избегличком кризом.¹⁶⁾

Оно што се може запазити, осим одређене скрајнутости Министарства унутрашњих послова и истицања Радне групе у поменутом Плану, јесте и следећа специфичност Србије. Наиме, поменута кључна улога министра за рад и социјалну политику у избегличкој кризи одступа од институционалних решења у другим земљама које су биле погођене таласом избеглица, попут Словеније. У овој земљи, наиме, проблематика миграција је у надлежности полиције – у оквиру Министарства унутрашњих послова постоји Уред за миграције (унутар ког се налази Сектор за миграцијску политику и законодавство¹⁷⁾). Отуда се намеће питање да ли се, и у којој мери, исти или сличан институционални аранжман може успоставити и у Србији, земљи кандидату за чланство у Европској унији, где Словенија ужива статус пуноправне чланице.

Потпуно „пресликавање“ институционалног решења наведеног примера као што је Словенија, или примера одређених развијенијих чланица ЕУ, сигурно би се показало као неуспешно решење. Зашто? У својој анализи тржишне привреде, кроз призму односа институција и тржишне привреде, Срђан Голубовић истиче како су разни покушаји прихватања америчких и западноевропских закона који се тичу уређења тржишне привреде редом пропадали у појединим земљама управо због система спровођења, начина понашања и односа самих актера у том процесу.¹⁸⁾

15) Канцеларија заштитника грађана, *Редован годишњи извештај заштитника грађана за 2015. годину*, Београд, стр. 53.

16) Влада Републике Србије, *План реаговања у случају повећаног прилива миграната*, Београд, септембар 2015., стр. 31.

17) *Структура Министарства унутрашњих послова Словеније*, Internet, http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/Organigrami/ORG_MNZ_1.8.2015.pdf, 18/3/2016.

18) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 73.

Ту је дошла до изражаја улога неформалних институција, тј. неке врсте „друштвеног уговора“ који се није могао наметнути обичним законима и прописима. Разградња старог институционалног поретка и увођење новог, напречац, довело је до снажног отпора новим правилима, јер неформалне институције (попут друштвеног уговора и организацијског капитала), које би пружиле прави легитимитет уведеним институцијама, нису се могле наметати било каквим декретима.¹⁹⁾ Исто можемо тврдити и на примеру Србије, када је реч о избегличкој проблематици. Наиме, у Србији су дуже од једног века присутне непомирљиве разлике између традиционалног и модерног начина живота, вредности, обичаја... Та чињеница условила је да се земља данас налази у тзв. пред-модерној фази, плуралног идентитета, који у себи обједињује православну саборност и од раније присутан колективизам из доба социјализма, на путу ка грађанској индивидуалности.²⁰⁾ Вид институционалне модернизације, у потпуности по узору на горе поменуте западне земље, засигурно би наишао на јак отпор традиционалистичких снага, које би у томе виделе претњу по свој систем вредности и начин понашања. Осим тога, треба истаћи и следеће. Уколико би став према избеглицама био оштрији, праћен и физичком репресијом као што је то био случај у Мађарској, то би се косило са дубоко укоревеним алтруизмом и, уопште, хуманим односом према избеглицама који је Србију представио у потпуно другом светлу. Јер, за разлику од других земаља, српске власти нису примењивале репресију према избеглицама, и чак су им максимално изашле у сусрет, обезбеђујући им све што им је неопходно током њиховог боравка у земљи, уводећи посебан информациони центар за избеглице и забрањујући било какве анти-избегличке протесте. Такође, нису забележени било какви акти насиља према избеглицама код грађана Србије.²¹⁾ Вероватно је овакав став последица сећања на српске избеглице из Хрватске и БиХ које су током 90-их у огромном броју дошле у Србију. Како било, Србија је после дужег времена приказана на сасвим други начин у западним медијима.

19) Исто, стр. 74.

20) Никола Божилковић, „Традиција и модернизација (Европске перспективе културе на Балкану)“, *Социологија*, Социолошко удружење Србије и Црне Горе, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, Београд, бр. 2 (LII), 2010, стр. 119.

21) Adam Lebor, „Bad blood in the Balkans“, нав. дело, стр. 14.

Према томе, немогућност изградње институционалне инфраструктуре у потпуности по узору на западне земље, разумљива је када се узму у обзир улога и моћ неформалних институција. Међутим, упркос њиховој снази у српском друштву, проблематика избегличке кризе нужно намеће успостављање озбиљне и кредибилне институционалне инфраструктуре која би на најадекватнији начин репрезентовала земљу у европским оквирима и, на тај начин, додатно помогла на путу ка пуноправном чланству у ЕУ.

4. ПОСТОЈЕЋИ МОДЕЛ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ – НЕФУНКЦИОНАЛАН И НЕАДЕКВАТАН У КОНТЕКСТУ ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ

Како је истакнуто на почетку овог дела рада, кључну улогу у процесу управљања избегличком кризом има, такође *ad hoc* формирана Радна група за решавање мешовитих миграционих токова, на чијем је челу министар за рад и социјалну политику, што је у нескладу са званичном легислативом која у процесу управљања миграцијама препознаје и одређује Комесаријат за избеглице и миграције, као најважнији државни орган²²⁾ у том процесу. Самим тим, избегличком кризом формацијски би требао да се бави Комесаријат. Међутим, Комесаријат на основу поменутог Плана реаговања у случају повећаног прилива миграната, има прецизно одређене надлежности у овој области и у подређеном је положају у односу на Радну групу, јер се на њеном челу налази министар рада и социјалне политике, а не републички комесар за избеглице.²³⁾ У прилог тези да званична институционална инфраструктура Србије није организована на адекватан начин, говори и званични извештај Заштитника грађана Републике Србије за 2015. годину, у којем се наводи списак свих државних институција које су укључене у процес управљања избегличком кризом и подвлачи да је „велики изазов“ представљало усклађивање њихових активности. Осим тога, Заштитник грађана у свом извештају посебно указује на мањкавости у процесу транзита избеглица кроз Србију, на лоше и неадекватне услове њиховог боравка у прихватним центрима, али и на ризике корупције и деловање неформалних

22) Закон о управљању миграцијама, *Службени гласник РС*, бр. 107/12.

23) Влада Републике Србије, *План реаговања у случају повећаног прилива миграната*, нав. дело, стр. 30-31.

група.²⁴⁾ Све ово говори о неусклађености рада надлежних органа, која, међутим, није важна само у области транзита и њихових услова боравка у Србији, него је важна са аспекта прикључења Србије Европској унији.²⁵⁾ Наиме, у октобру 2015. ЕУ и земље западног Балкана (међу којима је и Србија) склопиле су споразум од 17 тачака за решење избегличке кризе. Тих 17 тачака тичу се уређења заједничке политике земаља западног Балкана према избеглицима, и прописују сарадњу земаља у различитим областима, попут размене информација, управљања границом, збрињавања избеглица.²⁶⁾ Обухватност постигнутог споразума, тј. питања која он регулише у сарадњи са другим земљама и Европском унијом, показује колико би било важно устројити такву врсту институционалне инфраструктуре која би обезбедила најделотворнију примену свих одредби споразума и која, истовремено, не би усложњавала пут Србије ка чланству у ЕУ. Јер, *ad hoc* установљена институционална инфраструктура о једном осетљивом питању за ЕУ, представља лош приступ и може се сматрати неодговорним за земљу која има статус кандидата и у фази је приступних преговора.

Како би се питању избегличке кризе приступило на одговоран начин, и у складу са тренутним процесом евроинтеграција Србије, од изузетног значаја представљало би конституисање такве врсте институционалне инфраструктуре која би на најадекватнији начин управљала процесом избегличке кризе, успешно примењивала одредбе Споразума и несметано сарађивала и комуницирала са ЕУ. То би, пре свега, значило формирање новог, јединственог, Министарства за миграције које би у себе укључило постојећи Комесаријат за избеглице и миграције и делове неколико Министарстава која су укључена тренутно у процес управљања избегличком кризом (део Министарства унутрашњих

24) Канцеларија заштитника грађана, *Редован годишњи извештај заштитника грађана за 2015. годину*, нав. дело, стр. 52.

25) У циљу постизања максималне усклађености комуникацијских активности у процесу приступних преговора са ЕУ, које би адекватно пратиле рад државних органа који испуњавају све предвиђене обавезе, 2012. донета је Стратегија комуникације Владе Србије о процесу приступања Републике Србије ЕУ. Отуда је евидентно колико у процесу приступних преговора усклађеност има важну улогу, како са комуникационог, тако и са сваког другог аспекта. Видети: Жељко П. Мојсиловић, „Преговарачки капацитети Републике Србије у процесу придруживања ЕУ“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2014, стр. 212-213.

26) *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action* Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, 22/3/2016.

послова, одбране, здравља, рада и социјалне политике).²⁷⁾ Унутар Министарства постојало би неколико одсека који би имали прецизно одређена задужења. Један од одсека, који би се само бавио сарадњом са институцијама ЕУ, имао би задатак да обезбеди не-сметану координацију са свим надлежним институцијама ЕУ и старао би се о примени поменутог Споразума, али и о примени свих других споразума који би се закључивали са ЕУ или уз њено посредовање. На тај начин, држава би без било каквих облика посредовања могла комуницирати и сарађивати са Бриселом и обезбедила би услове да таква комуникација и сарадња буду само на добробит даљег пута земље ка чланству у Европској унији. Сходно томе, уколико се постигнути Споразум са ЕУ и земљама региона о решењу избегличке кризе посматра у ширем контексту, тј. у контексту процеса преговора о приступању ЕУ, његова би примена подразумевала стални дијалог свих надлежних и заинтересоване јавности, критичко преиспитивање заједничког деловања, што би значило и потпуну транспарентност и отвореност целог процеса.²⁸⁾ Другим речима, потписивањем Споразума Србија се обавезала истовремено и на одговоран приступ приликом примене свих његових одредби, а такав приступ обезбедила би управо јединствена институционална инфраструктура, у виду Министарства за миграције. На тај начин, потпомогао би се и сам процес приступних преговора Србије са ЕУ, јер се исти не базира само на једноставном имплементирању политике и правних тековина ЕУ у правни и политички систем Србије, него у креирању окружења које ће обезбедити предуслове за њихову суштинску примену у Србији, а што је немогуће уколико сам процес приступних преговора није одговоран, транспарентан и инклузиван.²⁹⁾

У вези с тим, поставља се питање да ли би увођење овакве институционалне инфраструктуре било одрживо у дужем периоду? Уколико узмемо у обзир претходно описану снагу неформалних институција, вероватно је да би постојали одређени отпори конзервативних елемената у друштву. Отуда би било важно, у процесу њеног формирања, водити рачуна да раскорак

27) Канцеларија заштитника грађана, *Редовни извештај заштитника грађана за 2015. годину*, нав. дело, стр. 53.

28) Данијела Божовић, *Преговори о приступању Републике Србије Европској унији – између принципа и праксе*, Центар за европске интеграције Београдске отворене школе, Београд, 2014, стр. 14.

29) Исто, стр. 14-15.

са неформалним институцијама буде што мањи³⁰⁾ и инсистирати посебно на поштовању свих принципа владавине права, што је веома важно уколико се жели развој ефикасне институционалне инфраструктуре. Јер, свака власт функционише у оквиру одређених уставно-правних правила, и доследним поштовањем свих суштинских елемената правне државе јачало би се поверење у систем³¹⁾, а самим тим била би послата и недвосмислена порука свим актерима у процесу управљања избегличком кризом, како домаћим тако и међународним, да ће се на тај начин истрајати и у примени новоосноване институционалне инфраструктуре. Сходно томе, будући да је владавина права једна од три основне вредности на којима се заснива Европска унија (поред демократије и анти-дискриминације³²⁾), евидентно је колико би овакав институционални аранжман побољшао позицију Србије у приступним преговорима и учинио да се Србија, као земља-кандидат за чланство, посматра на начин како треба да се посматра земља-кандидат која савесно и одговорно приступа исправљању свих аномалија, у овом случају институционалних, које је могу успоравати на путу ка пуноправном чланству.

Развој правилног и квалитетног институционалног поретка веома је важан за све земље, а посебно за бивше социјалистичке земље, попут Србије, код којих би требало да дође до свеобухватне промене институционалног амбијента.³³⁾ Као што је објашњено, један институционални поредак чине формална и неформална правила, чијем усклађивању треба максимално тежити и на тај начин створити суштински институционални поредак. Другим речима, направити склад између правила и вредности, и јачати поверење грађана у институције чија ће улога у друштву јачати и поверење у њих довешће до широког социјалног поверења у једном друштву.³⁴⁾ У таквом институционалном поретку, створиће

30) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 75.

31) Исто, стр. 75.

32) *Креирање политике и преговори о приступању ЕУ – Како до резултата за Србију*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013, стр. 18.

33) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 70.

34) Зоран Стојиљковић, *Сва лица опозиције*, Вукотић медиа, Београд, 2015, стр. 219.

се услови за изградњу функционалне институционалне инфраструктуре, јер ће се међусобни односи њених саставних делова одвијати унутар стабилног институционалног механизма.

Избегличка криза из 2015. године представља глобални изазов за Србију, земљу кандидата за чланство у Европској унији. Како је показано, постојећа институционална инфраструктура која је укључена у процес управљања избегличком кризом на територији Србије, кроз коју је прошао велики број сиријских избеглица, нефункционална је због непостојања „кровног“ институционалног механизма, производи услове за ванинституционално управљање кризом, сукоб надлежности, политизацију саме кризе и не доприноси процесу прикључења ЕУ. Управо супротно, својом неусклађеношћу, недовољном транспарентношћу и одсуством инклузивности, као и недовољним критичким приступом у јавности, може само усложњавати процес приступних преговора са ЕУ.

Формирање Министарства за миграције предложено је у раду као вид одговарајуће институционалне инфраструктуре која би обухватила све релевантне институционалне актере у процесу управљања избегличком кризом, координисала њихове одлуке, адекватно руководила ресурсима, прописала трајна правила, и стабилизовала избегличку активност. Овако одговорно устројена институционална инфраструктура била би истовремено и од помоћи Србији у њеном процесу прикључења Европској унији, јер би на тај начин била послата снажна порука ЕУ како земља на одговоран институционалан начин управља процесом избегличке кризе, свдећи на минимум могућности за било какве злоупотребе и ванинституционалне делатности. Без обзира на толерантно понашање српских власти према избеглицама и исказани високи степен хуманости, што је ЕУ у више наврата похваљивала, формирање описане институционалне инфраструктуре још више би подигло углед Србије у европским круговима и побољшало позицију наше земље у приступним преговорима. Постигнути Споразум земаља западног Балкана са ЕУ из октобра прошле године, који је и Србија потписала, може представљати само додатни мотив за креирање Министарства за миграције, како би у потпуности били створени услови за стриктну и доследну примену свих одредби постигнутог Споразума. Упркос томе што се при креирању Министарства не би у потпуности преузела решења из западних земаља, питање је колики би био његов век трајања,

управо због и даље присутних конзервативних елемената у друштву, који се противе сваком виду институционалне модернизације и у свему томе виде само опасност по своје вредности. Међутим, без обзира да ли би потрајала дуже или краће, таква институционална инфраструктура могла би само бити од помоћи у напорима Србије да се модернизује и на институционалном плану генерално, и сходно томе помогне на путу ка остварењу најважнијег стратешког, спољнополитичког, циља Србије – чланства у Европској унији.

ЛИТЕРАТУРА

- Божиловић Никола, „Традиција и модернизација (Европске перспективе културе на Балкану)“, *Социологија*, Социолошко удружење Србије и Црне Горе, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, Београд, бр. 2 (LII), 2010, стр. 114-126.
- Божовић Данијела, *Преговори о приступању Републике Србије Европској унији – између принципа и праксе*, Центар за европске интеграције Београдске отворене школе, Београд, 2014, стр. 1-36.
- Влада Републике Србије, *План реаговања у случају повећаног прилива миграната*, Београд, септембар 2015.
- Голубовић Срђан, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, у зборнику радова: *Културни и етнички идентитети у процесу глобализације и регионализације Балкана* (Центар за балканске студије), ЈУНИР, Ниш, 2002, стр. 70-77.
- Закон о управљању миграцијама, *Сл. гласник РС*, бр. 107/12.
- Канцеларија заштитника грађана за 2015. годину, *Редовни годишњи извештај заштитника грађана за 2015. годину*, Београд, 15. март 2016.
- Креирање политике и преговори о приступању ЕУ – Како до резултата за Србију*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013.
- Милошевић Зоран, „Европска унија и ислам“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012, стр. 257-274.
- Мојсиловић П. Жељко, „Преговарачки капацитети Републике Србије у процесу придруживања ЕУ“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2014, стр. 201-217.
- Стојановић Никола, „Криза у медитеранском суседству : тест за миграциону политику Европске уније“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, VOL. LXVII, бр. 4, Београд, 2015, стр. 328-348.
- Стојиљковић, Зоран, *Сва лица опозиције*, Вукотић медиа, Београд, 2015.
- Baričević Vedrana, „Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, str. 3-14.

- Bremmer Ian., „Europe divided – the migrant crisis tests the limits of E.U. cooperation“, *Time*, Vol. 186, Issue 15, 10/19/2015, стр. 84-85.
- Lebor Adam, „Bad blood in the Balkans“, *Newsweek Global*, Vol. 165, Issue 13, 10/9/2015, стр. 14-15.
- Mesić Milan, „Međunarodno izbjegličko pravo“, *Migracijske teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, br. 9, 1993, стр. 191-203.
- Popović Nela, „Imigracijska politika Europske unije na testu izbjegličke krize“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, стр. 30-35.
- Vukcevic Masa et.al., „Refugees in Serbia: on the way to a better life“, *Forced Migration Review*, Oxford, Issue 51, Jan 2016, стр. 51-52.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- Структура Министарства унутрашњих послова Словеније*, Internet, http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/Organigrami/ORG_MNZ_1.8.2015.pdf, 18/3/2016.
- Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action*, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, 22/3/2016.

Djordje Kuljic

IMPACT OF REFUGEE CRISIS ON EUROPEAN INTEGRATION PROCESS OF SERBIA

Resume

The paper analyses the impact of the 2015 refugee crisis on the European integrations of Serbia. The main hypothesis is that internal institutional infrastructure of Serbia, as one of the key transit countries for Syrian and other refugees from the Middle East to the EU countries, has been non-functional during the refugee crisis. The main hypothesis is that internal institutional infrastructure of Serbia, as one of the key transit countries for Syrian and other refugees from the Middle East to the EU countries, has been non-functional during the refugee crisis. What is more, it could make the integration process of Serbia into EU even more difficult. There are incompatibilities and frictions between various governmental institutions in charge of dealing with migrations. In addition, one can find even non-institutional elements of the refugee crisis management, which in no way contributes to the functionality of the infrastructure itself. Certainly, Serbia cannot thoroughly take over the institutional model of Western countries, due to the still present

irreconcilable differences and conflicts between conservative and modernist views. However, certain changes of the existing institutional infrastructure are necessary. Author offers solutions in the form of the establishment of the Ministry for Migration, which might be helpful to the process of European integration of Serbia, because it would be based on transparency, inclusiveness, accountability, and in the most appropriate way to communicate and cooperate with the EU institutions, through a special section. The author concludes that the establishment of such institutional infrastructure in Serbia could be helpful not only in the management of the refugee crisis, but also to substantially meet the provisions of the agreements reached with the EU, related to the refugee crisis, such as the Agreement of October last year. In this way, the very position of Serbia in the accession negotiations with the EU would be improved, it would have sent a message to the whole process related to the refugee crisis taking place in a transparent manner, minimizing the possibility of any kind of abuse and non-institutional activities.

Keywords: migrations, refugees, institutions, institutional infrastructure, EU, Serbia

* Овај рад је примљен 19.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 340.5:347.4(497.11)(44).

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао

број 3/2016

год. 23. vol. 53

стр. 207-229

Марко Бурђевић

Правни факултет, Универзитет у Београду

РЕФОРМЕ ОБЛИГАЦИОНОГ ПРАВА У СРБИЈИ И ФРАНЦУСКОЈ

**Упоредни поглед на законодавне промене, њихове
подстицаје, токове развитака и изворе**

Сажетак

У Србији, 2006. године започела је кодификација грађанског права. Према документима које је до сада објавила Комисија за израду Грађанског законика у оквиру кодификације биће спроведене и законодавне промене постојећег облигационог права. Две године пре Србије, Француска је покренула реформу уговорног права, општих правила о облигацијама и доказивању облигација из Грађанског законика од 1804 године. Посреди су реформе облигационих права са сопственим генезама, које свака за себе привлаче пажњу.

Предмет овога рада су две реформе у два европска система облигационог права. Француски Грађански законик утицао је на прихватање неких теорија и концепата у Закону о облигационим односима, припремање обе реформе започело је само у две године размака, оне су настајале времену када су се већ биле појавиле европске и међународне иницијативе за усклађивање уговорног

права, а неки предлози за хармонизацију су објављени у току рада на законодавним променама. Из тих разлога, корисно је да се истраже упоредно правним методом, са циљем да се открију сличности и разлике у подстицајима, токовима развитка и изворима инспирација, узимајући у обзир и утицаје ових иницијатива.

У закључку је посебно истакнуто да су европски и међународни нацрти о усклађивању уговорног права дали покретању француске реформе и политичку димензију, створили подлогу за настанак различитих струја мишљења и одшкринули врата примени упоредно правног метода. У Србији, осим доктринарног, нису имали други значај за почетак припремних активности. Њихово деловање на правац и начин кретања ка променама није се осетио. Благи утицаји једног европског пројекта, Принципа европског уговорног права, као извора инспирације, видљивији су у предлозима само појединих решења у Нацрту Грађанског законика.

Кључне речи: Нацрт Грађанског законика Републике Србије, Закон о облигационим односима, Ордонанса 2016-131 од 10. фебруара 2016. године, француски Грађански законик, кодификација

1. УВОД

Дана 11. фебруара 2016. године у Службеном гласнику Републике Француске објављена је Ордонанса 2016-131 од 10. фебруара о реформи уговорног права, општих правила о облигацијама и доказу облигација (даље у тексту: Ордонанса од 10. фебруара 2016.).¹⁾ Одредбе ове ордонансе замениће више од 350 чланова Трећег дела „Уговори или споразумне облигације уопште“ (*Des contrats ou des obligations conventionnelles en général*) Треће књиге Грађанског законика од 1804. године. Њихово ступање на правну снагу, предвиђено за 1. октобар ове године, означиће завршетак једне дуготрајне фазе законодавних промена облигационоправних правила, прве опсежне реформе овог дела француске кодификације²⁾ после више од два века постојања. За француску средину,

1) Вид. Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, *Journal Officiel de la République Française*, n° 0035 du 11, février 2016, texte n° 26, Internet, <https://legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/2/10/JUSCI1522466R/jo/texte, 01/07/2016>.

2) Када је реч о другим деловима, породично право је било предмет низа законодавних промена почев од 1964 па до 2006. године (вид. Phillipe Malaurie, Patric Morvan, *Introduction*

грађане и пословни свет крај реформе је помало сетни растањак са старим правилима и почетак навикавања на живот у коме ће у свакодневници и пословним односима живети модерније, једноставније, распознатљивије, разумљивије и лакше појмљиво право,³⁾ са ширим дејством начела савесности и поштења, већим бројем правних стандарда, уговором по приступу, без каузе, са ревизијом уговора због промењених околности, вансудским раскидом уговора, правом повериоца да тражи принудно извршење у природи и другим новинама.⁴⁾ У земљама у чија законодавства је Грађански законик експортиран или реципиран због својих квалитета⁵⁾ реформисано облигационо право ће вероватно подстаћи преиспитивања и критике унутрашњих права⁶⁾ и можда иницирати кодификаторске активности на променама према моделима правних решења које нуди Ордонанс од 10. фебруара 2016 године. Може се претпоставити и да ће нова, једноставнија и сигурнија правна решења ојачати привлачну силу француског права на међународном плану, проширити уговарање његове примене на односе из међународних трговинских послова⁷⁾ и напослетку, допринети бољем разумевању француског погледа на правац којим би требало да се креће еволуција заједничког европског уговорног права у будућности.

Док се Француској завршава једна фаза реформе облигационог права и започиње следећа,⁸⁾ у Србији се одвијају радови на

du droit, Defrénois, Paris, 2012, стр. 101). Наследно право је реформисано парцијално, први пут 2001, а други 2006. године (вид. Philippe Malaurie, *Les successions. Les libéralités*, Defrénois, Paris, 2008, стр. 19-20). Исте, 2006. године, реформисано је и право обезбеђења потраживања (вид. Philippe Stoffel-Munck, „Premier bilan de la réforme“, *Droit & Patrimoine*, Lamy, Paris, бр. 213/2012, стр. 58, Internet, http://fjpsansier.com/resources/lamyline.lamy.fr.domino-ip2.univ-paris1.fr_Content_PageViewPDF.pdf, 02/07/2016.

- 3) Вид. Ministère de la justice, „Rapport au Président de la République relatif à l’ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant régime général et de la preuve des obligations“ (даље у фуснотама: „Rapport“), *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, 2016/hors-série, стр. 132.
- 4) Вид. Denis Mazeaud, „Observations conclusives“, *Réforme du droit des contrats: quelles innovations?* (colloque, Paris, 16. février 2016), *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, 2016/hors-série, стр. 54-57.
- 5) Вид. Konard Zweigert, Hein Kötz, *An introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998, стр. 109-118.
- 6) Вид. на пример за чилеанско право, Carlos Pizarro Wilson, „Les remèdes à l’ inexécution contractuelle dans la réforme du droit des contrats en France: regard d’un juriste chilien“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 707.
- 7) Вид. Ministère de la justice, „Rapport“, стр. 133.
- 8) Министарство правде објавило је 29. априла 2016. године „Преднацрт закона о реформи грађанскоправне одговорности“ и ставило га на јавну расправу. Вид. Ministère de la justice, Direction des Affaires et du Sceau, *Reforme de la responsabilite civile (avant-*

кодификацији грађанског права и изради Грађанског законика. Мада ће о достигнућима кодификаторске делатности Комисије за израду Грађанског законика у материји облигација моћи да се говори тек по завршетку њеног рада, већ сада је јасно да се Комисија није латила писања потпуно нових правила облигационог права. Програм који је истакла на почетку био је да постојећу целину уређену Законом о облигационим односима (даље у тексту: ЗОО), већ усклађену са целинама породичног и наследног права,⁹⁾ осавремени, усагласи са правилима стварног права и принципима општег дела грађанског права – које је требало написати – и да их такве, узајамно повезане, сложи у јединствени грађански кодекс.¹⁰⁾ Последњи резултат њених активности, „Грађански законик Републике Србије (Радни текст припремљен за јавну расправу са алтернативним предлозима)“, објављен 29. маја 2015. године (даље у раду Радни текст ГЗ)¹¹⁾ показује да није у питању кодификација кроз коју треба да се у једном законском зборнику сложе разноврсни делови грађанског права, већ да је посреди кодификација која тежи да модернизује важеће облигационо право. У њему нису просто преузета правила ЗОО, већ су надограђена новим институтима, нормама и појмовима. Поменимо, без исцрпног набрајања, да су у општем делу облигационог права предложена нова уређења опционог уговора, одговорности за штету коју проузрокује животиња, одговорности за штету од грађевина, издавање обвезница на доносиоца, вршење дужникових права, итд. Нове су и норме које дефинишу појам облигације, принцип *pacta sunt servanda*, одредбе о правном дејству претходног одрицања једног уговорника од права која му припадају на основу уговора итд. Осим тога, предложене су измене садржине

projet de la loi), Internet, http://textes.justice.gouv.fr/art_pix/avpjl-responsabilite-civile.pdf, 08/05/2016. Тако су покренуте законодавне промене деликтне одговорности која је остала изван Ордонансе од 16. фебруара 2016 године.

9) Вид. Миодраг Орлић, „Историја настајања грађанског законодавства у Србији“, *Рад на изради Грађанског законика Републике Србије са извештајем комисије о отвореним питањима* (ур. Комисија за израду Грађанског законика), Београд 2007, стр. 77.

10) Вид. Комисија за израду Грађанског законика (ур), *Рад на изради Грађанског законика са извештајем комисије о отвореним питањима*, Београд, 2007 (даље у раду Рад на изради ГЗ), стр. 79.

11) Вид. Комисија за израду Грађанског законика, *Грађански законик Републике Србије (Радни текст припремљен за јавну расправу са алтернативним предлозима)*, Београд, 2015. Јавна расправа о Радном тексту Грађанског Законика Републике Србије трајала је до 1. јула. Вид. *Закључак Министарства правде од 25. јуна 2015. године*, Internet, <http://mpravde.gov.rs/files/Zakljucak>, 30/06/2016.

неколицине одредаба или замене у виду алтернатива.¹²⁾ Када се један поред другог ставе Радни текст ГЗ и ЗОО лако ће се закључити да је целина облигационог права предложена у Радном тексту измењена у односу на постојећу.

Узевши све у обзир, служећи се речима опште правне теорије, може се казати да се као у Француској и у Србији обављају активности на законодавној реформи облигационог права.¹³⁾ Ове две реформе могу се посматрати свака за себе или обухватити једним упоредним погледом. Свака од њих има сопствену генезу и привлачи засебну пажњу. Међутим, када се реформе упореде добија се јаснија и изоштренија слика о добрим странама и слабостима сваке од њих. Паралелни увид у кодификаторске активности у Србији и Француској значајан је и због веза између француског и српског облигационог права које су постојале у прошлости¹⁴⁾ и постоје у садашњости.¹⁵⁾

Две реформе могу посматрати изнутра и споља. Поглед из унутрашњости подразумевао би упоређивање садржине права које је проистекло из законодавних промена. Тако, могли бисмо потражити сличности и разлике између Ордонансе од 10. фебруара 2016. године и Радног текста ГЗ, рецимо у закључењу уговора и покушати да откријемо на пример, да ли придају исти или другачији правни значај преговорима, по ком праву обавеза обавештавања има шири домашај, да ли напуштање појма каузе по Ордонанси значи да је структура уговора у француском праву сада битно измењена у односу на структуру уговора у српском

12) Новине и проширења детаљно су изложени у образложењу радног текста Грађанског законика (в. Комисија за израду грађанског законика, *Радни текст ГЗ*, стр. 687-691).

13) Приликом одређивања карактера промена које се током израде Грађанског законика РС припремају у облигационом праву држали смо се појма који је изложио професор Радомир Лукић: „Под законодавном реформом се мисли на значајне промене у праву. Такве су реформе нарочито оне које се називају *кодификацијом* тј. регулисање једне целе правне области доношењем јединственог закона – законика” (вид. Радомир Лукић, Будимир Кошутин, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1985, стр. 83. У француској правној терминологији појам законодавна реформа означава сваку модификацију, то јест делимичну промену, постојећег права која се врши доношењем новог закона или декрета (вид. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 1986, стр. 669).

14) Вид. Borislav Blagojevic, „L'influence du Code civil sur l'élaboration du Code civil serbe“, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, бр. 4/1954, стр. 739-742; Jivoin Peritch, „L' evolution du droit civil en Serbie depuis 1869 jusqu' a nos jours“, *Les transformations du droit dans les principaux pays depuis cinquante ans (1869-1919)*. Livre du Cinquantenaire de la Société de la législation comparée de France, Tome II, Société de législation comparée, Paris, 1922, стр. 317- 327.

15) Вид. Miodrag V. Orlić, „La cause des obligations dans le droit serbe“, *Mélanges en l'honneur du professeur Jean Hauser*, LexisNexis & Daloz, Paris, 2012, стр. 957.

праву; или да ли су услови на основу којих се по Радном тексту ГЗ може тражити измена или раскид уговора због изванредних догађаја који се нису могли предвидети у време закључења уговора и услови за ревизију или престанак уговора, по Ордонанси, због промене околности непредвидиве у време закључења уговора која је испуњење учинила претерано тешким за страну која није прихватила да преузме ризик, суштински исти; итд. Ипак, та упоређивања института и појмова остављамо овом приликом по страни. Усредсредимо се само на спољну страну реформи, на подстицаје, токове развитка и изворе. С обзиром на то да се одвијају у две европске земље, да су започеле у размаку од две године и да се у приближно време примичу крају, чини нам се да је корисно испитати да ли су биле изложене истим утицајима, нарочито оним који су долазили од европских и међународних иницијатива за усклађивање уговорног права и како су се они одразили на сличности и разлике у припремним фазама реформи.

2. ПОДСТИЦАЈИ

Окидач за почетак реформе у Француској повучен је на прослави обележавања двестоте годишњице Грађанског законика, у свечаном говору Председника републике.¹⁶⁾ Идеје о томе да је потребно да се правила уговорног и уопште облигационог права прегледају, модификују и допуне да би се осавременила и прилагодила савременом друштву, појавиле су много раније, још у време реформи породичног права, почетком шездесетих година прошлог века.¹⁷⁾ Ипак, реформа облигационог права остављена је за касније, јер се очекивало да ће ова материја ускоро бити предмет европске унификације.¹⁸⁾

16) Вид. *Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors du colloque organisé pour le bicentenaire du Code civil*, Internet, <http://jacqueschirac-asso.fr/2004/mars,03/07/2016>.

17) Идеја о потреби обимније реформе појавиле су се у двадесетом веку први пут у оквиру израде заједничког Француско-италијанског пројекта за израду законика о уговорима и облигацијама (вид. Ernest Barda, „Quelques aspects du nouveau Code civil italien“, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, бр. 2/1952, стр. 226). После Другог светског рата, владина Комисија за реформу грађанског права предложила је поред осталог и ревизију Трећег дела Треће књиге Грађанског законика. (вид. Roger Houin, „La technique de la réforme des codes français de droit privé“, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, бр. 1/1956, стр. 10).

18) Вид. Yves Lequette, „Y aura-t-il encore en France, l’an prochain, un droit commun des contrats?“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 616.

Нову плим у подстицаја покренули су бројни специјални закони донесени ради уређивања заштите потрошача у уговорима које закључују са трговцима и појединих питања трговинских уговора. Из тих закона настајало је ново писано уговорно право, али на простору изван усклађене, општим принципима повезане целине кодификованог права.¹⁹⁾ Средином осамдесетих година поставило се питање њиховог обједињавања на једном месту, у једном законском акту,²⁰⁾ а како је растао број ових закона било је све развојније да оно може бити изведено или стварањем посебног типа кодификације (*codification-compilation*)²¹⁾ или рекодификацијом Грађанског законика. Осим тога, гомилали су се знакови који су показивали да је ослабила моћ судске праксе да својим „терапеутским“ деловањем ублажава компликације проузроковане старењем писаних правних правила. У настојању да колико толико залечи болести зубом времена нагрижене кодификације, која није имала одговоре на много спорних питања у вези нових појава у уговорним односима,²²⁾ судови су је допуњавали, попуњавали празнине, па чак и додавали нова правила, понека инспирисана и теоријама из страних права.²³⁾ Узвратице, расута решења „преторског права“²⁴⁾ заједно са специјалним законима, увећавали су декодификовано право.²⁵⁾ Њихово мноштво уносило је неизвесност у уговорне односе, слабило правну сигурност и принцип предвидљивости према којем у систему писаног права уговорним странама мора бити омогућено да у тексту закона распознају и разумеју правно решење које ће се применити на њихов уговор.²⁶⁾ Пошто „терапија“ више није давала резултате, промене

19) Вид. Denis Mazeaud, „La réforme du droit français des contrats“, *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, бр. 44/2010, стр. 243, Internet, https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/315_mazeaud.pdf, 03/07/2016.

20) Вид. Jean Carbonnier, „Introduction“, *L'évolution contemporaine du Droit des Contrats, Journées Rene Savatier*, PUF, Paris, 1986, стр. 31.

21) Вид. Jean Carbonnier, *Droit civil. Introduction*, PUF, Paris, 1996, стр. 182.

22) Jacques Ghestin, Grégoire Loiseau, Yves-Marie Serinet, *La formation du contrat. Tome 1: Le contrat-Le consentement*, L.G.D.J., Paris, 2013, стр. 17.

23) Вид. Legeais Raymond, „L'utilisation du droit comparé par les tribunaux“, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, бр. 2/1994, стр. 355.

24) Вид. Ministère de la justice, „Rapport“, стр. 132.

25) О феномену декодификације вид. Владимир Водинелић, *Грађанско право. Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2012, стр. 88.

26) Вид. Philippe Dupichot, „Regards (bienveillants) sur le projet de réforme du droit français des contrats“, *Droit & patrimoine*, Lamy, Paris, бр. 247/2015, стр. 33, Internet, http://gide.com/sites/default/files/dep247_article_philippedupichot_mai_0.pdf, 05/07/2016.

су постале неопходне. О тој потреби сведочили су констатација да су већ стекли сви услови да се реформа нађе на радном столу законодавца и императивно интонирани став да „уколико се то питање не постави сада, неће никада“.²⁷⁾

Унутрашњим подстицајима придружили су се спољни. Наиме, док се у Француској о реформи причало, али се ништа није предузимало, важне законодавне промене већ су одиграле у холандском (1992. године), квебешком (1994) и немачком праву (2001). Посебно значајна била је немачка реформа Друге књиге Грађанског законика. Она је увела нови општи део облигационог права²⁸⁾ и по једном ставу, у будућности је могла да послужи као модел по коме би се обликовало европско уговорно право.²⁹⁾ Наспрам њега, француски модел био је престар да би био узор за модерна правила које су тражили економски односи на европском слободном, заједничком тржишту. Његова инспиративност била је много мања и у односу на друго „конкурентско“, англо-саксонско право. Због споре еволуције, француском уговорном и облигационом праву претило је да трајно изгуби углед на међународној сцени.³⁰⁾

Поред политичке димензије,³¹⁾ у питање реформе уплела се и економска. Годишњи извештај Светске банке „*Doing Business*“ за 2004 годину, у којем су била вреднована више од 130 права према мери у којој омогућују успешно тржишно пословање, одсликао је француско право као компликовано, тешко унапред сагледиво и мало привлачно пословном свету.^{32) 33)}

27) Luc Cadet, „Interogations sur le droit contemporain des contrats“, *Le droit contemporain des contrats, Bilan et perspectives* (dir. Luc Cadet), Economica, Paris, 1987, стр. 7.

28) Вид. Filippo Ranieri, „La novelle partie générale du droit des obligations“, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, бр. 4/2002, стр. 958; Michel Pédamon, „Notice sur la Partie générale du Livre 2“, *Code Civil allemand (Traduction commentée par Gwendoline Lardeaux, Raymond Legeais, Michel Pédamon, Claude Witz)*, Paris 2010, стр. 79.

29) Вид. Filippo Ranieri, „La novelle partie générale du droit des obligations“, нав. дело, стр. 943.

30) Вид. Jon Cartwright, „Un regard anglais sur les forces et faiblesses du droit français des contrats“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 692.

31) Вид. Ministère de la justice, „Rapport“, стр. 132.

32) Исто, стр. 132; Philippe Dupichot, „Regards (bienveillants) sur le projet de réforme du droit français des contrats“, нав. дело, стр. 35.

33) Подаци и вредновања из извештаја подбунили су француске правнике окупљене у Удружењу Анри Капитан (*Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française*) који су сматрали да су критике упућене француској правној традицији биле изложене искључиво на основу примене метода економске анализе. Зато су након обраде истих питања, али применом правних метода, у одговору изложили резултате битно

Ипак, одлучујући подстицај дошао је из европског права, по објављивању трећег дела Принципа европског уговорног права (даље у тексту и фуснотама: Принципи ЕУП).³⁴⁾ За Француску, будући да је у срцу Европе и Европске уније, Принципи ЕУП су имали важан политички значај. Радови комисије на чијем челу је био Оле Ландо истакли су начела која су по њеним налазима били заједничко достигнуће еволуције уговорних права у европским правним системима и требало је да у будућности постану оквир за усаглашенији развој, који су и сами усмеравали. Међутим, прихватање Принципа ЕУП тражило је напуштање бар једног дела правног идентитета и правне традиције, а према том сазнању француска правна наука није могла да остане равнодушна. Своју заинтересованост да продубљено испита однос свог уговорног права према Принципима ЕУП снажно је изразила на научном колоквијуму организованом на иницијативу Министра правде 2003 године.³⁵⁾ На овом научном скупу први пут у овом веку појавила се идеја о рекодификацији³⁶⁾ која би имала оцртани досег. Није се очекивало да законодавни радови промене уговорно и облигационо право од темеља, већ да га осавремене, усагласе са потребама и напретком данашње епохе, али и да очувају дух и принципе Грађанског законика.³⁷⁾

У Србији, рад на изради грађанског законика покренут је одлуком Владе о образовању Комисије за израду грађанског законика од 2006 године.³⁸⁾ Питање кодификације грађанскоправних односа у целости није пре тога било постављено јер у државно-правном уређењу Југославије није постојао уставни основ за доношење општег грађанског законика.³⁹⁾ Зато се први предлог да

различите од оних презентованих у извештају. Вид. Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, *Les droits de tradition civiliste en question: à propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale*, Paris, 2006, Internet, <http://henricapitant.org>, 07/07/2016.

34) Вид. Ole Lando, Eric Clive, André Prüm, Rheinard Zimmerman (eds), *Principles of European Contract Law, Part III*, Kluwer Law International, The Hague, 2003, 1-287.

35) Вид. Y. Lequette, „Y aura -t-il encore en France, l’an prochain, un droit commun des contrats?“, нав. дело, стр. 617.

36) Вид. Piere Catala, „Présentation générale“, *Avant-projet de réforme du droit des obligations (Articles 1101 à 1386 du Code civil) et du droit de la prescription (Articles 2234 à 2281 du Code civil)*, стр. 2, Internet, <http://henricapitant.org>, 07/07/2016.

37) Вид. Ministère de la justice, „Rapport“, стр. 132.

38) Вид. Одлука о образовању Комисије за израду Грађанског законика, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 104/06.

39) Вид. Драган Павић, „Југословенски грађански законик“, *Правни живот*, Београд, бр. 10/98, стр. 482.

се приступи кодификацији појавио после прекида уставног континуитета са југословенском државом (2002). Прва незванична иницијатива дошла је од правне науке,⁴⁰⁾ а подстицаји су, као и у Француској, били унутрашњи и спољни.

Спољни подстицаји да се у оквиру кодификације грађанског права спроведе реформа облигационог права деловали су другачије него у Француској. Наиме, рекодификације у другим државама и Принципи ЕУП подстакнули су генезу француске реформе, дајући јој на првом месту политички значај. Даљим оклевањем са законодавним променама француско право је могло остати изоловано од савремених кретања и изгубити корак у надметању са другим правима за прву позицију у усмеравању еволуције заједничког европског права у будућности. Такав притисак споља на српску реформу није постојао. Напротив, реформски захвати у упоредном праву и доктринарни пројекти на стварању европског права имали су само научни значај у покретању радова на преправкама облигационог права у смислу модела који оличавају савремена правна решења.⁴¹⁾ Спољни подстицај долазио је и од директива Европске уније, нарочито у области заштите потрошача. С обзиром на изјављену државну вољу за укључивањем Србије у Процес стабилизације и придруживања са Европском унијом, могло би се рећи да је пред званични почетак кодификације могао имати одређену политичку тежину, али не и значајнију моћ.⁴²⁾

Што се тиче унутрашњих разлога, они су у нашој правној теорији били одавно апстрактно формулисани: потпуност регулација, потпуније прилагођавање права стварности, аутоматизам и сигурност остваривања чим наступе предвиђене околности, лакоћа, брзина, јефтиноћа и штедња напора у примени права, једноставност и економија средстава, логичност и усклађеност поступка и сигурност.⁴³⁾ Непостојање било којег у стварности може

40) Вид. „Завршни документ Копаоничке школе природног права“, Београд, 2002, 56; наведено према Комисија за израду Грађанског законика, *Радни текст ГЗ*, стр. 698.

41) Вид. Комисија за израду Грађанског Законика (ур.), *Рад на изради ГЗ*, стр. 145. Комисија је разматрала, али без заузимања одређеног става, да би извори инспирације за формулацију предлога могла бити решења из нових законика Квебека, Русије, Португалије и Мађарске (исто, стр. 19).

42) Комисија је била колебљива у ставу да ли до тада објављене директиве укључити у српско право грађанским закоником или односи које директиве уређују треба да буду предмет регулација специјалних закона (вид. исто, стр. 149). Дилема је постепено решена доношењем Закона о заштити потрошача од 2010 и 2014 године.

43) Вид. Радомир Лукић, *Методологија права*, Завод за уџбенике и наставна средства и Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1995, стр. 169.

бити разлог за законодавне интервенције, као што је то показало искуство француске реформе. После два дуга века живота тамошње облигационо право више није било потпуно, ни усклађено са стварношћу, а сума правних решења које је створила судска пракса у намери да отклони ове недостатке, учинила је право непредвидљивим и несигурним у остваривању, што је резултирало правном несигурношћу. Међутим, када окренемо поглед ка важећем облигационом праву у Србији тешко да би се могао наћи неко ко би оспорио констатацију да није показало озбиљне недостатке, па ни потребу за већим изменама.⁴⁴⁾ Због тога, Комисија је у образложењу Радног текста ГЗ међу разлозима за осавремењавање и доградњу постојећих законских решења, навела само један о наведених теоријских разлога – усаглашавање са тековинама правне праксе.⁴⁵⁾

3. ТОКОВИ РАЗВИТКА

У припреми француске реформе израђена су три преднацрта. Писање првог започела је још пре њеног званичног покретања група универзитетских професора предвођена професором Ката-ла (*Pierre Catala*), на иницијативу Удружења Анри Капитан и под његовим окриљем. Преднацрт под насловом „Преднацрт реформе права облигација (чланови 1101 до 1386 Грађанског законика) и права застарелости (чланови 2234 до 2281 Грађанског законика)“ био је готов 2005. године и предат Министру правде.⁴⁶⁾ Исти по-сао предузела је мало касније и радна група коју је образовала Академија моралних и политичких наука (*L'Académie des sciences morales et politiques*), на чијем челу је био професор Франсоа Тере (*François Terré*). Први део преднацрта под насловом „Ка реформи права уговора“, ставила је на увид јавности 2008. године, а други и трећи, „Ка реформи грађанскоправне одговорности“ и „Ка реформи општег режима облигација“, 2011 односно 2013. године.⁴⁷⁾

44) Вид. Слободан Перовић, „Стручно мишљење о нацрту Закона о облигационим односима Федерације БИХ/Републике Српске књ. I, Општи део, с стањем 28. јануара 2003“, *Анали Правног факултета*, Београд, бр. 1-2/2003, стр. 23.

45) Вид. Комисија за израду Грађанског законика, *Радни текст ГЗ*, стр. 682.

46) Вид. Association Henri Capitant, *Avant-projet de réforme du droit des obligations (Articles 1101 à 1386 du Code civil) et du droit de la prescription (Articles 2234 à 2281 du Code civil)*, Internet, <http://henricapitant.org>, 07/07/2016.

47) Вид. François Terré, *Pour une réforme du droit des contrats sous la direction de François Terré*, Daloz, Paris, 2008; François Terré, *Pour une réforme du droit de la responsabilité sous la direction de François Terré*, Daloz, Paris, 2011; François Terré, *Pour une réforme du régime général de l'obligations sous la direction de François Terré*, Daloz, Paris, 2013.

Колекцију пројеката, поред ова два неслужбена, комплетирао је трећи, Министарства правде, односно његовог Бира за облигације. Тај преднацрт је настао у две фазе. Након завршетка прве, 2008. године, презентован је „Преднацрт реформе права уговора“,⁴⁸⁾ а по окончању друге, 2009. године, „Преднацрт реформе општег режима облигација и квазиуговора“.⁴⁹⁾

Три пројекта сачинили су тимови различитих састава. Рад на Преднацрту који је потписао професор Катала (због тога је назван „Преднацрт Катала“) окупио је тридесет шест професора и једног члана ван универзитетске средине.⁵⁰⁾ У радној групи која је написала преднацрт под егидом Академије за моралне и политичке науке и руковођењем професора Тереа („Преднацрт Тере“), било је највише професора права, а уз њих и неколицина правних практичара: адвоката, стручњака из компанија, судија и јавних бележника.⁵¹⁾ Насупрот овим пројектима, у активностима на изради преднацрта Министарства правде било је ангажовано мање учесника. Већину су чинили представници парламентарних домова, адвоката, јавних бележника, трговачких друштава и организација за заштиту потрошача. Само два члана били су професори права, а један члан је био саветник Касационог суда.⁵²⁾

„Преднацрт Катала“, „Преднацрт Тере“ и Владин Преднацрт разликовали су се и по програмским опредељењима. Радна група под руководством професора Катала осмислила је законодавне промене које су одржавале континуитет са постојећим правом и чврсту укореењеност у француској правној традицији. Њен преднацрт био је предлог консолидације,⁵³⁾ обједињавања права⁵⁴⁾

48) Вид. Ministère de la justice, *Projet de reforme du droit des contrats (Juillet 2008)*, Internet, <http://www.chairejlb.ca>, 09/07/2016/. Овај преднацрт је незнатно преправљен и поново објављен (вид. Ministère de la justice, *Projet de reforme du droit des contrats (Mai 2009)*, Internet, http://droit.wester.ouisse.free.fr/textes/TD_contrats/projet_contrats_mai_2009.pdf, 13/07/2016).

49) Вид. Ministère de la justice, *Projet de reforme du regime des obligations et des quasi contrat*, Internet, http://textes.justice.gouv.fr/art_pix/avant_projet_regime_obligations.pdf, 10/07/2016.

50) Вид. Pierre Catala, „Presentation générale“, нав. дело, стр. 2-4.

51) Вид. Denis Mazeaud, „La réforme du droit français des contrats: trois projets en concurrence“, *Liber amicorum Christian Larroumet* (dir. Sarah Bros, Blandine Mallet-Bricout), Economica, Paris, 2009, стр. 325

52) Вид. Guillaume Meunier, „Présentation du projet de réforme du droit des contrats“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр.2/2015, стр. 623.

53) Вид. François Terré, Philippe Simler, Yves Lequette, *Droit civil. Les obligations*, Daloz, Paris, 2013, стр. 61.

54) О појму консолидације вид. Владимир Водинелић, *Грађанско право. Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, нав. дело, стр. 87.

садржаног у Грађанском законнику и права које се развило изван Законика.⁵⁵⁾ Насупрот томе, „Преднацрт Тере“ предлагао је прекид континуитета и држање правца ка коме су еволуцију усмеравали Принципи ЕУП.⁵⁶⁾ Описујући суштинску разлику између ова два пројекта Мазо (*Mazeaud*) је запазио да се „Преднацрт Каталала“ с намером укључивао у велику француску уговорну традицију, док је „Преднацрт Тере“ представљао малу револуцију у уговорном праву.⁵⁷⁾ Трећи пројекат, Министарства правде, био је синтеза ових преднацрта,⁵⁸⁾ али је више него „Преднацрт Каталала“ био отворен за утицаје који су долазили из упоредног права и европских доктринарних кодификација, поготово од Принципа ЕУП.⁵⁹⁾ Три перспективе из којих су писци гледали на реформу и на начин остваривања зацртаних циљева⁶⁰⁾ одразиле су се на разлике у предлозима конкретних решења.⁶¹⁾

У припремама српске реформе од самог почетка учествовала је само Комисија за израду грађанског законика коју је формирала Влада и снабдела је службеним овлашћењем да изради текст Грађанског законика. Влада је именовала чланство Комисије чији већи део чине професори универзитета. Два члана су представници Владе, два долазе из адвокатске професије, а један члан је судија Врховног Касационог суда. Међу писцима Законика нема представника пословног света, привредних субјеката, њихових асоцијација, ни организација потрошача. Та чињеница сама за себе говори о наглашенијем академском методолошком приступу. О њему сведочи и чврста правна грађа коју је Комисија узела је за полазну основу свога рада. Мада је на почетку одредила да су и Принципи ЕУП део подлоге која ће бити предмет правно тех-

55) Вид. Pierre Catala, „Présentation générale“, нав. дело, стр. 4.

56) Вид. Yves Lequette, „Y aura-t-il encore en France, l’an prochain, un droit commun des contrats?“, нав. дело, стр. 617.

57) Вид. Denis Mazeaud, „F. Terré, ‘Pour une réforme du droit des contrats’“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2009, стр. 472.

58) Вид. Jacques Ghestin, Grégoire Loiseau, Yves-Marie Serinet, *La formation du contrat. Tome 1: Le contrat-Le consentement*, нав. дело, стр. 24.

59) Вид. Denis Mazeaud, „La réforme du droit français des contrats: trois projets en concurrence“, нав. дело, стр. 325.

60) У поменутом говору Председника републике подвучено је да је кодификација, противретежа претераном гомилању закона, више него нужна као инструмент како би се у савременом свету одржао идеал закона који је јасан, разумљив и свима појмљив (вид. *Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors du colloque organisé pour le bicentenaire du Code civil*, стр. 4).

61) Вид. детаљније Denis Mazeaud, „La réforme du droit français des contrats: trois projets en concurrence“, нав. дело, стр. 325.

ничке обраде⁶²⁾ након читања Радног текста ГЗ стиче се утисак да је у њега уграђено далеко више стабилног „домаћег“ правног материјала: норме Закона о облигационим односима, предлози правила које истакла Скица за Законик о облигацијама и уговорима и правила конвенција Уједињених нација које је Србија ратификовала, посебно Конвенције УН о међународној продаји робе. Плодови овог методолошког поступка су предлози који су доминантно реплика института и правила позитивног права и оних који су били садржани у Скици, а нису ушли у ЗОО. Подражавајући та решења Радни текст ГЗ је исказао јасну намеру да облигационо право у будућности уз незнатне допуне и модификације задржи исте принципе и готово сва правила на којима се формирало у прошлости и почива у садашњости.

Учешће три радна тима у француским припремним активностима омогућило је конкуренцију струја мишљења које нису имале исте замисли о дубини промена и погледе у односу на прихватање утицаја упоредног права.⁶³⁾ Зато је у три преднацрта поред подударних решења, било и међусобно супротстављених, чак врло опречних. Но без обзира на то што је један преднацрт имао званични легитимитет, а друга два била научни прилози реформи, сва три уживала су подједнаки фактички ауторитет и били равноправно третирани приликом састављања завршног документа.⁶⁴⁾ „Радне верзије Преднацрта реформе уговорног права, права облигација и доказа облигација“, која се појавила у октобру 2013 године.⁶⁵⁾ Теоријски посматрано, множина преднацрта у Француској имала је само добру страну. Више предлога створило је ширу подлогу за научну критику и омогућило да се проблематика реформе разматра из више углова.

У припремању реформе облигационог права у Србији није било других целовитих прилога који би понудили другачије концепте и решења. Ипак, овдашњој реформи не може се приговорити да је остала сасвим затворена за уплив различитих мишљења. У Радном тексту ГЗ на много места предложена су по два нацрта

62) Вид. Комисија за израду Грађанског законика (ур), *Пад на изпаду ГЗ*, стр. 145.

63) Вид. Jacques Ghestin, Grégoire Loiseau, Yves-Marie Serinet, *La formation du contrat. Tome I: Le contrat-Le consentement*, нав. дело, стр. 17.

64) Вид. Philippe Dupichot, „Regards (bienveillants) sur le projet de réforme du droit français des contrat“, нав. дело, стр. 33.

65) Вид. Bureau du droit des obligations, *Avant-projet de réforme du droit des obligations (document de travail)*, 23 octobre 2013, Internet, <http://mfimblog.files.wordpress.com/17/07/2016>.

(понегде и више) решења једног истог правног питања, а избор између њих треба да уследи након што буду саслушане сугестије стручне јавности. Премда су изостали конкурентски пројекти, који би створили широк основ за увиде у проблематику реформе облигационог права са више аспеката, ипак постоје проширења која су омогућила конкуренцију правних решења, додуше ограничenu и усмерену.

4. ИЗВОРИ

Облигационо право у француском Грађанском законуку било је ослоњено једним делом на римско право које је важило на тлу француске, али не директно, него посредством теоријских радова великих правника Доме (*Domat*) и Потјеа (*Potier*), а другим делом на радове црквеноправних писаца.⁶⁶⁾ Редактори Законика нису се инспирисали изворима који су имали порекло у страним правима. Насупрот томе, у српском праву примена упоредно правног метода у припремању грађанског законодавства била је природна ствар. У ранијим епохама његова употреба је била чак искључива. У Српском грађанском законуку општа правила облигационог права и правила о именованим уговорима била су *in corpore* преузета из Аустријског грађанског законика. И савремено облигационо право, нашло је потпору за своја правила у достигнућима из упоредног права. Посматрани према употреби компаративног метода француско и српско право припадали су дакле, различитим типовима. Док се прво инспирисало искључиво својим изворима, друго се делимично ослањало на упоредно законодавство и међународне конвенције,⁶⁷⁾ из њих позајмљивало правила и прерађена према потребама сопственог правног промета, уграђивало у себе.⁶⁸⁾

Међутим, примена упоредно правног метода у припремању кодификације више није дистинктивна тачка српског и француског права. Приликом припремања актуелног рекодификаторског захвата редактори француских преднацрта нису се држали

66) Вид. François Terré, Philippe Simler, Yves Lequette, *Droit civil. Les obligations*, нав. дело, стр. 38-39.

67) Вид. Михаило Константиновић, *Облигације и уговори. Скица за законик о облигацијама и уговорима*, Службени лист СРЈ, Београд 1996, стр. 33-34.

68) Вид. Миодраг Орлић, „Историја настајања грађанског законодавства у Србији“, нав. дело, стр. 72-77.

методолошког приступа очева Грађанског законика. У извештају Министра правде Председнику републике написаном поводом отварања законодавне процедуре за усвајање Ордонансе од 10. октобра 2016. године стоји да су јој претходили европски и међународни пројекти за хармонизацију уговорног права: УНИДРОА Принципи међународних трговинских уговора објављени 1994. године и уопштувани 2004. године, Ландови Принципи ЕУП (објављени у три дела од 1994 до 2003. године), Гандолфијев (*Gandolfi*) Нацрт европског законика о уговорима (од 2000. године), Заједнички референти оквир (од 2008. године) и Нацрт општих уговорних принципа који је израдио Удружење Анри Капитан (2008).⁶⁹⁾ Теоријске анализе показале су да су ови пројекти права могли утицати да у Ордонанси од 10. фебруара 2016. године буду прихваћени (без исцрпног набрајања): теорија пријема при утврђивању момента закључења уговора,⁷⁰⁾ нова правила о тумачењу уговора⁷¹⁾ и формулације других норми (о економској принуди, једностраном утврђивању цене, ревизији уговора због промењених околности; неиспуњењу уговорне обавезе и последицама неизвршења⁷²⁾) итд.

Са друге стране, српска Комисија за израду Грађанског законика одредила је Принципе ЕУП као елеменат полазне концепцијске основе за израду предлога правила о облигацијама у

69) Реч је о једном од два француска прилога европском пројекту Заједнички референтни оквир, колективном делу правника чији рад су кординирали професорка Фоварак Косон (*Fauvaraque-Cosson*) и професор Мазо (вид. *Bénédicte Fauvaraque – Cosson, Denis Mazaeud (dir.), Projet de cadre commun de référence. Principes contractuels communs, Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française et Société de Législation Comparée, Paris, 2008*). Други прилог је „Заједничка уговорна терминологија” (вид. *Bénédicte Fauvaraque – Cosson, Denis Mazaeud (dir.), Projet de cadre commun de référence. Terminologie contractuelle commune, Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française et Société de Législation Comparée, Paris, 2008*).

70) Вид. *Nicolas Molfessis, „La formation du contrat – observations et propositions de modifications du Projet d’ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations”, La semaine juridique, Édition générale, LexisNexis, бр. 21/2015, стр. 11.*

71) Вид. *Oliver Deshayes, „L’interprétation des contrats - observations et propositions de modifications du Projet d’ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations”, La semaine juridique, Édition générale, LexisNexis, бр. 21/2015, стр. 40.*

72) Вид. *Le projet de réforme du droit des contrats (colloque), Revue des contrats, Lextenso, бр. 2/2015, spec: Pascal Ancel, „Article 1142: violencé économique”, стр. 747; Carole Aubert de Vincelles, „Article 1163: la fixation unilatérale du prix, стр. 753; Rémy Cabrillac, „L’article 1196: la porte entrouverte à l’admission de l’imprevision”, стр. 771; Johann Le Bourg, Christophe Quézel-Ambrunaz, „Article 1221: l’exécution forcée en nature des obligations, стр. 782; Eric Savaux, „Article 1223: la réduction du prix”, стр. 786.*

будућем Грађанском законнику Републике Србије. Њихови утицаји могли би се пронаћи на пример, у правилу према коме се раскид уговора због промењених околности може тражити само након неуспелих преговора о измени уговора (Радни текст ГЗ, члан 273 став 2),⁷³⁾ правилу о тумачењу уговора које се примењује када буде утврђено да је једна страна имала намеру да уговор добије особено значење (Радни текст ГЗ, чл. 230 ст. 3),⁷⁴⁾ правилу о околностима од значаја за тумачење уговора (Радни текст ГЗ, чл. 231)⁷⁵⁾ итд. Рецимо на крају да су исти упоредно правни извори који су инспирисали обе реформе, постале нити које бар у неким појединостима, као што је на пример законска обавеза уговорних страна да поново преговарају о измени уговора пре подношења захтева суду да одлучи о раскиду или модификацији уговора, приближавају српско и француско право.

5. ЗАКЉУЧАК

Припреме за законодавне промене српског облигационог права у оквиру израде Грађанског законика Републике Србије и реформу уговорног права, општих правила о облигацијама и доказу облигација у Француској започеле су у размаку од две године. након што су у упоредном праву већ биле изведене релативне грађанског права и објављени европски и међународни нацрти за усклађивање уговорног права. Они су могли да подстакну реформе, да утичу на токове развитка и изворе инспирација. У Француској дали су покретању промена и политичку димензију, створили подлогу за настанак различитих струја мишљења које су се показале током рада на реформи и одшкринули врата примени упоредно правног метода. У Србији, осим доктринарног нису имали други значај за почетак припремних активности. Њихово деловање на правац и начин кретања ка променама није се осетио. Благих утицаја једног европског пројекта, Принципа ЕУП, као извора инспирације, видљивији су у предлозима само појединих решења у Радном тексту ГЗ.

73) Упор. *The Principles Of European Contract Law*, art. 6:111, Internet, <http://transnational.deusto.es>, 25/07/2016.

74) Упор. *The Principles Of European Contract Law*, art. 5:101 (2), Internet, <http://transnational.deusto.es>, 25/07/2016.

75) Упор. *The Principles Of European Contract Law*, art. 5:102. Internet, <http://transnational.deusto.es>, 25/07/2016.

ЛИТЕРАТУРА

- Водинелић Владимир, *Грађанско право. Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2012.
- Комисија за израду Грађанског законика (ур), *Рад на изради Грађанског законика Републике Србије са извештајем комисије о отвореним питањима*, Београд, 2007.
- Комисија за израду Грађанског законика, *Грађански законик Републике Србије. (Радни текст припремљен за јавну расправу, са алтернативним предлозима)*, Београд, 2015.
- Закључак Министарства правде од 25. јуна 2015. године, Internet, <http://mpravde.gov.rs/files/Zakljucak>, 30/06/2016.
- Константиновић Михаило, *Облигације и уговори. Скица за законик о облигацијама и уговорима*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- Лукић Радомир, *Методологија права*, Завод за уџбенике и наставна средства и Београдски издавачко-графички завод, Београд, 1995.
- Лукић Радомир, Кошутић Будимир, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1985.
- Одлука о образовању Комисије за израду Грађанског законика, *Службени лист Републике Србије*, бр. 104/06.
- Орлић Миодраг, „Историја настајања грађанског законодавства у Србији“, *Рад на изради Грађанског законика Републике Србије са извештајем комисије о отвореним питањима* (уредила Комисија за израду Грађанског законика) Београд, 2007, стр. 27-77.
- Павић Драган, „Југословенски грађански законик“, *Правни живот*, Београд, бр. 10/98, стр. 481-489.
- Перовић Слободан, „Стручно мишљење о нацрту Закона о облигационим односима Федерације БИХ/Републике Српске књ. I, Општи део, с стањем 28. јануара 2003“, *Анали Правног факултета*, Београд, бр. 1-2/2003, стр. 324-416.
- Ancel Pascal, „Article 1142: violencé économique“, *Le projet de réforme du droit des contrats* (colloque), *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, 747-749.
- Association Henri Capitant, *Les droits de tradition civiliste en question: à propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale*, Paris, 2007, Internet, <http://henricapitant.org>, 07/07/2016.
- Association Henri Capitant, *Avant-projet de réforme du droit des obligations (Articles 1101 à 1386 du Code civil) et du droit de la prescription (Articles 2234 à 2281 du Code civil)*, Internet, <http://henricapitant.org>, 07/07/2016.
- Aubert de Vincelles Carole, „Article 1163: la fixation unilatérale du prix“, *Le projet de réforme du droit des contrats* (colloque), *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 752-755.
- Barda Ernest, „Quelques aspects du nouveau Code civil italien“, *Revue internationale de droit comparée*, Société de législation comparée, Paris, бр. 2/1952, стр. 225-255.

- Blagojevic Borislav, „L'influence du Code civil sur l'élaboration du Code civil serbe“, *Revue internationale de droit comparée*, Société de législation comparée, Paris, бр. 4/1954, стр. 733-743.
- Bureau du droit des obligations, *Avant-projet de réforme du droit des obligations (document de travail)*, 23 octobre 2013, Internet, <http://mfmblog.files.wordpress.com>, 17/07/2016.
- Cabrillac Rémy, „L'article 1196: la porte entrouverte à l'admission de l'imprevison“, *Le projet de réforme du droit des contrats (colloque)*, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 771-773.
- Cadiet Luc, „Interrogations sur le droit contemporain des contrats“, *Le droit contemporain des contrats, Bilan et perspectives* (sous la direction de Luc Cadiet), Economica, Paris 1987, стр. 7-13.
- Carbonnier Jean, *Droit civil. Introduction*, PUF, Paris 1996.
- Carbonnier Jean, „Introduction“, *L'évolution contemporaine du Droit des Contrats, Journées Rene Savatier*, PUF, Paris, 1986, стр. 19-29.
- Cartwright Jon, „Un regard anglais sur les forces et faiblesses du droit français des contrats“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 691-699.
- Catala Pierre, „Présentation générale“, *Avant-projet de réforme du droit des obligations (Articles 1101 à 1386 du Code civil) et du droit de la prescription (Articles 2234 à 2281 du Code civil)*, стр. 2 -7, Internet, <http://henricapitant.org>, 07/07/2016.
- Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 1986.
- Deshayes Oliver, „L'interprétation des contrats – observations et propositions de modifications du Projet d'ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations“, *La semaine juridique*, Édition générale, LexisNexis, бр. 21/2015, стр. 39-43.
- Dupichot Philippe, „Regards (bienveillants) sur le projet de réforme du droit français des contrats“, *Droit & patrimoine*, Lamy, Paris 247/2015, стр. 32-47, Internet, http://gide.com/sites/default/files/dep247_article_philippedupichot_mai_0.pdf, 05/07/2016.
- Fauvaraque – Cosson Bénédicte, Mazaeud Denis (dir.), *Projet de cadre commun de référence. Principes contractuels communs*, Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française et Société de Législation Comparée, Paris, 2008.
- Ghestin Jacques, Loiseau Grégoire, Serinet Yves-Marie, *La formation du contrat. Tome 1: Le contrat-Le consentement*, L.G.D.J., Paris 2013.
- Houin Roger, „La technique de la réforme des codes français de droit privé“, *Revue internationale de droit comparée*, Société de législation comparée, Paris, бр. 1/1956, стр. 9-27.
- Lando Ole, Clive Eric, Prüm André, Zimmerman Reinhard (eds), *Principles of European Contract Law, Part III*, Kluwer Law International, The Hague, 2003.
- Le Bourg Johann, Quézel-Ambrunaz Christophe, „Article 1221: l'exécution forcée en nature des obligations“, *Le projet de réforme du droit des contrats (colloque)*, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 782-784.
- Lequette Yves, „Y aura-t-il encore en France, l'an prochain, un droit commun des contrats?“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 616-621.

- Malaurie Phillipe, Mourvan Patric, *Introduction du droit*, Defrénois, Paris 2012.
- Malaurie Philippe, *Les successions. Les libéralités*, Defrénois, Paris 2008.
- Mazeaud Denis, „Observations conclusives“, *Réforme du droit des contrats: quelles innovations?* (colloque, Paris, 16. février 2016), *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, 2016/hors-série, стр. 53-57.
- Mazeaud Denis, „La réforme du droit français des contrats“, *Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal*, бр. 44/2010, стр. 242-257, Internet, https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/315_mazeaud.pdf, 03/07/2016.
- Mazeaud Denis, „La réforme du droit français des contrats: trois projets en concurrence“, *Liber amicorum Christian Larroumet* (dir. Sarah Bros, Blandine Mallet-Bricout), Economica, Paris, 2009, стр. 325-341.
- Mazeaud Denis, „F. Terré, 'Pour une réforme du droit des contrats'“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2009, стр. 471-477.
- Meunier Guillaume, „Présentation du projet de réforme du droit des contrats“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 622-624.
- Ministère de la justice, Direction des Affaires Civiles et du Sceau, *Reforme de la responsabilite civile (avant-projet de la loi)*, Internet, http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/avpjl-responsabilite-civile.pdf, 08/05/2016.
- Ministère de la justice, „Rapport au President de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant régime général et de la preuve des obligations“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, 2016/hors-série, стр. 99-166.
- Ministère de la justice, *Projet de reforme du regime des obligations et des quasi contrat*, Internet, http://textes.justice.gouv.fr/art_pix/avant_projet_regime_obligations.pdf, 10/07/2016.
- Ministère de la justice, *Projet de reforme du droit des contrats (Juillet 2008)*, Internet, <http://www.chairejlb.ca>, 09/07/2016.
- Ministère de la justice, *Projet de reforme du droit des contrats (Mai 2009)*, Internet, http://droit.wester.ouisse.free.fr/textes/TD_contrats/projet_contrats_mai_2009.pdf, 13/07/2016.
- Molfessis Nicolas, „La formation du contrat - observations et propositions de modifications du Projet d'ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations“, *La semaine juridique*, LexisNexis, Paris, бр. 21/2015, стр. 6-13.
- Ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, *Journal Officiel de la République Française*, n° 0035 du 11, février 2016, texte n° 26, Internet, <https://legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/2/10/JUSCI1522466R/jo/texte>, 01/07/2016.
- Orlić V. Miodrag, „La cause des obligations dans le droit serbe“, *Mélanges en l'honneur du professeur Jean Hauser*, LexisNexis & Daloz, Paris, 2012, стр. 955-973.
- Pédamon Michel, „Notice sur la Partie générale du Livre 2“, *Code Civil allemand. Traduction commentée* par Gwendoline Lardeaux, Raymod Legeais, Michel Pédamon, Claude Witz), Paris, 2010, стр. 79-81.
- Peritch Jivojin, „L' evolution du droit civil en Serbie depuis 1869 jusqu' à nos jours“, *Les transformations du droit dans les principaux pays depuis cinquante*

- ans (1869). *Livre du Cinquantenaire de la Société de la législation comparée de France, Tome II*, Société de législation comparée, Paris, 1922, 305- 359.
- Ranieri Filipo, „La novele partie générale du droit des obligations“, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, бр. 4/2002, стр. 942-958.
- Raymond Legeais „ L’utilisation du droit comparé par les tribunaux“, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, бр. 2/1994, стр. 347-358.
- Savaux Eric, „Article 1223: la réduction du prix“, *Le projet de réforme du droit des contrats* (colloque), *Revue des contrats*, Lextenso, Paris, бр. 2/2015, стр. 786-788.
- Stoffel–Munck Philippe, „Premier bilan de la réforme“ *Droit & Patrimoine*, Lamy, Paris, бр. 213/2012, стр. 56-71, Internet, http://fjpansier.com/resources/lamyline.lamy.fr.domino-ip2.univ-paris1.fr_Content_PageViewPDF.pdf, 02/07/2016.
- Terré François, Simler Philippe, Lequette Yves, *Droit civil. Les obligations*, Daloz, Paris, 2013.
- Terré François, *Pour une réforme du régime général de l’obligation sous la direction de François Terré*, Daloz, Paris, 2013.
- Terré François, *Pour une réforme du droit de la resposabilite sous la direction de François Terré*, Daloz, Paris, 2011.
- Terré François, *Pour une réforme du droit des contrats sous la direction de François Terré*, Daloz, Paris, 2008.
- The Principles Of European Contract Law*, Internet, <http://transnational.deusto.es>, 25/07/2016.
- Wilson Carlos Pizzaro, „Les remèdes à l’ inexécution contractuelle dans la réforme du droit des contrats en France: regard d’un juriste chilien“, *Revue des contrats*, Lextenso, Paris 2/2015, стр. 706-710.
- Zweigert Konard, Kötz Hein, *An introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998, стр. 109-118.

Marko Djurdjevic

**THE OBLIGATION LAW REFORMS IN SERBIA
AND IN FRANCE**

**Comparative view of legislation changes, their reasons,
development proces and sources**

Resume

In Serbia, codification of civil law started in 2006. On the basis of the work of the Commission of writing the Civil Code of Republic of Serbia already published it can be noticed that Serbian Obligations

Relations Act will be modified. Two years before the beginning of these legislation changes in Serbia, France initiated reforms of contract law, regime and proof of obligations that make in-depth modifications to the Civil code. In both legal systems the point is partial changes of the existing contract law and general provisions of obligations relations. They have their own genesis, both are motivated by specific reasons, have independent evolution and sources of inspiration. Each of these reforms draws particular attention.

However, we cannot ignore that preparations for reforms in two European legal systems started in the interval of two years and the fact that certain European and international projects of harmonization of contract law were published earlier (Principles of European Contract law, European Contract Code, UNDRIT Principles of International Commercial Contracts). Some of projects were presented while the work on legislation changes was in progress, for example Draft Common Frame of Reference. For this reason, the French re-codification and Serbian codification can be considered from the perspective of these projects and some questions could be posed: whether they motivated the reforms in Serbia and in France; whether they influenced their internal development; whether they inspired work groups to propose new legal norms.

The French reform began with the intention of making the provisions of Civil Code more modern and simpler, improving their legibility, make them more accessible. All this was done with the objectives to improve legal certainty, attractiveness of French contract law and facilitate its application in contracts of international law. First unofficial initiative originated from legal theory. During the reform there existed three working groups that prepared three draft. Compositions of those work groups were different. The first two were formed by academics, whereas the third was governmental. The final text of Ordinance (fr. *ordonnance*) n° 2016-133 dated 10 February 2016, which reformed the French civil code, was synthesis of all those drafts. The European and international projects tending towards harmonising contract law gave the French reform a certain political dimension, made basis for different schools of thought and created opportunity for implementing the comparative law method.

Legal theory has also taken the first steps in the Serbian reform. Official reasons were modernizing and remodeling the existing legal solutions, making them more in agreement with contemporary trends

of legal practice and theory, international conventions and the EU directives. Preparation activities and work on the reform were done by a government commission. Only one draft existed. There existed none complete scientific additions to the reform. Foreign projects, European and international, did not have any impact on the beginning of the preparation activities, apart from scientific one. Their influence on the direction of changes and the way of conducting them was not significant. A slight influence of Principles of European Contract Law as the source of inspiration is more visible only in proposing some solutions in the Draft of Serbian civil code.

Keywords: Draft of Civil Code of the Republic of Serbia, Obligations Relations Act, French civil code, Ordinance (fr. Ordonnance) n° 2016-133 dated 10 February 2016, Codification

* Овај рад је примљен 01.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Драгана Коларић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Саша М. Марковић

Полицијска управа Ваљево, МУП Р. Србије

ОСНОВНА ЉУДСКА ПРАВА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СВЕТЛУ НОВОГ ЗАКОНА О ПОЛИЦИЈИ*

Сажетак

Доношењу новог *Закона о полицији* претходила је политичка одлука да се изврши реформисање система јавне безбедности и његово усклађивање са европским тековинама и вредностима. Закон је донет у духу евроинтеграција, у току спровођења кључних реформи законодавства Србије у области система безбедности и правде. Одлуком Савета Европе од 01. марта 2012. године Србија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ. Закон је ступио на снагу у време давања последње оцене о испуњености услова за отварање најважнијих поглавља 23 и 24.¹⁾ Пре усвајања добио је позитивно мишљење Савета Европе, иако је Заштитник грађана ставио многобројне примедбе.²⁾ Анализираћемо поједине одредбе закона и утврдити да ли су оне „адекватно

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта „*Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције*“ чији је носилац Криминалистичко-полицијска академија у Београду.

- 1) Поглавља 23 (правосуђе и основна права) и 24 (правда, слобода и безбедност) Европска унија је отворила са Србијом 18.07.2016. године, Internet, <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=269573>, 19/07/2016.
- 2) Заштитник грађана, *Мишљење на предлог Закона о полицији*, бр.45-527/15, Београд, <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4545-2016-01-18-10-55-26>, Internet, 09/07/2016.

доступне, предвидиве и формулисане са довољно прецизности да појединцу – ако је потребно, омогуће одговарајући савет – ради регулисања његовог понашања“.³⁾ Такође, разматраћемо да ли је омогућено остваривање права на приватни и породични живот, као и на правично суђење запосленом у МУП-а тј. да ли је у складу са *Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода*.⁴⁾ Јасно је да примена одредби које нису у складу са *Конвенцијом* може довести до усвајања представки од стране Европског суда за људска права,⁵⁾ а самим тим и доношења пресуда из којих произилазе одређене обавезе за Србију. Узимајући у обзир наведено, након подношења иницијатива од стране синдикалних и других организација за оцену уставности појединих одредби које се тичу радноправног положаја запослених у МУП-а, потребно је исте анализирати применом различитих метода тумачења и утврдити шта је законодавац хтео да постигне.

Кључне речи: Закон о полицији, евроинтеграције, основна људска права, судски поступак, запослени, престанак радног односа, законитост, уставност

ЕСЉП је у предмету Миливојевић и други против Србије,⁶⁾ донео пресуду у којој се констатује да је отпуштање подносилаца представки на основу члана 45. Закона о унутрашњим пословима⁷⁾ представљало мешање у њихово право на поштовање приватног живота у оквиру значења члана 8. Конвенције.⁸⁾ Наведени члан закона престао је да се примењује у нашем правном систему 29. новембра 2005. године, престанком важења Закона/1991 и ступањем на снагу Закона о полицији⁹⁾ 2005 године. Усвајању новог закона

3) То је синтагма коју користи Европски суд за људска права. Види: The Sunday Times против Уједињеног Краљевства (број 1) пресуда од 26. априла 1979. године, серија А број 30, стр. 31, став 49; The Larissis и други против Грчке пресуда од 24. фебруара 1998. године, Извештаји 1998-I, стр. 378, став 40; Nashman и Nagur против Уједињеног Краљевства [ВВ], број 25594/94, став 31, ЕЦХП 1999-VIII; Rotaru против Румуније [ВВ], број 28341/95, став 52, ЕЦХП 2000-V, Hasan и Chaush против Бугарске [ВВ], број 30985/96, став 84, ЕЦХП 2000-XI.

4) У даљем тексту Конвенција.

5) У даљем тексту ЕСЉП.

6) Представке бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07, пресуда донета 15. децембра 2015. године, а јавно објављена 12. јануара 2016. године.

7) Закон о унутрашњим пословима – Закон/1991, *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03.

8) Пресуда је објављена 07. јуна 2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 53/16.

9) Закон о полицији – Закон/2005, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09, 92/11, 64/15.

претходило је доношење *Решења о неприхватању иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности*¹⁰⁾ оспорених одредби чланова 34. и 45. Закона/1991, али и званично обраћање Уставног суда¹¹⁾ Народној скупштини у коме је указано на потребу да се прецизирају овлашћења министра у доношењу одлуке о престанку радног односа полицијских службеника против којих је покренут кривични поступак, као и права лица којима је престао радни однос када се поступак пред надлежним судом правоснажно оконча доношењем ослобађајуће пресуде.¹²⁾ Резултат упућеног дописа је одредба члана 165. став 1. Закона/2005 у којој је прописано да полицајац може само да буде привремено удаљен из службе док траје кривични поступак.¹³⁾

Међутим, и Закон/2005 је у тренутку доношења имао одредбу (члан 168.) која је прописивала да запосленом радни однос престаје ако су током његовог рада у МУП-а настале безбедносне сметње због којих са њим радни однос не би ни био заснован да су у време заснивања постојале.¹⁴⁾ Синдикална борба полицијских службеника за већа права запослених која је резултирала брисањем члана 168. Закона/2005¹⁵⁾ је, доношењем одредби члана 172. ст. 1 тачка 2. новог Закона о полицији,¹⁶⁾ доживела потпуни неуспех. Несумњиво је брисање члана 168. довело до немогућности отпуштања одређеног броја запослених за које је доказано или се сумњало да се појављују као учиниоци кривичних дела. О оправданости тог потеза, као и о (не)могућностима државе да се обрачуна са тим проблемом ћемо говорити у следећим редовима. Најважније питање је да ли се на тај начин угрожава кохерентност правног система Србије и ставља на пробу демократски оријентисан апарат државне принуде који би требао да основна људска права ставља у први план.¹⁷⁾

10) IY бр. 346/95 од од 7.03.1996. године и IY бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године.

11) У даљем тексту УС.

12) Видети: Решење УС IY бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 39/04.

13) Видети: Пресуда ЕСЉП – предмет Миливојевић и други против Србије.

14) Видети: Члан 111. Закона/2005, у *Службеном гласнику РС*, бр. 101/05 од 21. новембра 2005.год.

15) Овај члан Закон о полицији је брисан изменама објављеним у *Службеном гласнику РС*, бр. 92/11 од 7. децембра 2011. године, са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања.

16) Закон о полицији – Закон/2016, *Службени гласник РС*, бр. 6/16. Ступио на снагу 05.02.2016.

17) Саша Марковић, „Радно-правни положај запослених у Министарству унутрашњих послова у светлу одредби новог Закона о полицији“, Зборник радова: *Европске*

Закон/2016 донет је у време које је обележено вишесмерним реформама. Пуноправно чланство у ЕУ тј. европски интегративни процеси захтевају и решавање бројних претходних питања која се односе на усклађивање са правном тековином ЕУ. Наравно, разлози за доношење новог законодавства могу бити и резултат нашег лошег искуства и постојања потребе да се одређеним прописима боље, прецизније и ефикасније уреде нека питања. Правно-технички посматрано, у циљу успостављања кохерентности правног система Србије, било је потребно извршити и његово усклађивање са бројним другим прописима донетим у нашој земљи у последњем периоду.¹⁸⁾ Но, овде је реч о вери да је важно донети закон, а све остало и није толико важно, није толико важно да ли ће ти закони моћи да се примењују и да ли ће они који треба да их примењују уопште знати како треба да их примењују, те се тек накнадно, тек када се један закон усвоји приступа процесима едукације грађана, али и едукације оних који примењују законе.¹⁹⁾ Не треба посебно наглашавати колико је тешко донети добар закон који задовољава интересе свих или већине, као и обезбедити његово несметано примењивање.²⁰⁾

Доношењем члана 172. став 1. тачка 2. Закона/2016. на „мала врата“ враћа се модификована верзија одредбе члана 45. Закона/1991. Занимљиво је да је оваква одредба донета у време када су правни заступници Владе Србије у предмету *Миливојевић и други против Србије* истакли да је отказ подносилаца представки заснован на јасној законској одредби при чему су признали да ова законска одредба „има одређене пропусте“, у смислу да је „непрецизна... у односу на права оних лица која желе да се врате на посао у МУП-а након... ослобађајуће одлуке“, који су касније исправљени одлукама УС и усвајањем Закона/2005.²¹⁾

Након сагледавања наведене одредбе, која се односи на посебне случајеве престанка радног односа по сили закона и по-

интеграције: правда, слобода и безбедност (уредник др Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016а. Напомене: Зборник је у штампи.

- 18) Драгана Коларић, Саша Марковић, „Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1, 2016, стр. 169.
- 19) Јован Ђирић, „Идеални закони и несавесни правници“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 2, 2015, стр. 57.
- 20) Драгиша Дракић, Зоран Лончар, Гордана Дракић, „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 1, 2016, стр. 157.
- 21) Видети: Пресуда Европског суда бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07.

следице које може произвести у пракси, указаћемо на проблеме у вези са њеном применом и егзистенцијом у правном систему Србије. Нарочиту пажњу ћемо посветити питању усклађености ове одредбе са Конвенцијом, Уставом и Кривичним закоником.²²⁾ Анализираћемо и поједине одлуке УС, донете у предметима код оцене уставности сличних одредби закона који су регулисали област унутрашњих послова у прошлости, али и пресуде ЕСЈП који се, такође, бавио овим проблемом. Коначно, применом систематског, телеолошког и упоредноправног метода тумачићемо још неке законске одредбе у нашем, али и правном систему држава у окружењу, које се односе на основна људска права и радноправни положај запослених у МУП-а.

1. ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ПО СИЛИ ЗАКОНА

Законом/2016 донет је велики број одредби које се односе на радно-правни статус запослених у МУП-а. Језичким тумачењем правне норме (видети члан 10.) долазимо до закључка да, први пут у историји постојања органа унутрашњих послова, **службеници који обављају полицијске послове нису категорија државних службеника**. Наиме, запослени у МУП-а јесу полицијски службеници, државни службеници и намештеници. Дефинисањем категорија запослених на овај начин, закон уводи нову врсту истих коју не предвиђа *Закон о државним службеницима*.²³⁾ Дакле, закон који уређује област унутрашњих послова прописује нову категорију запослених у државним органима чиме се доводи у питање кохерентност правног система Србије.²⁴⁾ Такође, поставља се питање какав ће став заузети УС у евентуалном одлучивању о уставности појединих одредби члана 172. Закона/2016 који се односи на све запослене у МУП-а. У одлучивању по ранијим иницијативама које су се односиле на члан 45. Закона/1991, УС је заузимао став да нема дискриминације у односу на друге државне службенике зато што се могу прописати „*посебни услови за пре-*

22) Кривични законик – КЗ, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14.

23) У даљем тексту УС.

24) Саша Марковић, „Радно-правни положај запослених у Министарству унутрашњих послова у светлу одредби новог Закона о полицији“, нав. дело.

станак радног односа овлашћеног службеног лица и радника на одређеним дужностима, јер се ради о специфичној служби која се бави откривањем учинилаца кривичних дела, па је неспојиво са положајем ових лица да истовремено раде у Министарству и да се против њих води кривични поступак за одређено кривично дело“.²⁵⁾

Чини се да иако је једнакост један од најважнијих политичких и општедруштвених идеала, још од времена Француске буржоаске револуције, да је данас исте све мање. Можда и због тога што је једнакост превасходно фактичко, а много мање правно питање. Када се говори о неједнакости грађана пред судом, обично се мисли на неуједначеност судске праксе, нарочито у грађанском праву.²⁶⁾ Закон/2016, такође, први пут уводи одредбу чијом применом, по сили закона, престаје радни однос запосленом против којег се води кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности. Претходно је само Закон/1991 предвиђао дискрециону могућност послодавцу да запосленом прекине радни однос због вођења кривичног поступка.²⁷⁾ У великом броју случајева ова одредба је примењена, а касније правоснажном одлуком суда утврђено да нема кривице запосленог. Без обзира што су нижестепени судови заузимали мишљење да у таквим случајевима треба лице вратити у радни однос, Врховни суд Србије²⁸⁾ је доносио другачије одлуке, и потврђивао одлуке МУП-а о престанку радног односа.²⁹⁾ Тако је пресудом ВСС рев. II 797/07 од 14.02.2008. преиначена пресуда Опш. суда у Ваљеву П.1. бр. 976/06 и Окр. суда у Ваљеву Гж.1 бр.699/06 и одбијен је као неоснован тужбени захтев тужиоца А.З. којим је захтевао да се пониште као незаконита решења МУП-а бр. 118-190/2003 од 18.06.2003. год. и 01/1 бр.5335/2003 од 05.08. 2003. год., тако што би тужени МУП-а био дужан да призна, трпи и тужиоца врати на рад и призна му сва права из радног односа, почев од 30.04.2003. год., па све до враћања на рад, као и захтев

25) Видети: IY бр. 346/95 од од 7.03.1996. године.

26) Јован Ђирић, „(Не)једнакост грађана пред судовима“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1, 2013, стр. 1.

27) УС је износио негативно мишљење о иницијативама за оцену уставности, између осталог јер се „овом одредбом закона, остављала могућност надлежном органу Министарства да цени о каквом се кривичном делу ради због којег се води кривични поступак, и да у складу са том оценом у конкретном случају донесе одлуку о престанку радног односа“. Видети: IY бр. 346/95 од од 7.03.1996. године.

28) У даљем тексту ВСС.

29) Видети: Пресуда Врховног суда Србије Рев. II 814/09 од 18. јуна 2009. године.

за накнаду трошкова парничног поступка. ВСС је у образложењу пресуде навео да су, без обзира што је против тужиоца решењем истражног судије Окр. суда у Ваљеу Ки/55/03 од 13.06.2016. год. обустављена истрага за кривично дело злостављања у служби и злоупотреба службеног положаја а правноснажном пресудом Опш. суда у Ваљеу К.1115/05 од 27.02.2006. год. исти ослобођен оптужбе за извршење кривичног дела неовлашћена продаја муниције, и што су нижестепени судови у доношењу одлуке када су усвојили тужбени захтев тужиоца оценили да су решења МУП-а о престанку радног односа незаконита, и што су се у доношењу одлука позвали на ослобађајуће пресуде и Повељу о људским и мањинским правима и Конвенцију, решења МУП-а била законита. За ВСС је била довољна чињеница да се против тужиоца у тренутку престанка радног односа водио кривични поступак за кривична дела која се гоне по службеној дужности, што је било довољно за доношење одлуке о престанку радног односа на основу чл. 45. у вези чл. 34. став 1. т. 2 Закона/1991.

Међутим, за разлику од ВСС који је, у свим предметима у којима је одлучивао по ревизији, доносио пресуде у корист МУП-а, УС је у два случаја донео другачије одлуке, тј. установио је да се таквим судским пресудама чини повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. и права на рад из члана 60. Устава, па је поништио пресуде ВСС и наложио му да донесе нове одлуке.³⁰⁾

Поставља се питање, да ли уопште има суштинске разлике између одредби Закона/1991 и Закона/2016, да ли по новом закону запосленом по сили закона престаје радни однос или је дискреционо право одлучивања о томе пребачено са министра на јавног тужиоца - ЈТ. Запосленом у МУП-а престаје радни однос директном одлуком ЈТ, тј. доношењем наредбе о спровођењу истраге (члан 296. ЗКП). Наиме, једна тако значајна трансформација социјалног и правног статуса, као што је промена кривичноправне неутралне позиције неког физичког лица у позицију лица обележеног покретањем и вођењем кривичног поступка за кривично дело за које се гони по службеној дужности, изискује одлуку државне власти која носи ауторитет номиналне и уставом гарантоване независности и претпостављене непристрасности. Такав ауторитет има суд, али не и ЈТ. ЈТ има само Уставом и законом признату самосталност, али не и независност. Оно није лишено посредног

30) Видети: Предмет Уж-753/2008, од 19.01.2011. године, *Службени гласник РС*, број 15/2011, и предмет Уж-1757/2009, 27 септембра 2012. године.

утицаја извршне власти. Најзад, оно је странка у поступку, а не арбитар.³¹⁾ И тако из Османског царства оживе народна узречица „кадија те тужи, кадија ти суди.“

Такође, од дискреционе одлуке ЈТ радно правни статус запосленог у МУП-а зависи и у предистражним поступцима у којима се може а не мора применити опортунитет и одбацити кривична пријава. Када ЈТ за такву врсту кривичних дела (често и нехатно извршених) поднесе оптужни предлог, и суд закаже главни претрес, по сили закона запосленом у МУП-а престаје радни однос. Самим тим, Закон/2016 „приморава“ запослене, ако дођу у позицију осумњиченог (нпр. Угрожавање јавног саобраћаја), чак и у ситуацијама када су уверени да су невини, да по сваку цену прихвате обавезе које им ЈТ наредбом наложи,³²⁾ да би испунили предвиђене услове за одлагање кривичног гоњења и примену опортунитета. У супротном, ризиковали би покретање кривичног поступка и губитак запослења.³³⁾ У таквим случајевима, врло једноставном применом логичког закључивања, долазимо до следећег исхода – није уважено основно људско право правне сигурности у казненом праву.

Контрадикторност и недоследност Закона/2016 може се видети и кроз одредбе члана 217. који прописује факултативан услов за привремено удаљење запосленог с рада. Опште карактеристике удаљења с рада јесу легалитет, привременост, репресивност, превентивност и акцесорност. Реч је о посебној мери која није санкција, јер још није утврђена одговорност запосленог. Удаљењем с рада полицијски службеник не губи своје својство службеника – он и даље остаје полицијски службеник и задржава своје радно место, једино не обавља своје службене дужности.³⁴⁾ Наиме, ова одредба прописује да „полицијски службеник и остали запослени у Министарству могу бити привремено удаљени с

31) Горан Илић, Миодраг Мајић, Слободан Бељански, Александар Трешњев, *Коментар Законика о кривичном поступку*, осмо измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 90-91.

32) Видети: члан 283. ЗКП.

33) Саша Марковић, „Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције“, Зборник: *Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије*, (уредник др Горан Илић), Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2016, стр. 352.

34) Дамир Јурас, „Дисциплинска одговорност полицијских службеника у Републици Српској“, *НБП – Журнал за криминалисту и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1, 2015, стр. 92.

рада, на образложени предлог руководиоца, када је против њих донета наредба о спровођењу истраге за кривично дело за које се гони по службеној дужности“. Поставља се питање да ли је то могуће када му већ из истог разлога престаје радни однос по сили закона. Такође, закон прописује да је МУП-а у обавези да обезбеди бесплатну правну и другу неопходну помоћ у току поступка полицијском службенику против кога се води кривични поступак због употребе средстава принуде када је оцењено да су употребљена у границама законом утврђених овлашћења или предузимања других мера и радњи у обављању полицијских послова.³⁵⁾ Дакле, још једна противречност. Како применити ту одредбу, када запосленом, уколико ЈТ покрене кривични поступак против њега, престаје радни однос. Он више није полицијски службеник, па му самим тим МУП-а и не може пружити бесплатну правну помоћ. Овде је битно истаћи да УС није надлежан да оцењује *међусобну сагласност појединих одредаба закона* тако да се исте могу применити само изменама.

На овом месту је занимљиво направити историјску ретроспективу законских прописа који су регулисали радне односе у МУП-а. Неизбежно је поменути *Закон о унутрашњим пословима*³⁶⁾ СРС из 1977. године по чијим одредбама би запосленом престајао радни однос ако није испуњавао услов морално-политичке подобности за рад у органима унутрашњих послова, и *Закон о унутрашњим пословима*³⁷⁾ СРС из 1985. године, односно *Закон о унутрашњим пословима*³⁸⁾ СРС из 1989. године којима је уместо морално-политичке подобности за рад у органима унутрашњих послова тражена само **подобност**.

У садашњим условима, контроверзе изазива и одредба Закона/2016 којом запосленом у МУП-а престаје радни однос ако је осуђиван због кривичног дела за које се гони по службеној дужности.³⁹⁾ Поставља се питање да ли свака осуда за кривична дела за која се гони по службеној дужности значи престанак радног односа у МУП-а. Изгледа да је по одредбама Закона/2016 одговор потврдан, али по одредбама КЗ је одричан. Одредбе КЗ прописују да се правне последице осуде могу предвидети само законом и

35) Закон о полицији, члан 109. став 2.

36) Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 40/77 и 44/77.

37) Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 22/85, 26/85, 48/88.

38) Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 30/89.

39) Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, члан 172 у вези члана 138.

наступају по сили закона којим су предвиђене. Осуде за одређена кривична дела или на одређене казне могу имати за правну последицу престанак, односно губитак одређених права или забрану стицања одређених права. Али правне последице осуде не могу наступити кад је за кривично дело учиниоцу изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена или кад је учинилац ослобођен од казне. Правна последица осуде која се односи на престанак или губитак одређених права, између осталих, је и престанак радног односа.⁴⁰⁾ Из наведеног видимо да су одредбе поменутих закона у директној колизији.

Према одредбама члана 167. Устава, УС није надлежан да одлучује о међусобној сагласности закона као општих аката исте правне снаге.⁴¹⁾ То значи да ћемо за радно-правне односе применити Закон/2016 јер је исти *lex specialis* за запослене у МУП-а. Запослени у МУП-а, као што смо нагласили су поред полицијских службеника и државни службеници и намештеници. ЗДС као један од разлога за престанак радног односа запосленом у државним органима прописује осуђиваност на казну затвора од најмање шест месеци. *Закон о раду*⁴²⁾ прописује да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако за то постоји оправдани разлог који се односи на радну способност запосленог и његово понашање а један од разлога је ако је правноснажно осуђен за кривично дело на раду или у вези са радом. УС гарантује сваком појединцу право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Имајући у виду све напред речено, истичемо да државни службеници и намештеници у свим државним органима треба да уживају једнака права, што тренутно није случај.

Када свему додамо још један услов у случају чијег испуњења радни однос престаје по сили закона (Закон/2016), а то је ситуација у којој је „запослени два пута узастопно оцењен негативном оценом – недовољан – 1“,⁴³⁾ јасно је да су широм отворена врата могућностима за повреду права запослених, ако се ова област не уреди подзаконским актима. Нови закон је процесу оцењивања запослених дао веома значајну улогу, како код престанка радног односа, тако и код напредовања у служби. При томе, Закон/2016 прописује да мерила и начин оцењивања полицијских службе-

40) Види: Кривични законик, члан 94-96.

41) Видети: Одлука Уставног суда: Број: IУз-13/2008, од 15. јула 2010. године.

42) Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14.

43) Видети: Члан 172. став 1. тачка 4. и члан 167. Закона о полицији.

ника и других запослених у Министарству прописује Влада, при чему овај закон, као ни претходни, није предвидео судску заштиту запослених у процесу оцењивања. Подсетићемо да ЕСЉП захтева да одредбе закона буду „адекватно доступне, предвидиве и формулисане са довољно прецизности да појединцу – ако је потребно, омогуће одговарајући савет – ради регулисања његовог понашања“.⁴⁴⁾ Нови закон прописује оцењивање радника годишње, у два циклуса, са једном закључном оценом. Занимљиво је да су одлуком руководства МУП-а запослени за 2015. год. оцењени на основу Закона/2005, иако је у време оцењивања највећег броја запослених (фебруар 2016.) нови закон већ ступио на снагу. Нови закон није предвидео да се у овој области на запослене примењује одредбе старог закона, иако је то било логично јер се оцењивање односило на период важења старог закона.⁴⁵⁾ Биће занимљива оцена законитости евентуалних изречених мера престанка радног односа по овом основу, ако се приликом доношења решења у обзир буде узимала оцена „недовољан – 1“ за 2015. годину.

Упоредноправно посматрајући праксу држава у нашем окружењу, које су при томе чланице ЕУ или су у фази приступања, долазимо до закључка да су оваква решења за престанак радног односа прописана само у нашем Закону/2016. Тако, на пример, у Хрватској полицијском службенику престаје радни однос када је правоснажно кажњен за кривично дело за које се гони по службеној дужности, али му неће престати служба по сили закона ако га је учинио с нехатним обликом кривице, у прекорачењу нужне одбране или у крајњој нужди, и то ако је кривично дело учињено приликом примене полицијских овлашћења или за кривично дело које се односи на сигурност промета под условом да за то казнио дело није осуђен на безусловну казну затвора.⁴⁶⁾ Обавезан услов за удаљење из службе постоји када је против полицијског

44) До доношења Закона/2016, оцењивање рада запослених у МУП-а вршено је једанпут годишње (до 01. марта за претходну годину) на основу Закона/2005 и Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 8/06, 14/09, 119/13, на прописаном обрасцу, у пет области, при чему је оцена „недовољан – 1“ добијена у једној области давала коначну идентичну оценом. Првостепено оцењивање је вршио непосредни руководиоца, и оцена није садржала образложење. Запослени је имао право приговора (нови закон то не предвиђа) при чему је по приговору одлучивао министар или руководиоца којег он овласти. Другостепена оцена је била коначна и на исту радник није имао права жалбе, односно покретања судског спора.

45) Видети: Закон/2016, члан 257.

46) Закон о полицији, *Народне новине Републике Хрватске*, бр. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15.

службеника покренут кривични поступак због дела с обележјима корупције, а факултативни услов ако је против њега покренут кривични поступак а повреда је такве природе да би остатак у служби, док траје поступак, могао штетити интересима службе. Удаљење из службе траје до окончања кривичног поступка.⁴⁷⁾

На овом месту, занимљиво је истаћи да члан 169. став 2. Закона/2016 забрањује „*полицијским службеницима*“ да буду чланови политичких странака, да се политички организују и политички делују у Министарству. Чланом 207. у тачки 13. прописана је дисциплинска одговорност, због које се може изрећи и мера престанка радног односа, за поступање супротно одредби члана 169. ст. 2. Овакав законски приступ је у складу са одредбом Устава који у члану 55. прописује да „припадници полиције не могу бити чланови политичких странака“. Међутим, у истом члану 207. у тачки 26. прописана је дисциплинска одговорност за истоветну ствар⁴⁸⁾ којом се практично проширује забрана за полицијске службенике, да буду чланови политичких странака, да се политички организују и политички делују у Министарству, и на државне службенике и намештенике, јер према члану 202. за дисциплинске повреде одговарају сви запослени. Тиме се поставља дилема да ли је у питању омашка законодавца или намера да се иста примени и у односу на државне службенике и намештенике. Ако узмемо у обзир да Устав у члану 52. предвиђа да је изборно право основно људско право, поставља се питање дискриминације осталих запослених у МУП-а у односу на државне службенике у другим државним органима. Позитивна искуства других земаља Европске уније, нпр. Хрватске нам говоре да постоји забрана чланства у политичким странкама само за полицијске службенике. Тако, Закон о полицији Хрватске, чланом 38. забрањује да полицијски службеник буде члан политичке партије, да политички делује, као и да се кандидује на државним и локалним изборима, а ако се учлани у странку предвиђено је да се истовремено са тим сазнањем од стране послодавца премешта на радно место државног службеника.

У Црној Гори полицијском службенику престаје радни однос, ако је осуђен правоснажном пресудом на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или осуђен за кривично дело

47) Исто, члан 112.

48) „Чланство у политичким странкама и организацијама, страначко организовање или политичко деловање у Министарству“.

са елементима корупције, без обзира на то да ли је казна условна или безусловна.⁴⁹⁾ Обавезан услов за привремено удаљење са рада постоји за време трајања притвора или ако је против њега покренут кривични поступак због кривичног дела са елементима корупције или кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом, до окончања кривичног поступка. Може бити привремено удаљен са рада кад је против њега покренут кривични поступак или кад је донета наредба о спровођењу истраге, због кривичног дела за које се гони по службеној дужности ако би његово присуство на раду штетило интересу, односно угледу Министарства или Полиције.⁵⁰⁾

2. ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

ЕСЉП у свом раду примењује *Конвенцију*.⁵¹⁾ Задатак суда је да обезбеди да државе чланице поштују права и гаранције које су дате Конвенцијом. ЕСЉП то спроводи кроз разматрање представки поднетих, најчешће, од стране грађана (појединаца), невладиних организација, група лица држава уговорница, који тврде да су жртве повреда права установљених Конвенцијом. При томе, на основу члана 32. надлежност ЕСЉП се протеже на све предмете који се тичу тумачења и примене ове Конвенције. У споровима око надлежности одлучује ЕСЉП, а по службеној дужности води рачуна да ли је представка усаглашена *ratione temporis* са одредбама Конвенције и уколико утврди да је иста поднета поводом случаја који се десио пре потписивања уговора тужене државе о ратификацији Конвенције, ЕСЉП исту проглашава неприхватљивом у оквиру значења чл. 35. ст. 3.⁵²⁾ Ово је битно нагласити, зато што се правноснажне одлуке државних органа Србије, где су исцрпљена сва правна средства за њихово оспоравање, донете пре 3. марта 2004. године не могу разматрати од стране ЕСЉП.

Када се установи да је држава прекршила једно или више права, ЕСЉП доноси пресуду. Држава на коју се пресуда односи је у обавези да делује у складу са истом.

49) Закон о унутрашњим пословима, *Службени лист ЦГ*, бр. 44/12, 36/13 и 1/15, члан 109.

50) Исто, члан 108.

51) Донета у Риму 4. новембра 1950. године, а Србија је исту ратификовала 2004. године.

52) Видети пресуде ЕСЉП: Блечић против Хрватске, бр. 59532/00, Јовановић против Хрватске, бр. 59109/00.

Као што смо поменули Законом/2016 донета је одредба слична члану 45. Закона/1991, при чему за доношење одлуке о престанку радног односа нису релевантне чињенице као што су: да ли је запослени осумњичен за нехатно или умишљајно чињење кривичног дело, о којој се врсти и тежини кривичног дела ради, да ли су испуњени услови за примену института нужне одбране или крајње нужде, да ли је дело извршено за време службе или ван радног времена, да ли се ради о делу из области безбедности саобраћаја или области против живота и тела, итд...

Да је питање усклађености закона са Конвенцијом на озбиљној проби потврђује и раније поменута пресуда ЕСЈП *Миливојевић и други против Србије*, без обзира што се она односи на одредбе Закона/1991. У овом предмету подносиоци представке су три грађанина Србије којима је престао радни однос у МУП-а једностраном одлуком послодавца на основу чињенице да су против њих покренути кривични поступци. Суд је претходном одлуком од 3.09.2013. год. прогласио недопуштеним притужбе према члану 6. став 2 Конвенције (повреда претпоставке невиности) чиме смо дошли до одговора на питање да ли су одлуке послодавца из радно-правног односа (нпр. решење о престанку радног односа), које наступају због покретања кривичног поступка, у складу са чланом 34. Устава и какав је однос таквих одлука на прокламовано право на претпоставку невиности. Овом одлуком фактички је потврђено мишљење УС.⁵³⁾

Првој двојници подносиоца представке престао је радни однос у МУП-а због покретања кривичног поступка за кривично дело за које се гони по службеној дужности у јуну 2004. год. Они су уложили жалбу, али је министар као другостепени орган потврдио првостепена решења. У кривичном поступку су правоснажно ослобођени од оптужбе. У парничном поступку тужили су МУП-а где су опш. суд и по жалби окр. суд донели одлуку да се њихове тужбе усвајају при чему је МУП-а било у обавези да подносиоце врати на њихово раније радно место. У ревизији ВСС је 2007. год. преиначио одлуку окружног суда и донео одлуке да је отпуштање подносиоца представки законито. Против трећег подносиоца представке, у октобру 1999. год. покренут је кривич-

53) Види: *Одлуке УС*: Бр.: IУ-346/95 од 7.03.1996. год., Бр.: IУз-1536/2010, 23.02.2012. год., Бр.: IУз-190/2009, од 30.06.2011. год., Бр.: IУз-13/2008, од 15.07.2010. год. Видети и: Саша Марковић, „Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције“, нав. дело, стр. 354.

ни поступак, а у новембру исте године је првостепено осуђен на годину дана затвора. У јуну 2000. год. престао му је радни однос из тог разлога, а по жалби првостепена одлука је потврђена у јулу 2000. год. Првостепена кривична пресуда је у новембру 2001. год. потврђена од стране ВСС. Подносилац представке поднео је предлог за понављање поступка, који је усвојен. Окр. суд у Врању је 2.09.2005. год. ослободио подносиоца представке од оптужбе. ЈТ је изјавио жалбу против ове одлуке. ВСС је 22.02.2006. год. потврдио одлуку којом је подносилац ослобођен од оптужбе. Убрзо након ослобађајуће пресуде, подносилац представке покренуо је парнични поступак у коме је тражио поништај одлуке о отказу од 14.06.2000. год. Опш. суд у Врању је 18.10.2006. год. усвојио захтев подносиоца представке и наложио МУП-а да подносиоца представке врати на раније радно место. МУП-а је изјавило жалбу. Окр. суд у Врању је 7.02.2007. год. преиначио ову одлуку и навео суштински исте разлоге које је навео ВСС у одлукама донетим у предметима првог и другог подносиоца представке. Подносилац представке је изјавио ревизију. ВСС је 3. августа 2007. године потврдио одлуку окр. суда.

ЕСЈП је пресудом, из јануара 2016. године, утврдио повреду члана 6. став 1 Конвенције (право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом образованим на основу закона) у односу на сва три подносиоца и повреду члана 8. Конвенције (право на поштовање свог приватног и породичног живота) у односу на првог и другог подносиоца. ЕСЈП није разматрао представку трећег подносиоца према члану 8. Конвенције и исту је одбацио као некомпатибилну *ratione temporis* са одредбама Конвенције у оквиру значења члана 35. став 3.⁵⁴⁾

У овој пресуди ЕСЈП је заузео становиште да појам „приватног живота“ обухвата професионалне активности иако се из члана 8. не може извести опште право на рад. ЕСЈП је поновио своју утврђену праксу која прописује да отказ са посла може представљати мешање у право на поштовање приватног живота.

54) Суд је навео да иако Влада Србије није изнела никакву примедбу у писаним запажањима у вези са компатибилношћу *ratione temporis* притужбе трећег подносиоца представке према члану 8. Конвенције некомпатибилност *ratione temporis* је питање које спада у надлежност суда пре него питање допуштености у уском смислу тог израза, при чему суд мора да се задовољи тиме што има надлежност у сваком предмету који се пред њега изнесе, па је, према томе, обавезан да разматра по сопственој иницијативи питање своје надлежности и то у свакој фази поступка.

Разлози за отказ могу такође штетити угледу подносиоца представке. Отказ може имати утицај на њихов „унутрашњи круг“, пошто губитак посла мора имати осетљиве последице за материјално стање подносиоца представки и њихових породица. ЕСЉП је прихватио став да је отпуштање подносиоца представки из полиције штетило њиховом угледу, као и широком опсегу њихових односа са другим лицима, укључујући и односе професионалне природе. ЕСЉП је закључио да је отпуштање подносиоца представки представљало мешање у њихово право на поштовање приватног живота у оквиру значења члана 8. Конвенције. Поновљена је устаљена судска пракса према којој изрази „прописано законом“ и „у складу са законом“ у чл. 8. до 11. Конвенције захтевају, не само да спорна мера треба да има неки основ у домаћем закону, већ да се, такође, односи и на **квалитет закона**. Закон би требало да буде и адекватно доступан и предвидив, формулисан са довољно прецизности да појединцу омогући – ако је потребно, одговарајући савет – ради регулисања његовог понашања. Да би закон испунио ове захтеве, он мора да омогући меру законске заштите од произвољних мешања државних органа у права заштићена Конвенцијом. У стварима која утичу на основна права, било би супротно владавини права, једном од основних начела демократског друштва предвиђених Конвенцијом, да се законско дискреционо право које је поверено извршном органу изражава у смислу неограниченог овлашћења. Сходно томе, тај закон мора довољно јасно назначити област примене сваког таквог дискреционог права датог надлежним органима и начин на који ће се оно примењивати. Непрецизна формулација закона може се исправити ако се успоставе довољне процесне заштите, као што је контрадикторни поступак пред независним телом који може размотрити примену дискреционих права и осигурати да се она неће примењивати на произвољан начин. Недовољно је да се дискреционо право, неограничено својом дефиницијом, само формално подвргава судском разматрању. Независно тело мора бити надлежно да разматра да ли предузете мере теже легитимном циљу и да ли су пропорционалне.

ЕСЉП примењује да Закон/1991 не даје упутство у вези са последицама ослобађања полицајаца од кривичне оптужбе. У недостатку објашњења о употреби овог дискреционог права, закон на основу кога су подносиоци представки отпуштени није само непрецизан, већ га је МУП-а, такође, произвољно примењивало. ЕСЉП даље примењује да су горе наведене мањкавости закона

могле бити исправљене успостављањем одговарајућих процесних гаранција и заштите, као што је контрадикторни поступак пред независним телом, против произвољне примене дискреционог права датог Министарству. ЕСЉП потврђује да су подносиоци представки имали приступ парничном поступку у коме су могли да оспоре законитост њиховог отказа. Међутим, он примећује да је ВСС јасно одбио да разматра начин на који Министарство примењује дискреционо право, чиме су спречили покушај ниже-степенних судова да разматрају легитимитет и пропорционалност спорних овлашћења. Врховни суд, према томе, није пружио суштинско, независно, разматрање отказа подносилаца представки. Он је применио формалистички приступ и оставио МУП-а потпуно и неконтролисано дискреционо право. Пошто овај парнични поступак није пружио суштинско судско разматрање, од произвољности није било заштите.

С обзиром на горе наведено, ЕСЉП закључује да члан 45. Закона/1991, на основу кога су подносиоци представки отпуштени, није испунио захтев предвидљивости. Сходно томе, отказ подносилаца представки није био „у складу са законом“, како се захтева чланом 8. став 2. Конвенције. С обзиром на овај закључак, ЕСЉП је заузео став да не мора да разматра преостала питања, која се односе на постојање легитимног циља и пропорционалности при чему је донео одлуку да је дошло до повреде члана 8. Конвенције у односу на првог и другог подносиоца представки.

Приликом оцене повреде члана 6. став 1. Конвенције ЕСЉП се позвао на две пресуде УС, (УЖ-753/2008, 19. 01. 2011. године УЖ-1757/2009, од 27. 09. 2012. године), који је разматрао два слична предмета која су пред овим Судом покренула суштински идентична питања. Он је закључио да су и закон на основу ког су подносиоци представки отпуштени и судске одлуке које су идентичне одлукама донетим у предметима подносилаца представки, биле произвољне у утврђивању повреде права на правично суђење. У светлу скоро идентичних чињеничних и правних околности предмета које је УС разматрао и овог предмета, ЕСЉП није видео ниједан разлог да одступи од образложења УС па је донео одлуку да је дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције.

Ако узмемо у обзир ставове ЕСЉП у пресуди *Миливојевић и други против Србије* и констатујемо да ни Закон/2016 није пред-

видео правну ситуацију којом би се регулисала права појединца којем је престао радни однос због покретања кривичног поступка, а буде правноснажно ослобођен, или оптужба буде одбијена, односно за дело за које га ЈТ терети не буде осуђен, доћи ћемо до закључка да ће одлуком суда у парничном поступку такав запослени бити враћен на посао, односно ако одлука парничног суда буде супротна, одлуком УС или ЕСЈП биће констатовано кршење његових основних људских права. *Закон о парничном поступку*⁵⁵⁾ прописује да се правноснажно окончан поступак може поновити ако странка стекне могућност да употреби одлуку ЕСЈП којом је утврђена повреда људског права, зато што би иста могла да буде од утицаја на доношење повољније одлуке,⁵⁶⁾ и ако је УС, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у парничном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке.⁵⁷⁾ То значи, пошто закон само у ова два случаја дозвољава да се поднесе захтев за понављање парничног поступка након више од пет година од када је одлука постала правноснажна,⁵⁸⁾ да би лица која су отпуштена из МУП-а пре више од 15 година, новом одлуком Врховног касационог суда⁵⁹⁾ могла бити враћена у радни однос, уз признавање свих права из радног односа. Поставља се питање колико државу у будућности може коштати доношење противречних прописа од стране законодавне власти и незаконитих одлука од стране извршне и судске власти. При томе је јасно да штета може бити материјална, али је, чини нам се, још важнији углед у међународној заједници земље потписнице Конвенције.

Кроз овај рад анализирали смо одредбе више законских прописа и утврдили постојање њихове неусаглашености. Неусклађеност се односи како на међусобне одредбе истог закона, тако и на одредбе различитих закона исте правне снаге. Дисхармонија постоји и са ратификованим међународним и регионалним уговорима. Све то може довести до правне несигурности запослених у органима унутрашњих послова. Штавише, одредбе које су

55) Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 (Одлука Уставног суда), 74/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014.

56) Исто, члан 426. став 1. тачка 11.

57) Исто, члан 426. став 1. тачка 12.

58) Видети: члан 428. став 3. ЗПП.

59) Видети: члан 433.а ЗПП.

дефинисане тек донетим Законом/2016 не могу наћи упориште ни у правним прописима других европских држава.

Врло брзо ћемо доћи у ситуацију да добијемо одговор да ли су и у којој мери уважена основна права запослених у МУП-а, ако дође до престанка радног односа због покретања кривичног поступка пре доношења Закона/2016, чак и у случајевима када су накнадно осуђени, јер у тренутку чињења кривичног дела није важио закон на основу којег су добили отказ. Такође, исто питање се односи и на оне правне ситуације када је запослени у МУП-а осуђен за кривично дело које се гони по службеној дужности пре ступања на снагу Закона/2016, а осуда у међувремену није брисана.

Закон/2016 мора, *de lege ferenda*, претрпети темељне измене, и то у години у којој је и донет, јер примена појединих одредби може довести до иницирања многобројних судских поступака у којима тужена страна – Република Србија може бити осуђена због кршења основних људских права, а самим тим ће претрпети огромну штету, како материјалну, тако и нематеријалну (нарушаваће угледа).

ЛИТЕРАТУРА

- Дракић Драгиша, Лончар Зоран, Дракић Гордана, „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1, 2016, стр. 155-168.
- Илић Горан, Мајић Миодраг, Бељански Слободан, Трешњев Александар, *Коментар Законика о кривичном поступку*, осмо измењено и допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2015.
- Јурас Дамир, „Дисциплинска одговорност полицијских службеника у Републици Српској“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 1, 2015, стр. 85-101.
- Коларић Драгана, Марковић Саша, „Неке правно-политичке поставке новог Закона о полицији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1, 2016, стр. 169-197.
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14.
- Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09, 92/11, 64/15.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.
- Закон о полицији, *Народне новине Републике Хрватске*, бр. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15.

- Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 40/77 и 44/77.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 22/85, 26/85, 48/88.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник СРС*, 30/89.
- Закон о унутрашњим пословима, *Службени лист ЦГ*, бр. 44/12, 36/13 и 1/15.
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 (Одлука Уставног суда), 74/13 (Одлука Уставног суда), 55/14.
- Заштитник грађана, *Мишљење на предлог Закона о полицији*, бр. 45-527/15, Internet, <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4545-2016-01-18-10-55-26>.
- Марковић Саша, „Нова решења у Закону о полицији – са посебним освртом на сарадњу тужилаштва и полиције“, *Зборник: Доминантни правци развоја кривичног законодавства и друга актуелна питања у правном систему Србије*, (уредник др Горан Илић), Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Копаоник, 2016, стр. 334-359.
- Марковић Саша, „Радно-правни положај запослених у Министарству унутрашњих послова у светлу одредби новог Закона о полицији“, *зборник радова: Европске интеграције: правда, слобода и безбедност*, (уредник др Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2016а.
- Одлука Уставног суда: Уж-753/2008, од 19.01.2011. године, *Службени гласник РС*, бр. 15/11.
- Одлуке Уставног суда: ГУ-346/95 од 7.03.1996. године, Уж-1757/2009, 27 септембра 2012. године, ГУз-1536/2010, 23. фебруара 2012. године, Број: ГУз-190/2009, од 30. јуна 2011. године, Број: ГУз-13/2008, од 15. јула 2010. године, ГУ бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године.
- Пресуде Европског суда: Миливојевић и други против Србије, бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07, Блечић против Хрватске, бр. 59532/00, Јовановић против Хрватске, бр. 59109/00.
- Пресуда Врховног суда Србије, Рев. II 814/09 од 18. јуна 2009. године.
- Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 8/06, 14/09, 119/13.
- Ћирић Јован, „(Не)једнакост грађана пред судовима“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, КПА, Београд, бр. 1, 2013, стр. 1-11.
- Ћирић Јован, „Идеални закони и несавесни правници“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, бр. 2, 2015, стр. 55-71.

Dragana Kolaric, Sasa M. Markovic

**FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS OF POLICE
OFFICERS IN THE LIGHT OF A NEW LAW ON
POLICE**

Resume

The adoption of new Law on Police was preceded by a political decision to reform the public security systems and harmonize them with European achievements and values. The Law has been adopted in the spirit of European integrations, in the course of implementation of key reforms of the Republic of Serbia legislation in the area of security and justice. On March 01, 2012, The Council of Europe passed the decision to grant Serbia the candidate status for the EU. The Law came into force at the time when the last evaluation was made on fulfilment of criteria for opening the most important chapters, Chapter 23 (Judiciary and fundamental rights) and Chapter 24 (Justice, freedom and security). Prior to its adoption the Law on Police was given a positive opinion by the Council of Europe, although the Ombudsman came forward with numerous remarks which were not adopted.

After considering from various aspects the provisions related to special circumstances of termination of employment by the power of law and the consequences it may create in practice, we have given our opinion on their applicability and legal viability in the legal system of Serbia. When analysing certain provisions of the Law on Police, but also other legal regulations, we have established that they are not in harmony with each other. Disharmony refers both to the mutual provisions of the same law and to the provisions of various laws of the same legal power. Also, through the analysis of certain rulings of the European Court of Human Rights we have come to the conclusion that certain provisions of the Law are not harmonized with ratified international and regional agreements.

All this can lead to legal insecurity of those employed by the internal affairs agencies. Moreover, through comparative law analysis we have come to the conclusion that foundation for the provisions defined by the Law on Police that has just been adopted cannot be found in legal regulations of other European countries either. At the end of every analysis we have given our opinion if the provisions of this Law are “adequately available, foreseeable and formulated with

enough precision to provide, if required, advice to the employee to regulate his behaviour”. We have considered also if the right to private and family life, as well as the right to fair trial has been provided for those employed by the Ministry of Interior.

It was necessary to establish all this in order to give evaluation if the *Law on Police* is harmonized with the *Convention for protection of human rights and fundamental freedoms*.

Finally, taking into account all the above said, we are of the opinion that the right political decision of the Ministry of Interior management has been reached to postpone the implementation of certain provisions of the new Law in practice, regardless of the fact that the manner of their postponed implementation can be discussed, and the fact that there is the question of legal foundation of such a decision. Namely, consistent implementation of these provisions of the law could result in incalculable harmful consequences and violation of many fundamental human rights of those employed in the Ministry of Interior. The question is how much the adoption of contradictory regulations by the legislator and unlawful decisions by executive and judicial authorities will cost Serbia in the future.

We are of the opinion that the 2016 Law must be thoroughly amended *de lege ferenda* in the same year when it was adopted, since the implementation of certain provisions can result in initiation of many legal procedures in which the defendant – the Republic of Serbia can be convicted of violation of fundamental human rights, and therefore suffer immense damage, both material and immaterial (reputation destroyed).

Keywords: the Law on Police, European integration, fundamental human rights, court proceedings, employees, termination of employment, legality, constitutionality

* Овај рад је примљен 27.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Дарко Симовић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Радомир Зековица

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

УСТАВНОСУДСКО УОБЛИЧАВАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Сажетак

Законска мера смањења пензија из 2014. године изазвала је опречне ставове. Истицана је нужност предузимања такве мере ради консолидовања буџетског система, док, с друге стране, у стручној јавности доминира гледиште о њеној неуставности. Према је поднету иницијативу о контроли уставности тог закона одбацио, Уставни суд се упустио у детаљно образлагање своје одлуке. Право на пензију је раздвојено од права на пензијско осигурање и девалвирано на ранг законског права. Истовремено, може се оспорити привременост предузетих законских мера, јер се њихово трајање везује за околности које нису извесне и које се не могу предвидети. Смањење пензија се предвиђа на неизвесно дуг период, па се може оповргнути теза да предузета законска мера испуњава тест сразмерности. Нису истакнути аргументи који би недвосмислено уверили да смањење пензија не нарушава уставну обавезу државе да се стара о економској сигурности пензионера. Но, протек времена оправдава ново покретање уставног спора, јер би се привременост закона могла уверљивије оспоравати.

Кључне речи: право на пензију, социјална права, Уставни суд, контрола уставности, Европски суд за људска права

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045).

1. УВОД

Доношењем Закона о привременом уређивању начина исплате пензија у октобру 2014. године,¹⁾ социјални статус преко 700.000 пензионера Србије је битно погоршан. Основни разлог тог погоршања не препознаје се у називу, већ у садржини поменутог закона. Наиме, Закон је у скромних шест чланова прописао умањивање пензија чиме се економски положај пензионера отежава. Актуелна власт се потрудила да такву меру оправда нужношћу финансијског консолидовања пензионерског фонда и буџета. Од тада, стручна јавност не престаје да се бави оправданошћу и начином на који је то учињено, али и питањем ограничења права државе да предузима такве мере. Додуше, могућност ограничења права на пензију није спорна, како са међународног, тако и са становишта домаћег права. Споран је низ других питања, која по лемику поводом поменутог закона и даље држе отвореном. Томе је нарочито допринело Решење Уставног суда Србије од 23. септембра 2015,²⁾ којим је одбијена иницијатива Удружења синдиката пензионера за покретање поступка о оцени уставности поменутог закона. Сумња да је Уставни суд, и овом приликом, поступио више као политичка институција, изнова се појавила.³⁾ Уставни суд је каснио са овом одлуком скоро годину дана, користећи аргументе преваходно политичке природе. Последице примене овог закона, сложеност отворених уставноправних питања, као и чињеница да је одлука Уставног суда имала четири издвојена мишљења, намећу потребу детаљније анализе гледишта Уставног суда у светлу међународног и упоредног права.

2. ПРАВНА ПРИРОДА ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ – МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ ОКВИР

Будући да је право на пензију сегмент права на мирно уживање имовине, нужно је приказати обриси и овог свебухватнијег људског права. Право на имовину је од зачетака интернационализације људских права било оптерећено идеолошко-политичким тумачењима природе и обима његове заштите. Бурна полемика

1) Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, *Службени гласник РС*, бр. 116/14.

2) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

3) Дарко Симовић, Тијана Шурлан, „(Не)правна природа Бриселског споразума“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 141-157.

око ових питања водила се између држава бившег социјалистичког блока и држава либерално-демократског капитализма, а епилог је изостанак заштите права на имовину у Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП), али и у оба међународна пакта – Пакта о грађанским и политичким правима и Пакта о социјалним, економским и културним правима. Недостатак правне заштите овог права у европском контексту, отклоњен је Првим додатним протоколом уз ЕКЉП из 1952. године (Протокол 1) на следећи начин: „Свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права“ (чл. 1, ст. 1). Но, изражена је јасна резерва у погледу неприкосновености права на имовину, јер се државама даје висок степен дискреционе оцене у примени оних закона које сматрају потребним да би регулисале коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедиле наплату пореза или других дажбина или казни (чл. 1, ст. 2).

Према општеприхваћеном становишту, имовина је аутономан појам који има шире значење од оног које му се придаје у националним законодавствима.⁴⁾ Прецизном утврђивању обима права на имовину помажу бројне пресуде Европског суда за људска права (Европски суд), на основу којих имовина обухвата све аспекте економских интереса, укључујући покретну и непокретну имовину, материјалне и нематеријалне интересе. У појам имовине спада и право на пензију, а основ за стицање овог права је прецизиран пресудом у случају *Müller v. Austria* (1975), када је Европски суд констатовао да уплаћивање обавезних доприноса у пензиони фонд ствара право на имовину у једном делу тог фонда и да то право може бити оштећено због начина на који се тај фонд расподељује. Право на пензију почива на доприносима, те на основу тога и ово право може бити заштићено у оквиру делокруга примене чл. 1 Протокола 1.

Европски суд је, у већем броју пресуда, ближе одредио значење чл. 1 Протокола 1, а први пут у случају *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (1982) у коме су јасно издвојена три правила која овај члан подразумева. Прво је опште и оно уводи право мирног уживања имовине; друго правило се односи на лиша-

4) Војин Димитријевић и др., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007, стр. 269.

вање права на мирно уживање имовине уз постављање одређених услова; и треће правило признаје право државама да контролишу коришћење имовине у складу са општим интересом.⁵⁾ Ова правила утврђују редослед питања која треба испитати у случајевима када се утврђује да ли је дошло до повреде чл. 1 Протокола 1, при чему се ни једно од њих не сме посматрати изоловано. Најпре се утврђује да ли неко лице, физичко или правно, има право на имовину, затим, да ли је дошло до мешања у ту имовину и на крају каква је природа тог мешања. Будући да је право на пензију сегмент права на мирно уживање имовине овај редослед питања је релевантан и приликом утврђивања да ли је дошло до повреде права на пензију.

Став Европског суда је да основне критеријуме за стицање права на пензију треба тражити у националном праву.⁶⁾ Дакле, да ли неко лице има право на пензију или не, утврђује се према критеријумима за стицање тог права у складу са домаћим прописима. Деликатнија је ситуација у вези са преосталим питањима приликом оцене да ли је дошло до повреде права на пензију, а пре свега о оправданости мешања државе у ово право.

Пракса Европског суда даје релативно прецизне критеријуме за процену оправданости мешања у право на пензију, а три критеријума су кључна. Први је да оно мора бити утврђено на основу важећег закона, чиме се остварује поштовање принципа владавине права.⁷⁾ Следећи критеријум јесте да ограничења морају бити уведена ради остваривања легитимног циља у јавном интересу. Термин „јавни интерес“ има широко значење и његово тумачење је препуштено државама које и према одредбама чл. 1 Протокола 1 имају широка дискрециона овлашћења у оцени социјалних и економских разлога који оправдавају мешање у право на мирно уживање имовине. Европски суд је овакав став јасно назначио у својим пресудама прихватајући да су државе чланице у повољнијем положају од међународног суда да одлуче о томе шта представља јавни интерес у области социјалног законодавства. Због тога Суд поштује одлуке законодавца изузев уколико оне нису „очигледно без разумног утемељења“.⁸⁾ Трећи критеријум

5) *Kjartan Asmundsson v. Iceland*, App. No. 60669/00 (2005).

6) *Valkov and Others v. Bulgaria*, App No. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05, and 2041/05 (2011).

7) *Wieczorek v. Poland*, App. No. 18176/05 (2009).

8) *Stummer v. Austria*, App. No. 37452/02 (2011).

подразумева да ограничења права на мирно уживање имовине морају бити сразмерна, односно нужно је постизање правичне равнотеже између општег интереса одређене заједнице и захтева за заштиту индивидуалних права.⁹⁾ Та равнотежа не постоји ако се појединцу намеће прекомеран терет.¹⁰⁾

У више наврата, Европски суд је констатовао да чл. 1 Протокола 1 не јамчи право на пензију у одређеном износу. „Међутим, ако је држава предвидела право на пензију као право, онда су створени имовински интереси и они потпадају под заштиту Европске конвенције. Отуда, ако таква пензија буде умањена или укинута, то може да представља мешање у имовину које треба да буде оправдано од стране државе у складу са захтевима ЕКЉП“.¹¹⁾

3. УПОРЕДНОПРАВНИ ОСВРТ НА ОГРАНИЧАВАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ

Премда непосредно није у вези са правом на пензију, Уставни суд Немачке изнедрио је доктрину уставом зајемченог *егзистенцијалног минимума* (*Existenzminimum*), који подразумева обезбеђивање средстава за живот нужних за очување људског достојанства. У предмету *Hartz IV*¹²⁾ из 2010. године, Уставни суд Немачке је закључио да чл. 1 Основног закона (људско достојанство), у комбинацији са чл. 20 (принцип социјалне државе), установљава утуживо индивидуално право, које омогућава сваком појединцу да покрене поступак пред Уставним судом о томе да ли је установљена законска мера повредила уставну обавезу државе на обезбеђивање егзистенцијалног минимума.¹³⁾ Егзистенцијални минимум: „покрива само она средства која су нужна за обезбеђивање егзистенције достојне човека. Он јамчи егзистенцијални минимум (...) који истовремено обухвата физичку егзистенцију појединца, која подразумева храну, одећу, покућство, стан, грејање, хигијену и здравље (...), и обезбеђује могућност

9) *Wieczorek v. Poland*, App. No. 18176/05 (2009).

10) *James and Others v. United Kingdom*, App. No. 8793/79 (1986).

11) *Bélané Nagy v. Hungary*, App. No. 53080/13 (2015).

12) Одлука Уставног суда Немачке: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – Rn. (1-220).

13) Ingrid Leijten, “The German Right to an Existenzminimum, Human Dignity, and the Possibility of Minimum Core Socioeconomic Rights Protection”, *German Law Journal*, Vol. 16, No. 01, 2015, стр. 27; Claudia Bittner, “Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World”, *German Law Journal*, Vol. 12, No. 1, 2011, стр. 1944.

одржавања међуљудских односа и минимум партиципације у друштвеном, културном и политичком животу“.

Након више одлука у којима се изјашњавао о уставности законских мера ограничења социјалних права, Уставни суд Литваније је у одлуци из 2010. године, развио доктрину о општим принципима законских мера смањења зајемчених права из области социјалне заштите. Наиме, у случају економске кризе, смањење пензија је допуштено најдуже једну буџетску годину, а након тога се изнова преиспитује нужност такве мере; ограничење зајемчених права из области социјалне заштите мора бити засновано на уставним императивима правне државе, а права из области социјалне заштите допуштено је смањити само као крајњу меру; смањење пензија је могуће само у случају ванредно тешке економске ситуације која није краткорочна и због које држава не може испунити обавезе које је законом преузела; смањење пензија мора бити привремено и не сме да ремети сразмеран однос између пензија и зарада који је постојао пре кризе; принципи једнаких права, сразмерности и правичности неће бити нарушени ако законодавац утврди границу испод које се пензије не смањују; особама које уз пензију имају посао или се баве приватним предузетништвом није допуштено смањити пензију у већем обиму него осталим корисницима; старосне пензије које су смањене због економске кризе морају се надокнадити, праведно и у разумном року.¹⁴⁾

Уставни суд Летоније није развио тако комплексну доктрину, али је у својој одлуци из 2009. године закључио да се смањење пензија може спровести једино уз истовремено усвајање решења о каснијој надокнади новца.¹⁵⁾ Утврђена је недопуштеност линеарног смањења пензија, уз констатовање да је неопходно разврстати пензионере, при чему би неке категорије биле апсолутно заштићене од рестриктивних мера.

Мада прихвата могућност законодавца да у периодима економске кризе смањује државне пензије и приходе запослених у државној управи, Уставни суд Португалије је у одлуци из 2012. године, прогласио неуставним законско решење, јер је оно водило неједнаком третману лица чије су зараде и пензије финансиране

14) Toma Birmontiene, "The Challenges Faced by the Constitutional Court of Lithuania During the Global Economic Crisis", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 69, год. LIV, 2015, стр. 38-39.

15) Исто, стр. 43.

из државног буџета у односу на лица која плату остварују у приватном сектору. Наиме, „слобода законодавца у смањењу пензија (...) ради постизања буџетске равнотеже, чак и у контексту озбиљне економске и финансијске кризе, очигледно не може да буде неограничена. Разлика у степену жртве оних који су погођени овом мером и оних који нису, мора бити предмет ограничења. Ако од већине других грађана који имају приходе из других извора, није тражен еквивалентан напор, тада ће се по оцени Суда кршити принцип једнакости дистрибуције јавног оптерећења“.¹⁶⁾

На основу мера за финансијско консолидовање буџета, Италија је 2011. године предвидела ограничења пензија, али само оних корисника чије су пензије три пута веће од минималне пензије и то на начин да оне неће бити усклађиване са повећањем трошкова живота у наредне две године.¹⁷⁾ Уставни суд Италије је у одлуци из 2015. године прихватио могућност ограничења социјалних права у периодима економске кризе, али под условима да такве мере буду: оправдане, сразмерне и једнаке. Обавеза је државе да уверљиво докаже нужност предузетих рестриктивних мера. Имајући у виду да предочени документи нису уверили Уставни суд у оправданост и сразмерност предузете мере, донета је одлука о неуставности оспореног закона.

4. ЗАКОНСКА МЕРА СМАЊЕЊА ПЕНЗИЈА У СРБИЈИ

Закон о привременом уређивању начина исплате пензија предвидео је смањивање пензија почев од новембра 2014. године. Иницијатива за покретање поступка контроле уставности овог закона поткрепљена је са више аргумената. Уз оспоравање привремености закона, подвлачи се селективност ограничења људских права и повреда забране дискриминације. Смањење пензија представља задирање у стечена права и повреду уставног принципа да се достигнути ниво људских права не може смањивати. Решење да се исплате пензија извршене у складу са овим актом имају сматрати коначним, подразумева изостанак правних механизма заштите права на пензију, што је несагласно са уставним јемством на правно средство. Апострофирана је и повреда обавезе државе да се стара о економској сигурности пензионера.

16) Одлука Уставног суда Португалије: ACÓRDÃO N.º 353/2012.

17) Chiara Bergonzini, “The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 12, Iss. 1, 2016, стр. 177-191.

Решење о одбацивању иницијативе Уставни суд је засновао на пракси Европског суда. Како је право на пензију имовинско право, оно се након стицања не може укинути или ускратити, али се може мењати висина давања, јер се давање кориснику из система социјалног осигурања не може тумачити као давање пензије у одређеном износу.¹⁸⁾ Будући да је мера умањења пензија предвиђена законом, Уставни суд је констатовао да је испуњен први услов према стандардима Европског суда. С обзиром на то да се Србија суочила са енормним буџетским дефицитом, законским решењима се, према Уставном суду, обезбеђује финансијска одрживост пензијског система, што се оцењује као легитиман циљ за задирање у имовину корисника пензија. Најтеже је било утврдити испуњеност трећег услова који подразумева да су предузете мере сразмерне легитимном циљу. Уставни суд је констатовао да су пензије до 25.000 динара изузете од умањења, а да се осталим корисницима пензија умањује различит проценат у зависности од висине пензије сагласно захтеву социјалне правде. Уједно, Уставни суд закључује да је реч о мери привременог карактера. Према није прецизирано трајање законских мера, Уставни суд се позвао на одредбе Закона о буџетском систему који предвиђа да принципи одговорног фискалног управљања налажу свођење расхода на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће пензија у БДП буде до 11%.

Када је реч о мерилу оцене уставности оспореног закона, Уставни суд своју одлуку није требало да заснива на пракси Европског суда, јер „социјална права нису непосредно заштићена Европском конвенцијом, осим у оној мери која се може посредно изводити из општег права на имовину и заштити имовинских права“¹⁹⁾. Устав Србије прокламује виши степен заштите имовине у односу на ЕКЉП, посебно у сегменту ограничења њеног коришћења. Наиме, Устав предвиђа да је законом могуће ограничити само начин коришћења имовине, али не и њену висину и обим (чл. 58, ст. 3), док ЕКЉП омогућава држави да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине, не везујући то само за начин коришћења имовине. Отуда је смањење висине стечене пензије неуставно, јер се законом може само ограничити начин коришћења имовине, али не и њена ви-

18) Видети: *Müller v. Austria*, App. No. 5849/72 (1975); *Skórkiewicz v. Poland*, App. No. 39860/98 (1999).

19) Драган Стојановић, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

сина или обим. Премда легитимна у ситуацији економске кризе, законска мера смањења пензија треба бити пропраћена решењем које предвиђа накнадни повраћај привремено неисплаћеног новца. Уједно, Устав предвиђа обавезу свих државних органа да при ограничењу људских и мањинских права воде рачуна о суштини права, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права (чл. 20, ст. 3). Да би ови услови били испуњени, Уставни суд је требало недвосмислено да буде уверен да је смањење пензија крајња и нужна мера фискалне консолидације.

5. УСТАВНОСУДСКО ДЕВАЛВИРАЊЕ ПРАВА НА ПЕНЗИЈУ НА ЗАКОНСКИ РАНГ

Устав Србије предвиђа да се пензијско осигурање уређује законом, при чему се Република Србија стара о економској сигурности пензионера (чл. 70). Будући да право на пензију није изричито поменуто, нужно је утврдити његову правну природу. Уколико се право на пензију третира као уставом зајемчено право, оно ужива непосредну уставносудску заштиту, а прописивање начина остваривања и ограничења таквог права могуће је једино законом под уставом предвиђеним условима. С друге стране, законски ранг права на пензију подразумева слободу законодавца да ово право арбитарно смањује.

Уставни суд сматра да, изузимајући начело старања о економској сигурности пензионера, Устав не утврђује садржину права на пензију, чиме уређивање свих питања која се односе на пензијско осигурање спада у домен законодавца. Овакав став подразумева неограничено овлашћење законодавца да мења постојећи законски оквир пензијског осигурања. Но, Уставни суд није био конзистентан у правном резонувању. Најпре се говори о законском рангу права на пензију што подразумева слободу законодавца да га обликује по свом нахођењу, а потом се истиче да су испуњени услови за предузимање законских мера смањења пензија, јер су оне у складу са међународним стандардима ограничења права на мирно уживање имовине.

Уставни суд је раздвојио право на пензијско осигурање и право на пензију, јер „према становишту Суда, у Републици Србији право на пензију из обавезног пензијског осигурања произ-

лази из зајемченог права на пензијско осигурање – то је право из пензијског осигурања²⁰⁾. Стога, будући да Устав не јамчи, нити утврђује врсте пензија, као ни услове за њено стицање, према ставу Уставног суда, највиши правни акт не јамчи ни право на пензију у одређеном износу. Но, законодавац није потпуно слободан при уређивању пензионог осигурања, јер у нормирању ове материје мора да следи уставна начела која подразумевају да се законом не сме утицати на суштину зајемченог права.

Иако је право на пензијско осигурање Уставом зајемчено право, право на пензију се проглашава правом које се установљава законом. „Као да пензијско осигурање може да постоји независно од пензије која припада кориснику тог осигурања! (...) Уместо да се између права на пензијско осигурање и права на пензију успостави појмовна идентичност или однос паралелизма, право на пензију се објашњава једном необичном, крајње сумњивом конструкцијом. (...) Из једног Уставом гарантованог права, које је 'без садржине', произилази право на пензију које нема ранг уставног права, јер се једноставно његова садржина у свему установљава законом²¹⁾. Отуда и слобода законодавца да својим мерама смањује пензије.

У свом издвојеном мишљењу судија Драган Стојановић истиче да је пензијско осигурање институционална гаранција Устава у чијем језгру се налази субјективно право на пензију, имовину стечену пређашњим радом.²²⁾ Уколико индивидуално право на пензију није саставни део ове институционалне гаранције, право на пензијско осигурање остаје гола љуштура, *nudum ius*. Дакле, право на пензију неминовно „припада кругу Уставом зајемчених права која су посредована законом или су одобрена уз придржај закона²³⁾. Драган Стојановић се не слаже ни са тврдњом из образложења да Устав не гарантује право на пензију у одређеном износу. Мада не постоји изричита уставна норма о томе, висина пензије је битан елемент овог субјективног права и уколико дође до њеног погрешног обрачуна јамчи се судска заштита. Наиме, право на пензију постаје голо право уколико се решењем о признању пензије не утврди њена висина или ако се она чини зависним од будућих неизвесних околности.

20) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

21) Драган Стојановић, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

22) Исто.

23) Исто.

6. О (НЕ)УСТАВНОСТИ ЗАКОНА О ПРИВРЕМЕНОМ УРЕЂИВАЊУ НАЧИНА ИСПЛАТЕ ПЕНЗИЈА

Право на пензију није апсолутно заштићено људско право, те су могућа и његова ограничења у периоду економске кризе. Различито третирање корисника пензија у зависности од њене висине је легитимно, међутим, остаје дилема да ли су пензионери дискриминисани у односу на запослене у јавном сектору чије су зараде веће од 25.000 динара линеарно умањене за 10%. Уставни суд је констатовао да „корисници пензија и запослени нису у истом правном статусу, нити је иста правна природа примања по основу пензије и примања по основу зараде, односно плате“²⁴⁾. Ипак, није побијен приговор селективности предузетих мера, јер нису сви грађани укључени у остварење тог општег циља смањења буџетског дефицита, а и они који су обухваћени законским мерама, обухваћени су на различит начин. Мере фискалне консолидације требало би да обухвате све грађане солидарно, сагласно њиховим економским могућностима. Будући да већи економски терет, у односу на запослене у јавном сектору, снесе пензионери спорна је сразмерност предузете мере.

Имајући у виду изостанак доношења појединачних аката о умањењу пензија, истакнуто је да се на тај начин крши уставом зајемчено право на правно средство (чл. 36, ст. 2). Уставни суд тврди да се оспореним законом не уређују нека нова или друга права из пензијског осигурања, јер су она већ утврђена решењем надлежног Фонда против кога се може изјавити жалба, али и водити управни спор. Ову ситуацију Уставни суд је уподобио са усклађивањем пензија 1. априла и 1. октобра текуће године са кретањем потрошачких цена, према Закону о пензијском и инвалидском осигурању. Будући да и ово усклађивање, које не представља одлучивање о новом праву или обавези, није пропраћено издавањем нових решења, Уставни суд је закључио да и у овој ситуацији умањења пензија не треба доносити решења, већ само применити законом установљене критеријуме њиховог смањивања.

Оваквим законским решењем корисници пензија су, мада не живе у подједнаким социјалним условима, остављени на слободу дискреционе оцене законодавца и без правног механизма зашти-

24) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

те својих имовинских права. Општост предвиђених законских решења занемарује различитост социјалних ситуација у којима се налазе корисници пензија, тако да у појединим конкретним случајевима законске мере смањења пензија могу представљати озбиљну повреду економске сигурности пензионера. За поједине кориснике пензија предвиђене законске мере могу представљати „нечовечно или понижавајуће поступање“, „нарушавање физичког или психичког здравља“ или „деградацију несагласну са људским достојанством“. Ипак, уставна жалба се не може употребити из два разлога. *Прво*, уставна жалба се односи искључиво на појединачне акте јавне власти; и *друго*, уставна жалба се подноси у циљу заштите уставом зајемчених права, а како се право на пензију третира као законско право, није испуњен ни овај други услов за подношење уставне жалбе. Разлог више за критику изостанка правног средства је и чињеница да се смањење пензија односи и на инвалиде, ратне ветеране и децу као кориснике пензија који према Уставу уживају посебну заштиту.

Оспорени закон у свом нормативном делу не садржи одредбу која би упућивала на његову привременост. Уставни суд је привремени карактер закона засновао на одредбама Закона о буџетском систему, закључујући да се пензије неће повећавати све док њихово учешће у БДП не буде мање од 11%. Мада делује да је реч о привременој мери, треба појаснити да је реч о условном важењу овог законског решења. „Условност значи да ће мера важити све док не наступи будућа неизвесна околност, раскидни услов, онда када пензије учествују у БДП са мање од граничних 11 процената, што значи да условно важење практично може да значи (дуго)трајни, временски потпуно неодређени, чак вишегодишњи период важења једног наводно темпоралног закона. Не зна се да ли и када ће услов бити остварен. Условна мера је временски неодређена мера“²⁵⁾. Како није сигурно када ће наступити чињеница о којој је било речи, не може се говорити о привременом карактеру предвиђене законске мере.

Уставни суд је начело економске сигурности пензионера тумачио у контексту ЕКЈП и гаранције да нико не сме бити подвргнут мучењу, или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању (чл. 3). Пред њим је била дилема да ли установљена законска решења доводе до нарушавања менталног и физичког интегритета ове категорије становништва или до њихове дегра-

25) Драган Стојановић, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

дације несагласне људском достојанству. „У том смислу, Уставни суд примећује да већ сама чињеница да су оспореним Законом од умањења приликом исплате изузети сви пензионери којима је утврђена висина пензије до 25.000 динара, а што представља готово двоструки износ тренутно најниже пензије у Републици, који према званичним статистичким подацима износи 10.394 динара код тзв. пољопривредних пензионера, а 13.221,89 динара код осталих пензионера, (...) упућује на закључак да се оспоре-ни Закон не би могао довести у везу са кршењем члана 70. став 2. Устава, а везано за гаранције садржане у члану 3. Европске конвенције²⁶⁾. Према томе, Уставни суд закључује да је највећи број пензионера, њих 752.346, остало изван домашаја предвиђене законске мере. Несумњиво, Уставни суд је остао на нивоу спеку- лисања, јер није уверљивим чињеницама поткрепио одговор на питање да ли предузете мере угрожавају економску сигурност пензионера.

7. ЗАКЉУЧАК

Компаративно посматрано, уставно правосуђе је, по прави- лу, обезбеђивало заштиту права на пензију, као сегмента права на мирно уживање имовине. Право на пензију није апсолутно заштићено право, али нужност њеног ограничења у периоду економске кризе не даје законодавцу потпуну слободу при доно- шењу рестриктивних мера. Општи принципи уобличени у прак- си Европског суда, посебно принципи легитимности и сразмер- ности, добили су изнијансираније значење у пракси европских уставних судова. Предузета законска мера ограничења права на пензију може се сматрати оправданом само ако је државна власт пружила уверљиве и транспарентне доказе о нужности њеног предузимања ради консолидовања државног буџета у периодима теже економске кризе. Смањење пензија не сме да угрози људско достојанство, тако да корисници пензија треба да располажу и правом на правно средство. Иако је легитимно да, уколико би то угрозило њихову економску сигурност, поједине категорије пензионера буду изузете од примене мере смањења пензије, за- послени у јавном сектору не могу бити привилегована категорија грађана. Услов сразмерности подразумева да рестриктивне мере

26) Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

на адекватан начин треба да обухвате и приватан сектор, да би се економска криза равноправно превалила на све грађане.

Супротно постојећем тренду у европском конституционализму, Уставни суд Србије се, попут апологете актуелне политике, бавио превасходно питањем целисходности предузете мере. Имајући у виду број пензионера којима се смањује пензија и на тај начин задире у имовину, постојао је немерљив друштвени интерес да се покрене поступак контроле уставности овог закона. Но, Уставни суд није био доследан, јер се упустио у детаљно образлагање своје одлуке о одбацивању иницијативе, иако није покренуо поступак контроле уставности.

Неосновано је становиште Уставног суда које право на пензију раздваја од права на пензијско осигурање и девалвира га на ранг законског права. Такав приступ, у времену економске кризе, чини уставним свако арбитарно смањење пензија од стране законодавца. Уставни суд није располагао свим релевантним чињеницама које би му омогућиле да утврди да ли предвиђено смањење пензија угрожава ментално здравље, физички интегритет или људско достојанство појединих корисника пензија. Непостојање индивидуалног механизма заштите права на пензијско осигурање онемогућава кориговање појединачних повреда права на економску сигурност пензионера. Трајање законске мере смањења пензија није временски одређено, већ се везује за околности које нису извесне и предвидиве, због чега се може оспорити да предузета мера испуњава тест сразмерности.

Изнети аргументи наводе на закључак да је Уставни суд требало да покрене поступак контроле уставности и да оспоре ни закон прогласи неуставним. Но, како је Уставни суд одбио да се изјасни о уставности оспореног закона, протек времена чини могућим покретање новог уставног спора, јер би се уверљивије оспоравао привремени карактер закона.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић Војин и др., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007.

Симовић Дарко, Шурлан Тијана, „(Не)правна природа Бриселског споразума“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, 141-157.

Стојановић Драган, *Издвојено мишљење у предмету ИУз-531/2014*.

- Bergonzini Chiara, “The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 12, Iss. 1, 2016, 177-191.
- Birmontiene Toma, “The Challenges Faced by the Constitutional Court of Lithuania During the Global Economic Crisis”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Унивезитета у Нишу, Ниш, бр. 69, год. LIV, 2015, 29-55.
- Bittner Claudia, “Casenote – Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World”, *German Law Journal*, Vol. 12, No. 1, 2011, 1941-1960.
- Leijten Ingrid, “The German Right to an Existenzminimum, Human Dignity, and the Possibility of Minimum Core Socioeconomic Rights Protection”, *German Law Journal*, Vol. 16 No. 01, 2015, 23-48.
- Закон о привременом уређивању начина исплате пензија, *Службени гласник РС*, бр. 116/14.
- Одлука Уставног суда Немачке: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 – Rn. (1-220).
- Одлука Уставног суда Португалије: ACÓRDÃO N.º 353/2012.
- Решење Уставног суда Србије ИУз-531/2014.

ОДЛУКЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

- Bélané Nagy v. Hungary*, App. No. 53080/13 (2015).
- James and Others v. United Kingdom*, App. No. 8793/79 (1986).
- Kjartan Asmundsson v. Iceland*, App. No. 60669/00 (2005).
- Müller v. Austria*, App. No. 5849/72 (1975).
- Skórkiewicz v. Poland*, App. No. 39860/98 (1999).
- Stummer v. Austria*, App. No. 37452/02 (2011).
- Valkov and Others v. Bulgaria*, App Nos. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05, and 2041/05 (2011).
- Wieczorek v. Poland*, App. No. 18176/05 (2009).

Darko Simovic, Radomir Zekavica

CONSIDERATIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RIGHT TO PENSION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

The Law on the decrease in pension in the Republic of Serbia of 2014 evoked diametrically contradicting standpoints. On the one hand, the necessity of undertaking such a measure was emphasized in the aim of consolidating the budget system; whilst on the other, the scientific public argued its unconstitutionality. The Constitutional

Court rejected the initiative on the control of the constitutionality of the aforementioned law, as it was of opinion that there do not exist significantly cogent arguments for initiating the proceedings. Regardless of such a standpoint the Constitutional Court had given a detailed rationale of its decision to reject the initiative.

The Constitutional Court has divided the right to pension from the right to old age security and devalued it to a ranking of a legal right. Such an approach, at a time of economic crisis, makes any arbitrary decrease of pension by the parliament, constitutional. The Constitutional Court did not have all of the relevant facts that would enable it to establish whether the foreseen decrease in pension imperils the mental health, physical integrity or human dignity of particular pension recipients. The lack of existence of an individual mechanism of protective rights to old age security makes it impossible to correct individual violations of the law on the economic security of pensioners. It is legitimate for certain categories of pensioners to be excluded from the measure of decrease in pension, if that should imperil their economic security, those employed in the public sector cannot be a privileged category of citizens. The principle of proportionality involves that restrictive measures at the same time include the private sector, so that the economic crisis is endured equally by all citizens. The length of the legal measure on the decrease in pension, since it has not explicitly limited to a time period, is connected to the circumstances that are not certain and that cannot be foreseen. The decrease in pension is foreseen for an uncertainly long period, so it is obvious that the undertaken legal measure does not fulfill the test of proportionality.

Although the constitutional courts in Europe do not accept that this is not a matter of an absolutely protected law, they had provided the protection of the right to pension in a manner that in a period of economic crisis the parliament is not entirely free in adopting restrictive measures. In recognizing the principles of legitimacy and proportionality, a decrease in pension can only be considered justified if the state government has provided cogent evidence that the measure is necessary for the purpose of consolidating the state budget. Contrary to this trend, the Constitutional Court of Serbia had primarily concentrated on the question of suitability of the undertaken measure instead of answering the question whether or not the opposed law is unconstitutional. The Constitutional Court should have initiated

proceedings to judicial review of law, but also to proclaim the opposed law as unconstitutional. The time passed justifies the new initiation of a constitutional dispute before the Constitutional Court, because the temporality of the law, as a fundamental element of justifying the undertaken measures, can be disputed more convincingly.

Keywords: Right to pension, Social rights, Constitutional court, Judicial review of law, European Court of Human Rights

* Овај рад је примљен 18.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 94(497.11)“1915“

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао

број 3/2016

год. 23. vol. 53

стр. 271-284

Милош Ковић

*Одељење за историју, Филозофски факултет, Универзитет у
Београду*

„ОБМАНА СРБИЈЕ“ 1915. ГОДИНЕ: НЕКОЛИКО БРИТАНСКИХ СВЕДОЧЕЊА*

Сажетак

У време пораза и повлачења из 1915. године, међу Србима, нарочито у официрском корпусу и Врховној команди, владало је уверење да је главни узрок слома био у политици сила Антанте према Србији и балканском фронту. Оне су, како се тврдило, узалуд покушавајући да придобију Бугарску, присиле Србију да изгуби драгоцено време, да би је, пошто је отпочела бугарска мобилизација, спречиле да изврши превентивни напад на Бугарску. Потом су, упркос обећањима, одбиле да пошаљу Србима војну помоћ, чиме су их осудиле на сигуран пораз. У овом чланку испитују се сведочења неколико британских савременика и сведока, од министара, преко чланова мисија до новинара у Србији, из

* Рад је настао у оквиру истраживања на пројекту Министарства за науку и технолошки развој *Историја политичких идеја и институција на Балкану у 19. и 20. веку* (бр. 177011).

којих се види да је значајан део британске јавности делио овакво мишљење о узроцима српског пораза.

Кључне речи: Први светски рат, Србија, Антанта, Велика Британија, 1915, Дејвид Лојд Џорџ, Едвард Карзон, Ернест Трубриџ, Алис и Клод Аскју, Гордон Гордон-Смит

I

Уочи удруженог напада Централних сила на Србију 1915. године силе Антанте су Србима прво обећале војну помоћ, потом су Бугарској, узалуд покушавајући да је придобију за савезништво, дали драгоцену време да се припреми за напад на Србију, затим су Србе спречиле да, превентивним нападом на Бугарску, сами себи помогну, да би их на крају препустиле милости и немилости непријатеља. То је био главни узрок слома Србије и масовног страдања њеног становништва. Овако су, у тренуцима пораза и повлачења кроз албанска беспућа, оно што се догодило, тумачили Срби. О томе су најбоље сведочили припадници мисија сила Антанте у Србији. Они су претпостављенима јављали да су за време борбених операција и повлачења 1915-1916. морали да трпе гнев и непријатељство српских војника, нарочито официра из Врховне команде.¹⁾

Српски високи официри, који су после рата писали мемоаре и историографска дела о догађајима из 1915 и 1916, остали су при том ставу. Тадашњи пуковник и војни изасланик Србије у Лондону, потоњи генерал Миливоје Ј. Николајевић, у књизи *Србија и њени савезници*, тврдио је да је Велика Британија спречила Русију и Француску да помогну Србији и да је у томе најважнију улогу одиграо британски министар војске, фелдмаршал и лорд Хорацио Херберт Киченер.²⁾ Догађаје из 1915. и улогу лорда Киченера у њима тако је видео и генерал Живко Г. Павловић, тадашњи пуковник и заменик начелника штаба српске Врховне команде,

1) 23 November 1915, „Appendix: Rear-Admiral Troubridge’s Serbian Journal“ (даље: TSJ), у: Charles E. J. Fryer, *The Destruction of Serbia in 1915*, Columbia University Press, New York, 1997, стр. 174-175; Капетан фрегате Иљин – Начелник Генералштаба ратне морнарице, у *Руска војна помоћ Србији за време Првог светског рата. Зборник грађе*, (уредили Алексеј Тимофејев, Дарко Кремић), Институт за новију историју Србије, Београд, 2014, стр. 240.

2) Миливоје Ј. Николајевић, *Србија и њени савезници: Догађаји с јесени 1915. године*, Штампарија Савеза Професионалних Занатлијских Удружења, Београд, 1923, стр. 1-2, 27-32, 87, 117-133.

војводе Радомира Путника, који је са болесним Путником, а понекад и уместо њега, планирао борбене операције српске војске и одржавао редовне контакте са савезничким командама.³⁾ О томе, иако без отворено изнесеног закључка, сведочи обиље грађе коју су официри југословенског Генералштаба, учесници рата, прикупили у вишетојној књизи *Велики рат Србије за ослобођење и уједињење Срба, Хрвата и Словенаца*.⁴⁾ Коначно, да су савезници Србима прво обећали помоћ, потом их спречили да нападну Бугарску, да би их, када је напад на Србију почео, потпуно напустили, у целовитој, монографској студији *Рат Србије и Црне Горе 1915. године* тврдио је и генерал Милан Зеленика, који је 1915. био капетан у аустроугарској војсци.⁵⁾

За разлику од војне историје, српска академска историографија, која је свестрано истражила Први светски рат, није посебно наглашавала одговорност савезника за слом Србије 1915. године. Постоје, наравно и изузеци. У књизи *Ратни циљеви Србије 1914*, Милорад Екмечић је утврдио да је већ у децембру 1914. у лондонском Форин офису било мишљења да је требало допустити да Србија пропадне, како би били поништени њени неразумни територијални захтеви и лакше исцртане нове, послератне балканске границе.⁶⁾ Узета у целини, међутим, историографија као да је закључила да је оно што се догодило 1915. било мање важно од помоћи коју је Антанта, нарочито Француска, указала Србима у потоњем пребацивању из Албаније на Крф, у обнови снага и пробијању Солунског фронта. Моралне осуде, наравно, нису циљ и тема историографије; њен задатак, међутим, још од доба Леополда Ранкеа јесте у томе да утврди *шта се догодило*.

У истраживању ових тема важан тренутак представља појава књиге *Невољни савезници: Велике силе и Солунски фронт 1914-1918* Драгољуба Р. Живојиновића, 2008. године.⁷⁾ Драгољуб Живојиновић се односима између Антанте и Срба систематски бавио у низу радова, посвећених Првом светском рату. У *Невољним са-*

3) Живко Г. Павловић, *Рат Србије са Аустро-Угарском, Немачком и Бугарском 1915. године*, САНУ и Научно дело, Београд, 1968, стр. 5-41.

4) *Велики рат Србије за ослобођење и уједињење Срба, Хрвата и Словенаца*, Томови 8-13, Штампарије „Б. Јакшић“, „Уједињење“, „Скерлић“, Београд, 1926-1927.

5) Милан Зеленика, *Рат Србије и Црне Горе 1915*, Војно дело, Београд, 1954, стр. 131-143, 216-218.

6) Милорад Екмечић, *Ратни циљеви Србије 1914*, Просвета, Београд, 1990, стр. 403.

7) Драгољуб Р. Живојиновић, *Невољни савезници: Велике силе и Солунски фронт 1914-1918*, Завод за уџбенике, Београд, 2008.

везницима је, међутим, у целовитој и сажетој форми, детаљном анализом односа сила Антанте према балканском, Солунском фронту, приказана необична равнодушност њихових, нарочито британских државника према судбини Србије.⁸⁾ Коначно, овако јасан став о кључној улози Антанте у слому Србије 1915. године може се пронаћи и у последњој књизи војног историчара Петра Опачића, *Од Београда до Крфа 1915-1916*, која је такође резултат вишедеценијских истраживања.⁹⁾

Трагање за узроцима слома Србије 1915. искључиво и само у политици сила Антанте јесте, наравно, непотребно поједностављење. Ни један од поменутих писаца није потценио остале чиниоце, нарочито одлуке српских државника и војника, које су утицале на оно што ће се са Србијом догодити 1915. године. Међусобна оптуживања између српских цивилних и војних власти због слома из 1915, која су се завршила смењивањем Путника и Павловића, потом и Солунским процесом,¹⁰⁾ показују да су српски савременици узроке пораза ипак тражили и у одлукама српских власти.

Оцене које је о држању савезника према Србији 1915. године дала страна историографија представљају тему за посебан чланак. Овде је довољно да се каже да она, својим главним током, наставља традицију незаинтересованости за балкански фронт, која потиче још из доба Првог светског рата. У западној историографији скоро потпуно је, уосталом, занемарен и Источни фронт,¹¹⁾ па се зато не треба чудити мањку занимања за српски и Солунски фронт. Уколико се, међутим, у општим историјама Првог светског рата, Србија и помене, то се чини, најчешће, у вези са сломом 1915, који је, због последичног територијалног спајања Немачке и Аустро-Угарске са Бугарском и Османским царством, имао велики стратешки значај за ток Великог рата. Ни тада се, међутим, не улази дубље у узроке српског пораза.¹²⁾

8) Вид. и Исти, *Надмени савезник и занемарено српство: Британско српски односи (1875-1941)*, Албатрос плус, Београд, 2011.

9) Петар Опачић, *Од Београда до Крфа 1915-1916*, Прометеј и РТС, Нови Сад и Београд 2015, стр. 10, 83-100.

10) Вид. Исто, стр. 170-177; Слободан Јовановић, „Апис“, *Сабрана дела Слободана Јовановића II*, БИГЗ, Југославија публик, СКЗ, Београд, 1991, стр. 313-316.

11) До данас је једина књига која се том темом темељније бави: Norman Stone, *The Eastern Front 1914-1917*, Penguin Books, London, 1998, прво издање 1975.

12) Вид. нпр. Hew Strachan, *The First World War*, Pocket Books, London, New York, etc., 2006, стр. 151-156; Marc Ferro, *The Great War 1914-1918*, Ark Paperbaks, London and New York, 1987, стр. 70-72; *Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918: Histoire et culture*, Sous la direction de Stéphane Audoin-Rouzeau et Jean-Jacques Becker, Bayard, Paris, 2004. Једини

II

Политика савезника према Србији из 1915. године остаје, међутим, тема која заслужује додатна истраживања. Видели смо да су српски савременици тврдили да их је Антанта, упркос свим обећањима, препустила судбини. Занимљиво је, међутим, проучити да ли је међу државницима, војницима и хуманитарцима из савезничких земаља било оних који су на такав начин видели узроке српског слома. У поређењу са српским изворима, од њих се могла очекивати мање оштра оцена деловања Антанте у кризи насталој нападом Централних сила на Србију.

У таквој анализи посебно место мора да припадне сведочењима Дејвида Лојда Џорџа.¹³⁾ Он је, међу свим министрима у британској влади, још од новембра 1914. године, најодлучније захтевао да се Србији пошаље војна помоћ. У томе је, уочи напада на Србију 1915, имао подршку Едварда Карзона и Ендрју Бонар Лоа.¹⁴⁾

У својим мемоарима, Лојд Џорџ је дословно пренео изјаву којом је британски министар спољних послова сер Едвард Греј, у одговору на питање о бугарској мобилизацији, у Парламенту, 28. септембра 1915. године, Србима обећао помоћ:

„Ако би се, с друге стране, бугарска мобилизација завршила тиме што би Бугарска стала на страну наших непријатеља, ми смо готови да својим пријатељима на Балкану пружимо сву нама могућну помоћ, на начин који би њима био највише у вољи, у споразуму с нашим савезницима, без резерве и без оградe. Разуме се, ми са својим савезницима заједнички пратимо ситуацију, и мислим да и они деле гледиште које сам ја изнео.“¹⁵⁾

Лојд Џорџ се сећао да је „Грејова изјава задовољила забринуту Доњи дом. Њу је одушевљено поздравила сва Србија као обећање да ће јој њени моћни пријатељи са Запада притећи у помоћ, ако би је задесила невоља и, разуме се, стићи на време да је спасу.“¹⁶⁾

Потоњи догађаји су, међутим, показали да су „Немци боље разумели вредност савезничких обећања него и Парламент и

изузетак је: Charles E. J. Fryer, *The Destruction of Serbia in 1915*, Columbia University Press, New York, 1997.

13) Давид Лојд Џорџ, *Ратни мемоари 1-2*, Космос, Београд, 1937.

14) Драгољуб. Р. Живојиновић, *Невољни савезници*, нав. дело, стр. 99-108.

15) Давид Лојд Џорџ, *Ратни мемоари 1*, стр. 204. Вид. и *Hansard's Parliamentary Debates*, Series 5, vol 74, стр. 732.

16) Давид Лојд Џорџ, *Ратни мемоари 1*, стр. 205.

српски народ. Они се нису никако поколебали, нити застали у свом покрету.¹⁷⁾ Када, после колебања и противречних одлука, на седници британског Одбора за Дарданеле, одржаној 11. октобра 1915, упркос захтевима Лојда Џорџа, Бонара Лоа и Карзона, буде одлучено да се трупе не шаљу у помоћ Србији, Лојду Џорџу је преостало само да напише: „Ови закључци су значили да је Србија стварно препуштена својој судбини“.¹⁸⁾

Изјаву Едварда Греја од 28. септембра је као јавно обећање помоћи протумачио још један министар у британској влади, Едвард Карзон. Лојд Џорџ је цитирао и његове речи:

„То је била једна од најважнијих изјава која се могла учинити у Доњем дому. Ја сам веровао да она представља политику Краљевске владе, којој сам тада припадао, али сам веровао и више од тога. Ја сам веровао да нам наши војни саветодавци не би никад допустили такву изјаву да нису биле стварно извршене припреме и планови били готови кад дође време да ударимо и да помогнемо своме храбром малом савезнику на бојном пољу“.¹⁹⁾

Када је видео да ће Србија, упркос обећању, бити напуштена, Карзон је дао оставку на министарски положај. Лојд Џорџ дословно каже да је Карзон био „расрђен због онога што је сматрао обманом Србије“.²⁰⁾ Сам Карзон се, подносећи оставку, у Парламенту, 20. октобра 1915, поново осврнути на Грејову изјаву:

„Изјава коју је у овом Дому дао министар спољних послова, уз овлашћење владе, по мом мишљењу објавила је политику од највеће важности. Та изјава тицала се наших обавеза на Балкану, нашег престижа и наше части“.²¹⁾

Јасно је, дакле, да је део највиших кругова у Лондону оно што се од септембра до новембра 1915. године догодило, називао „препуштањем Србије својој судбини“ и „обманом Србије“. Ту, незавидну судбину, са Србима ће, међутим, поделити велики број Британаца, који ће у Србији затећи када напад Тројног савеза буде почео. Отворена критика британске политике према Србији није се могла очекивати од чланова војних и медицинских мисија, које су имале службени карактер. Новинари, међутим, сведоци српских борби и повлачења, били су много слободнији и смелији.

17) Исто.

18) Исто, стр. 210.

19) Цит. према Исто, стр. 204.

20) Исто, стр. 220. Вид. и Драгољуб Живојиновић, *Невољни савезници*, нав. дело, стр. 113, 125-126.

21) *Hansard's Parliamentary Debates*, Series 5, vol 74, стр. 1813.

Посебно је занимљив случај адмирала Ернеста Трубрица, команданта Британске поморске мисије у Србији, чији ће артиљерци храбро бранити Београд у октобру 1915. године.²²⁾ Трубриц је у Србију приспео по казни, па је морао да буде додатно опрезан да би, у службеној преписци са претпостављенима, избегао скоро сваку критику на рачун државне политике. Само се у једном непотписаном документу, који се налази међу Трубрицовим извештајима, али који не мора да буде његов, каже да је „све боље него држање значајних снага у Солуну, које пасивно посматрају српски Седан на подручју између Ниша и Скопља...“²³⁾ Трубриц је, међутим, водио и дневник, коме је слободно поверавао своје мисли.

Србима је, опет, чињеница да им је у мисију послат тако висок официр, који је, при томе, био лични пријатељ самог краља, Џорџа V, давала додатно поуздање у савезничку помоћ. Сам Трубриц је са српском Врховном командом разрађивао планове заједничког напада на Аустро-Угарску. Када је непријатељска офанзива почела, по службеној дужности је уверавао Србе у брзу савезничку помоћ. Како су српски градови падали, један по један, док су се савезничке снаге искрцане у Солуну показале недовољним за озбиљну акцију, Трубриц је, међутим, схватао шта се догађа.

Адмирал је, у свом дневнику, после пада Скопља и коначног пресецања комуникације са савезницима, написао: „Једна мала Србија; веровао сам да ћемо стићи на време да је спасемо, али сада сумњам у то; тако смо лежерни...“²⁴⁾ Питао се зашто су његови претпостављени одлучили да Србију, после свих обећања, препусте судбини: „Тешко је разумети зашто су наши ‘стручњаци’ код куће дозволили да ситуација постане тако драматична“.²⁵⁾ Док се са Србима повлачио мукотрпним путем све до Медове на албанској обали, суочен са сталним оптужбама за вероломност и издају, Трубриц је, истина, да би узвратио, за слом умео да опту-

22) Милош Ковић, „Адмирал Ернест Трубриц: Узроци српског пораза (1915)“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 01/2016, стр. 239-251. Вид. и Драгољуб Р. Живојиновић, „Адмирал Ернест Ч. Т. Трубриц: Дневник из Србије 1915“, у *Надмени савезник и занемарено српство: Британско-српски односи (1875-1941)*, стр. 361-367.

23) The National Archives, Admiralty, Serbia, 137/1141, непотписано, “Oct or Nov 15”, стр. 335.

24) 23 October 1915, *Rear-Admiral Troubridge's Serbian Journal*, стр. 141.

25) Исто.

жи и српску Врховну команду. Све до краја мисије, он ипак није променио своје мишљење о драматичним, поразним последицама политике савезника према Србији и српском фронту.²⁶⁾

Мисија Клода и Алис Аскју, брачног пара познатог у Британији и САД по популарним, веома читаним романима, у Србији имала је двострук карактер. Као новинари, писали су извештаје за *Дејли Експрес*; у исто време, помагали су, као добровољци, у једној од британских медицинских мисија. Нешто касније Клод Аскју ће заслужити и чин мајора српске војске; он и Алис ће, у служби Србије, у октобру 1917. изгубити и животе, када немачка подморница буде потопила брод којим су путовали од Тарента ка Крфу.

У књизи *Опustoшена земља*, објављеној непосредно пошто су са Србима прешли Албанију, Алис и Клод Аскју дали су свој јасан, недвосмислен суд о узроцима слома из 1915. године. У предговору који има форму дневничке белешке, настале у Љешу, на православној, српској Божић 1915, они описују како, око куће у којој су смештени, од болести, исцрпљености, глади и рана, масовно умиру српски војници, да би потом, главни узрок страдања пронашли у „издаји“:

„Јер ми смо Енглези и ми смо се разметали чашћу своје земље пред овим људима који знају – бар већина, мада неки сувише мало знају да би разумели а други су сувише уморни да би за то марили – да је пред целим светом дато свечано обећање, и да сада корачају каменим путем ка Голготи зато што обећање није испуњено. А ипак, није се чула ни једна реч прекора против нас – то је оно што је чудесно у свему томе. Можда знају да нација није крива што су издани, да су жртве државничке игре и дипломатије и оне трагичне политике оклевања, чији је мото ‘сувише касно’.“²⁷⁾

Из наставка текста јасно је да писци под „свечаним обећањем“ подразумевају изјаву коју је Греј дао у Парламенту 28. септембра 1915:

„Ми лично имали смо добре разлоге да се осећамо понижени и постиђени. Живо се сећам једног дана у Пироту, пре него што су стварно почела непријатељства с Бугарском, када су стигле енглеске новине у којима смо прочитали говор сер Едварда Греја у Доњем дому, у коме је дао јасно обећање Србији, обећање од

26) Милош Ковић, „Адмирал Ернест Трубриц“, нав. дело. стр. 248-249.

27) Алис и Клод Аскју, *Опustoшена земља: Србија како смо је ми видели*, Платонеум, Нови Сад, 2012, стр. 13-14.

којег се, часно, није могло одступити. Не само да смо сами прочитали тај говор, већ смо га, одушевљени његовим тоном, превели нашим српским пријатељима из штаба Друге армије. Хвалили смо се њиме лево и десно. Били смо тих дана поносни на своју националност.²⁸⁾

Када су почели напад и повлачење, везе са спољним светом су пресечене. Клод и Алис Аскју описују како је, у таквим условима, текао процес њиховог постепеног отржења:

„Али, како је време пролазило, једна чињеница се истицала, суморна и страшна. Обећана помоћ Савезника не долази и неће ни стићи. Зашто? Из дана у дан постављали смо то питање и нико није умео да одговори на њега. Изгледа да је једини природан закључак био да је нека катастрофа о којој ништа не знамо задесила Енглеску и њене савезнике; иначе би, сигурно, одржала своје свечано обећање. Наши пријатељи Срби су се сложили да се вероватно ради о томе – а ипак било је чудно да није процурила никаква вест о катастрофи.“²⁹⁾

Док су се, са српском војском, повлачили ка Подгорици, Клод и Алис Аскју су, како кажу, живели „у страху и брзи за своју земљу“. Када су тамо стигли, сазнали су међутим, да из Лондона „нема никаквих нарочито узбудљивих вести“:

„Било би тешко описати наша осећања. Наш велики страх о великој несрећи био је без основа. Али шта о поштовању задате речи? Камо среће да нисмо то видели у новинама, да нисмо превели те кобне реченице да би их чуле српске уши!“³⁰⁾

Чак и у Љешу, неколико седмица касније, Алис и Клод Аскју су морали да закључе да је „тајна и даље тајна“ и да се поново запитају: „Зар је могуће да неће бити дато никакво објашњење?“³¹⁾ Слично адмиралу Трубрицу, ни они нису могли да разумеју мотиве своје владе за овакве потезе.

Алис и Клод Аскју нису пропустили да помену и да је Антанта спречила превентивни напад на Бугарску, са подједнако страшним последицама по Србе,³²⁾ као и да је француска влада, док се Греј правдао да је његова изјава погрешно схваћена, због неуспеха на Балкану поднела оставку.³³⁾ Потом су се вратили на главну тему:

28) Исто, стр. 14.

29) Исто, стр. 15.

30) Исто.

31) Исто.

32) Исто, стр. 18-19.

33) Исто, стр. 15.

„А када овоме додамо потпуно изневерена сва свечана јемства о помоћи, ко ће рећи да Србија није издана! – чак и ако допустимо да је издаја уследила због погрешне државничке политике а не злонамерно. Али генерал који погрешно у својој стратегији бива кажњен за свој неуспех; само државник и дипломата могу да погреше а њихове грешке да се заташкају или прикрију под изговором службене тајне. Али нема сумње да ће тајна историја балканског рата из 1915. бити написана – и тада ћемо знати.“³⁴⁾

И књига *Кроз српску кампању* Гордона Гордона-Смита, дописника *Њујорк Трибјуна*, *Манчестер Гардијана* и *Дејли Графика*, објављена је непосредно пошто је аутор са Србима прешао Албанију; и Гордон-Смит ће, доцније (1917), добити официрски чин (коњички капетан) у српској војсци. Најзад, ни Гордон-Смит се није устезао да свој критички став према политици сопствене владе изнесе јавно и недвосмислено. Писац предговора за његову књигу, српски посланик у Лондону Матеја Бошковић, зато је настојао да ублажи оштрину ауторових ставова. Књига је објављена 1916. године и Србији је још требала савезничка помоћ.

И Гордон-Смит је, наиме, за слом Србије окривио силе Антанте. Рат на Балкану 1915. био је „трагична и славна епизода за војску Краља Петра, али се он неће рачунати у успехе, ни дипломатске ни војне, Четворног савеза. Овај је починио низ грешака, које су за последицу имале повлачење српске војске на страну територију и одустајање од несрећног галипољског покушаја, који је постао и безнадежан, захваљујући тријумфу Централних сила на Балкану“³⁵⁾ Пад Србије био је, по мишљењу Гордон-Смита, „највећи војни и дипломатски неуспех савезника у досадашњем току рата“³⁶⁾

Гордон-Смит је главни узрок промашаја сила Антанте на Балкану видео у томе што су дозволиле да се Бугарска, док су оне са њом преговарале о савезништву, наоружа, мобилише и припреми за напад на Србију. У време преговора Антанте са Бугарском, Гордон-Смит се у Атини, Солуну и Нишу срео са водећим грчким и српским државницима, који нису крили потпуну пренераженост због таквог става Антанте.³⁷⁾ Чак и када је Бугарска почела да мобилише трупе и када је свима било јасно шта

34) Исто, стр. 19.

35) Gordon Gordon-Smith, *Through the Serbian Campaign: The Great Retreat of the Serbian Army*, Huthchinson, London, 1916, стр. 1.

36) Исто, стр. 12.

37) Исто, стр. 12-15.

ће бити њихов задатак, силе Антанте спречиле су превентивни напад Срба. То је била „кључна савезничка грешка“:

„Пошто су на тај начин несрећној Србији везали и руке и ноге, савезници су могли само да беспомоћно гледају како Централне силе и њихови бугарски савезници настављају да пресецају њен врат.“³⁸⁾

Све што се потом догодило, од напада на Сави и Дунаву до пребацивања српске војске на Крф, било је „плод невероватних грешака савезничке дипломатије“:

„Савезничка солунска експедиција, када је реч о спасавању Србије, од почетка је била осуђена на неуспех. Она је, како би то рекли наши француски пријатељи, била *la moutarde après le dîner*“.³⁹⁾

Гордон-Смит је тврдио да би, да су савезници послушали српску владу и на време искрцали довољно војске, Грчка и Румунија прешле на њихову страну и обезбедиле додатан број трупа, уз оне савезничке и српске, за одбрану Србије од Централних сила. Бугарска у том случају не би смела ни да се помери. Удружене снаге би тада могле да ударе на Аустро-Угарску и тако изолују усамљену Немачку, одсечену од Османског царства.⁴⁰⁾ Уместо тога, Централним силама је омогућено да придобију Бугарску и да удруже своје снаге са Турском. То нису биле све последице промашаја савезничке политике на Балкану:

„Једна од најхрабријих и најслободољубивих европских нација је, до даљњег, престала да постоји; она је препуштена ужасима инвазије и окупације“.⁴¹⁾

За време слома и повлачења 1915-1916, Срби су веровали да су их силе Антанте обмануле и препустиле судбини. Анализа исказа неколико британских савременика и сведока, од министара у влади (Лојд-Џорџ, Карзон), преко чланова службених мисија (адмирал Трубриц) до новинара (Алис и Клод Аскју, Гордон-Смит) показује да је такав став био присутан и међу Британцима различитог положаја, друштвеног порекла и степена информисаности о ономе што се догађало на Балкану. Анализа ових извора мора

38) Исто, стр. 15-16.

39) Исто, стр. 16-17.

40) Исто, стр. 17-18.

41) Исто, стр. 19.

се, наравно, сматрати само почетком у истраживањима сложеног питања узрока слома Србије 1915. године.

ЛИТЕРАТУРА

- Екмечић Милорад, *Ратни циљеви Србије 1914*, Просвета, Београд, 1990.
- Живојиновић Р. Драгољуб, *Невољни ратници: Велике силе и Солунски фронт 1914-1918*, Завод за уџбенике, Београд, 2008.
- Живојиновић Р. Драгољуб, *Надмени савезник и занемарено српство: Британско српски односи (1875-1941)*, Албатрос плус, Београд, 2011.
- Зеленика Милан, *Рат Србије и Црне Горе 1915*, Војно дело, Београд, 1954.
- Јовановић Слободан, „Апис“, *Сабрана дела Слободана Јовановића 11*, БИГЗ, Југославија публик, СКЗ, Београд, 1991.
- Ковић О. Милош, „Адмирал Ернест Трубриц: Узроци српског пораза (1915)“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 01/2016, стр. 239-251.
- Опачић Петар, *Од Београда до Крфа 1915-1916*, Прометеј и РТС, Нови Сад и Београд 2015.
- Павловић Г. Живко, *Рат Србије са Аустро-Угарском, Немачком и Бугарском 1915. године*, САНУ и Научно дело, Београд, 1968.
- Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918: Histoire et culture*, Sous la direction de Stéphane Audoin-Rouzeau et Jean-Jacques Becker, Bayard, Paris, 2004.
- Marc Ferro, *The Great War 1914-1918*, Ark Paperbaks, London and New York, 1987.
- Fryer E. J. Charles, *The Destruction of Serbia in 1915*, Columbia University Press, New York, 1997.
- Stone Norman, *The Eastern Front 1914-1917*, Penguin Books, London, 1998.
- Strachan Hew, *The First World War*, Pocket Books, London, New York, etc., 2006.

ИЗВОРИ

Необјављени извори

The National Archives, Admiralty, Serbia, 137/1141.

Објављени извори

- Аскју Алис и Клод, *Опустошена земља: Србија како смо је ми видели*, Платонеум, Нови Сад, 2012.
- Велики рат Србије за ослобођење и уједињење Срба, Хрвата и Словенаца*, Томови 8-13, Штампарије „Б. Јакшић“, „Уједињење“, „Скерлић“, Београд, 1926-1927.
- Лојд Џорџ Давид, *Ратни мемоари 1-2*, Космос, Београд, 1937.
- Николајевић Ј. Миливоје, *Србија и њени савезници: Догађаји с јесени 1915. године*, Штампарија Савеза Професион. Занатлијских Удружења, Београд, 1923.

Руска војна помоћ Србији за време Првог светског рата. Зборник грађе, уредили Алексеј Тимофејев и Дарко Кремић, Институт за новију историју Србије, Београд, 2014.

„Appendix: Rear-Admiral Troubridge’s Serbian Journal“, in Charles E. J. Fryer, *The Destruction of Serbia in 1915*, Columbia University Press, New York, 1997, pp. 133-241.

Gordon-Smith Gordon, *Through the Serbian Campaign: The Great Retreat of the Serbian Army*, Huthchinson, London, 1916.

Hansard’s Parliamentary Debates, Series 5, Vol 74.

Milos Kovic

“THE BETRAYAL OF SERBIA” IN 1915: SOME BRITISH RECOLLECTIONS

Resume

During the attack on Serbia by the Central Powers, and retreat of the Serbian army in 1915-1916, the Serbs, especially members of the Supreme command, asserted that Serbia was betrayed by the Allies and left at the mercy of its enemies. In short, during the critical months of 1915, the Allies were conducting endless negotiations with Bulgaria, rejecting to see that Bulgarians were just buying time in order to join the ranks of the Central Powers and to prepare its army for the attack on Serbia. Moreover, after the start of the Bulgarian mobilization, the Allies prohibited Serbian pre-emptive strike on Bulgaria. Finally, although the clear promises were made, when Austria-Hungary, Germany and Bulgaria attacked Serbia, the Allies refused to send substantial military help.

In this article, some British sources were scrutinized in order to examine if there was any perception of the events of autumn and winter 1915-1916, similar to the prevailing Serbian perception. Memoirs, Parliament speeches, private diaries and official reports of the members of the different social strata of the British society were analyzed. The result is that cabinet members (David Lloyd George, Edward Carson), members of the military missions (admiral Ernest Troubridge) and newspapers correspondents from Serbia (Alice and Claude Askew, Gordon Gordon-Smith) not only admitted that the defeat of Serbia was the result of the Allies’ errors, but some of them even called it “betrayal”.

The subject of this article is *perception* of the historical facts, and not the facts themselves. However, it is a contribution to the future more complex analyses of what happened in Serbia in autumn and winter of 1915-1916.

Keywords: First World War, Serbia, Entente, Great Britain, 1915, David Lloyd George, Edward Carson, Ernest Troubridge, Alice and Claude Askew, Gordon Gordon-Smith

* Овај рад је примљен 01.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Ана Кнежевић Бојовић

Институт за упоредно право, Београд

Слободан Вукадиновић

Правни факултет, Универзитет Унион, Београд

АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ДИЈАЛОГА НА ПРИМЕРУ ЕКОНОМСКОГ КОКУСА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сажетак

У савременом парламентарном развоју постоји тенденција измештања тежишта парламентарног рада из пленума у радна тела парламента. Истовремено је у упоредном праву видљива тенденција успостављања механизма јавно-приватног дијалога са циљем унапређења процеса креирања јавних политика и усвајања законских решења којима се подстиче економски развој. У раду се испитује почетна хипотеза да Економски кокус Народне скупштине представља делотворан механизам јавно-приватног дијалога усмерен на унапређење правног оквира за привредни развој, који је у складу са савременим тенденцијама парламентарног развоја. Применом квалитативне и квантитативне анализе рада и резултата Економског кокуса, као и разматрањем његовог настанка и развоја, аутори доказују да ово иако младо тело, бележи значајне резултате и испољава обе тенденције у свом раду. Утврђујући зашто и по чему се Кокус разликује од других радних група и тела и шта га одликује, идентификују оне новине и побољшања у правном оквиру пословања које је иницирао овај кокус. Прецизно исказано, рад показује да је у 85,51% случајева Народна скупштина прихватила амандмане које су поднели чланови Економског кокуса.

Кључне речи: јавно-приватни дијалог, Економски кокус, парламент, привредни развој

1. КАКО УНАПРЕДИТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОПИСЕ – САВРЕМЕНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ РАЗВОЈ И ЈАВНО-ПРИВАТНИ ДИЈАЛОГ

Савремени парламентарни развој карактерише глобални тренд и добра пракса која се примењује у већини парламената света (укључујући и Народну скупштину Републике Србије – у даљем тексту скраћено: НС) да се фокус рада помера са пленума ка радним телима. Данас се указује да се већи део рада парламента одвија у одборима,¹⁾ који имају све већи утицај и делокруг рада, због чега се сматра да је рад у парламентарним одборима најадекватнији за обликовање законодавних решења и ефикасну парламентарну контролу. Парламентарни одбори представљају и главни механизам за детаљно разматрање који омогућава јавне консултације²⁾ у већој мери него што је то могуће на пленарним седницама парламента.³⁾

Постојање и ефективност специјализованих одбора јесте први индикатор снаге парламента да игра значајну улогу у формулисању националних политика.⁴⁾ Поред постојања система сталних одбора, последњих година развој парламентарне праксе у Србији одликује формирање значајног броја различитих пододбора, радних група, комисија и неформалних група.

Истовремено је последњих година у упоредној пракси приметна тенденција развоја механизма дијалога између јавног и приватног сектора који представљају средства за унапређење процеса креирања и примене јавних политика и прописа, нарочито

-
- 1) Видети: David Beetham, *Parliament and democracy in the twenty-first century – a guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006, стр. 28, 32, 44 и 128-131. Упоредноправно о парламентарним одборима: Hironori Yamamoto, *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007, стр. 15-44.
 - 2) О јавним консултацијама и укључивању јавности у рад парламентарних одбора: Archon Fung, „Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 66/2006, стр. 66-75; Hieronim Kubiak, „Democracy and the Individual Will”, *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, стр. 57-65; Brian Adams, „Public Meetings and the Democratic Process”, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 64/2004, стр. 43-54; Patrick Bishop, Glyn Davis, „Mapping Public Participation in Policy Choices”, *Australian Journal of Public Administration*, Institute of Public Administration Australia, Sydney, No. 61/2002, стр. 14-29.
 - 3) Greg Power, *Global parliamentary report*, United Nations Development Programme – Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2012, стр. 32-33.
 - 4) *Training toolkit for parliamentary staffers*, DCAF’s Parliamentary Staff Assistance Programme, Geneva, 2012, стр. 29.

у областима од значаја за привредни развој.⁵⁾ Како у студији о пракси успостављања оваквог дијалога у 40 држава истичу Херцберг и Рајт, дијалог између јавног и приватног сектора доприноси не само унапређењу постојећих и креирању нових реформских иницијатива усмерених на побољшање правног оквира за пословање, већ и доследном спровођењу закона и подзаконских аката.⁶⁾ Овакви механизми могу али не морају имати формалну структуру, а углавном су усмерени на дијалог са представницима извршне власти, кроз различите облике савета или радних тела (радних група).⁷⁾

У наставку рада аутори ће испитати да ли Економски кокус Народне скупштине Србије представља делотворан и успешан спој ових тенденција.

2. НАСТАНАК, САСТАВ И РАЗВОЈ ЕКОНОМСКОГ КОКУСА

Економски кокус, односно прецизније: Парламентарна група за економски развој Народне скупштине (у даљем тексту и скраћено: Кокус), образован је 20. новембра 2014. године, а по свом називу и суштини представља правни трансплант⁸⁾ – институт

-
- 5) Видети: *Survey of good practice in public-private sector dialogue*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2001; Benjamin Herzberg, Andrew Wright, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, DFID, World Bank, IFC, OECD Development Center, 2006; Jane Nelson, *Innovative Platforms for Public-Private Dialogue*, 2014 Brookings Blum Roundtable, The Brookings Institution, 2014; *Advocacy and Public-Private Dialogue Toolkit*, Internet, <https://www.vitalvoices.org/sites/default/files/uploads/Advocacy%20%26%20Public%20Private%20Dialogue%20Toolkit%20English.pdf>, 18/05/2016; Ole Helby Petersen, *Public-Private Partnership: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland*, PhD-dissertation, Copenhagen Business School, Copenhagen, 2011; Matthew Flinders, „The Politics of Public-Private Partnerships”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Political Studies Association, London, No. 2/2005, стр. 215-239.
- 6) Benjamin Herzberg, Andrew Wright, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, нав. дело, стр. 6-9. У студији се, на основу бројних примера из праксе, показује да успостављање дијалога између приватног и јавног сектора доприноси лакшем утврђивању кључних проблема и проналажењу спроводљивих регулаторних решења за њихово превазилажење. Јавно-приватни дијалог јача јавност процеса усвајања прописа; норме усвојене кроз јавно-приватни дијалог привреда боље разуме и склонија је томе да их поштује. Херцберг и Рајт указују и на могуће негативне последице јавно-приватног дијалога: дијалог са ограниченим кругом саговорника из сектора привреде који не представљају интересе већине, могућност јачања веза између политичара и лобиста, те стварање привида легитимности лоших норми.
- 7) Исто, стр. 9.
- 8) О правним трансплантима и виђењу о непрестаном широком позајмљивању и пресађивању као главном начину развоја права и дуговечности правила и института: Алан Вот-

који је позајмљен из страног парламентарног права и представља особеност америчког Конгреса, у коме постоји значајан број различитих удружења посланика како у Представничком дому, тако и у Сенату. Кокуси у америчком Конгресу представљају неформалне групе (групе за подршку, форуме) представника обе странке, чија је примарна функција да скрену пажњу на питања која су значајна њиховим члановима (подизање свести о датој теми) и да се залажу за њихове интересе приликом доношења закона. Суштински, кокуси најчешће представљају интересне групе, мада постоје и друге врсте: кокуси-политичке фракције, који окупљају чланове исте идеолошке оријентације; етнички кокуси, који окупљају посланике који припадају истој етничкој групи; кокуси који окупљају припаднике исте боје коже; као и кокуси-партијске конференције, који окупљају све чланове једне политичке странке у парламенту, односно у једном дому дводомног парламента.⁹⁾ Преовлађује став да деловање кокуса суштински подразумева лобирање,¹⁰⁾ које у нашој држави још увек није уређено законом.¹¹⁾

У прилог тези да је Економски кокус НС правни трансплант говори и чињеница да је он образован подстицајем америчке организације. Како је истакнуто и на делу интернет странице НС посвећеном Кокусу¹²⁾ ово тело је формирано на иницијативу

сон, *Правни трансплант: приступ упоредном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду и Институт за упоредно право, Београд, 2000.

- 9) Поред термина кокус, у другим парламентима се срећу и називи: групе за подршку, радне групе, парламентарне групе, парламентарне групе које окупљају све странке, коалиције и сл. Доминира став да кокус представља групу за лобирање. У америчком Конгресу постоји и делује преко стотину различитих кокуса. Септембра 2004. год. у Представничком дому америчког Конгреса је формиран српски кокус, а од маја 2005. године овај кокус је постао бикамералан, јер је почео да званично делује и у другом дому – Сенату.
- 10) О лобирању: Драган Голубовић, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти: упоредна искуства и препоруке за Србију*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2009; Јелена Вујовић, Милица Стефановић, *Ефикасне стратегије лобирања*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011; Небојша Ранђеловић, Предраг Јеленковић, „Правна регулатива, историјски и политички аспекти лобирања – Србија и државе у окружењу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 66/2014, стр. 197-206; Ирена Петери „Значај лобирања у Европској унији“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2006, стр. 230-250; Јован Ћирић, „Лобирање и корупција“, *Иззови европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 24/2012, стр. 23-32.
- 11) Видети: Ненад Тешњић, „Српски законодавац на потезу – један ‘чисто правни’ приступ лобирању“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, Београд, бр. 10-12/2010, стр. 133-155.
- 12) *Formiranje Ekonomskog kokusa Narodne skupštine*, Internet, http://www.parlament.gov.rs/Formiranje_Ekonomskog_kokusa_Narodne_skupstine%202010.html

Међународног републиканског института у Србији и Националне алијансе за локални економски развој (у даљем тексту: НАЛЕД). Иако се основано може говорити о правном транспланту, са друге стране, када се тренутак настанка Кокуса стави у шири контекст развоја и посматрају и други облици различитих неформалних група формираних последњих година у НС, може се закључити да је Економски кокус образован у складу са трендом који постоји у савременом парламентарном развоју у Србији.

Основна идеја настанка Економског кокуса је била да ово тело и његови чланови постану кључни саговорници привреде и покретачи иницијатива за унапређење правне сигурности за привреднике и квалитета прописа у области економског развоја. Разлози за формирање Економског кокуса су двојаки:

1) препозната је потреба да се пронађе функционални механизам који би допринео јачању улоге народних посланика у формулисању и усвајању докумената од значаја за економски развој државе. То се сматра важним, корисним и потребним због чињенице да у пракси извршна власт суштински „намеће“ дневни ред, као и да сама доноси све већи број општих правних норми (кроз подзаконске прописе);

2) истовремено, препозната је потреба за успостављањем делотворног форума за развијање дијалога између народних посланика и представника привреде о питањима од значаја за економски развој земље, и за размену мишљења између народних посланика, као представника централне власти, и представника локалних самоуправа. Оваква улога кокуса нарочито је значајна ако се има у виду чињеница да се у Србији велики број закона усваја по хитном поступку и без адекватне јавне расправе.¹³⁾

Из тога јасно следи да Кокус представља структурисани механизам јавно-приватног дијалога, који је превасходно усмерен на развијање дијалога са представницима законодавне, а не извршне власти, што представља иновативан приступ.

Економски кокус је замишљен и формиран као вишестраначко парламентарно тело. Сваки народни посланик који подржава циљеве Кокуса и који је заинтересован за питања економског

01/03/2016.

13) О законодавном поступку у Србији, са квантитативним показатељима колико се предлози закона промене усвајањем амандмана: Slobodan Vukadinović, „Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2010, стр. 97-118.

развоја може председнику овог тела поднети захтев да постане његов члан а о поднетом захтеву одлучују чланови двотрећинском већином.¹⁴⁾ Поред чланова, састанцима овог кокуса могу присуствовати и народни посланици који нису чланови – укупно 25 народних посланика је пратило рад и присуствовало састанцима, у зависности од теме, што говори о томе да је Кокус отворен и транспарентан механизам чији је рад јаван.

У десетом сазиву НС (2014-2016) Економски кокус броји 11 чланова, који су чланови шест различитих политичких странака, како оних које припадају владајућој коалицији, тако и опозиционих странака. Три народна посланика су пратила рад Кокуса од новембра 2015. године као будући чланови, а један члан је напустио Кокус. Чињеница да су неки од чланова Економског кокуса председници скупштинских одбора, као и да неки у својству члана учествују у раду одбора представља додатну вредност како за расправу у оквиру Кокуса, будући да народни посланици често добро познају предлоге закона и друга регулаторна решења о којима се расправља на Кокусу, тако и за рад надлежних одбора, будући да народни посланици кроз рад Економског кокуса бивају упознати са проблемима појединих регулаторних решења и потребама за промену из другачијег угла, кроз отворени дијалог са представницима привреде, цивилног сектора и локалне самоуправе. На овај начин је уједно отворена могућност да се рад ових тела међусобно допуњује.

3. НАЧИН РАДА ЕКОНОМСКОГ КОКУСА

Економски кокус, у облику у коме тренутно постоји у НС представља неформалну нестраначку групу народних посланика, тј. неформално тело које начином рада доказује да представља институционални механизам – формиран је и делује у оквиру парламента, у раду користи правну, процедуралну, стручно-административну и техничку инфраструктуру овог државног органа. То практично значи да Кокус ради и делује одржавајући јавне састанке у просторијама НС, да се на званичну веб презентацију НС постављају најаве састанака и информације са одржаних састанка, као и да се на делу сајта НС (у одељку Преноси) састанци Кокуса директно преносе, док су снимци свих одржаних састанака јавно доступни у одељку Архива. Отуда се може закључити да

14) Члан 9. Статута Економског кокуса.

је на фактичком плану рад Кокуса суштински најсличнији начину рада одбора НС.

По чему се начин рада Економског кокуса разликује од начина рада одбора? Разлика је, правно, у томе што рад Кокуса (у овом тренутку¹⁵⁾) није уређен Законом о НС нити Пословником НС, као што је уређен рад одбора,¹⁶⁾ већ је уређен Статутом који је донео Економски кокус. То за последицу даље има и разлику да Кокус одржава састанке (за разлику од одбора који одржавају седнице) и да Кокус није овлашћени подносилац амандмана (као што то јесу одбори НС). Амандмане могу да подносе Уставом овлашћени предлагачи закона,¹⁷⁾ као и надлежни одбори НС, у складу са Пословником НС.¹⁸⁾ Иако нема формално-правну могућност да буде овлашћени подносилац амандмана, Економски кокус је у пракси, на својим састанцима, идејно разматрао решења садржана у предлозима закона и осмишљавао и иницирао амандмане, које су касније народни посланици (чланови Кокуса) подносили на предлоге закона.

Могло би се поставити и питање по чему се Економски кокус разликује од посланичке групе. Одговор на ово питање је следећи: прво, по томе што је Кокус вишестраначко тело састављено од представника различитих политичких странка, док посланичку групу одликује заједничко политичко деловање посланика исте странке; друго, што посланичка група делује у свим областима, док је рад Економског кокуса циљано усмерен на сектор привреде и економског развоја. Треће, рад посланичких група је уређен Законом о НС и Пословником НС, док је Кокус неформална група посланика, чији је рад уређен његовим интерним актом (Статутом).

Кокус се показао као динамична група народних посланика која има састанке најмање једном у току месеца, а по потреби и чешће и која прати законодавне иницијативе, нарочито предлоге закона за које се очекује да се нађу на дневном реду седница НС

15) Није реткост у парламентарном развоју да поједини институти и механизми своју примену отпочну најпре на фактичком плану, па да се касније приступи њиховом увођењу у правни оквир. Став да је такву генезу настанка у Србији имало јавно слушање износи: Slobodan Vukadinović, „Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2015, стр. 26-51.

16) Начин рада одбора и седнице одбора уређени су чл. 70-84. Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.

17) Члан 107. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

18) *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.

или који су се већ нашли пред њом, али и група која самостално покреће иницијативе и дискутује са представницима владе о потреби за изменама појединих прописа.¹⁹⁾

У току десетог сазива НС (фактички до 1. априла 2016. године) Кокус је одржао укупно 24 састанка, дакле, нешто мање од два састанка месечно, при чему су већини састанака присуствовали представници привреде. Кокус је током 2015. године одржао и три састанка са представницима локалних самоуправа (Аранђеловца, Крагујевца, Раче, Тополе, Чајетине и Ужица) у њиховим седиштима,²⁰⁾ а одржао је и састанке са представницима Привредне коморе, Либертаријанског клуба, Удружења „Међународни транспорт“, као и са представницима међународне заједнице: шефом Делегације ЕУ у Србији и шефом економског одељења ове делегације, делегацијом америчког Стејт департмента, амбасадором Израела и Српско-израелском привредном асоцијацијом. Очигледно, Кокус у свом раду успоставља дијалог са представницима различитих сектора друштва, што несумњиво доприноси бољем сагледавању питања о којима се расправља и развијању културе јавно-приватног дијалога.

4. РЕЗУЛТАТИ – КВАНТИТАТИВНИ И КВАЛИТАТИВНИ ДОПРИНОС ЕКОНОМСКОГ КОКУСА УНАПРЕЂЕЊУ ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ

Иако је реч о неформалној групи, на основу анализе досадашњег рада и резултата, може се закључити да се Економски кокус

19) Тако је, на пример, Кокус на Копаоник бизнис форуму у марту 2015. год. најавио да ће предузимати активности усмерене на унапређење регулативе за електронско пословање, укључујући прописе о електронском потпису, електронском документу и електронском архивирању. Надаље, један од састанака Кокуса био је посвећен представљању могућности ваучеризације образовања, које није на законодавној агенди.

20) Овакви састанци Кокуса ван седишта НС, суштински су налик седницама одбора НС ван њеног седишта, које су постале редовна пракса нашег парламента од 2010. године. О седницама одбора НС ван њеног седишта: Slobodan Vukadinović, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora“, *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Vladimir Đurić, Oliver Nikolić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, стр. 240-272. То је још један аргумент који говори у прилог ставу аутора овог рада да је начин рада Кокуса у пракси најсличнији раду одбора (уз разлике које смо већ навели). Истовремено, успостављање дијалога са представницима привреде, различитих сектора друштва и локалне самоуправе значајан је квалитативни допринос јавно-приватном дијалогу, што је чињеница која иде у прилог ставу да је Кокус пример делотворног механизма јавно-приватног дијалога.

у пракси доказао као ефикасан механизам за унапређење правног оквира за привредни развој и услове пословања. Резултати рада Кокуса су јасно видљиви и могу се исказати и квантитативно и квалитативно.

Квантитативно се ефекти огледају у настанку амандмана на предлоге закона, а о успеху сведочи чињеница да је 85,51% амандмана које су поднели чланови Кокуса усвојено, тј. да су ти амандмани постали саставни део коначних законских решења које је НС донела. Од формирања Економског кокуса до 12. јануара 2016. године чланови Кокуса поднели су 69 амандмана на осам предлога закона. Од тог броја, 59 амандмана је усвојено, а још четири амандмана су усвојена као амандмани одбора НС. То несумњиво представља одличан резултат рада једног релативно младог скупштинског тела.

Квалитативно, резултати рада Кокуса могу се сагледати у томе што је он допринео бољим законским решењима, као и да је садржином амандмана које су поднели његови чланови одговорено на реалне потребе привреде и уједно обезбеђена подршка за спровођење реформи, чиме се допринело унапређењу правног оквира Републике Србије у вези са економским развојем, као и унапређивању културе јавно-приватног дијалога.

Амандмани које су чланови Кокуса поднели формулисани су након састанака Кокуса са представницима привреде чије теме су били актуелни нацрти или предлози закона. На овим састанцима представници привреде имали су прилике да народним посланицима изложе своје примедбе и коментаре на предлоге нормативних аката и у разговору са њима идентификују могућности за њихово унапређење. Амандмани Кокуса потом су формулисани консензусом, иако је Статутом Кокуса предвиђено да се одлуке доносе простом већином гласова присутних чланова, при чему кворум чини половина од укупног броја чланова.²¹⁾ У пракси су амандмани усаглашавани прво са свим члановима Кокуса (представницима владајуће коалиције и опозиционих странака), а потом је Кокус организовао и састанке са представницима ресорних министарстава и представницима радних група које су биле одговорне за израду нацрта закона и са њима усаглашавао текстове амандмана. То значи да је у пракси Кокус представљао ефикасан механизам вишесмерне комуникације – са представницима привреде и грађана и са ресорним министарством кроз састанке, и

21) Члан 15. ст. 2-3. Статута Економског кокуса.

са осталим народним посланицима кроз амандмане на предлоге закона.

Управо је ова одлика рада Економског кокуса оно што је осигурало успех његових амандмана – осим што су представљали одговор на потребе привреде, они су неретко ишли корак или два даље од онога што је ресорно министарство било спремно да предложи. Истовремено је кроз састанке са ресорним министарством обезбеђивана институционална подршка предложеним изменама, за које је било јасно да ће уживати подршку привреде, што је од пресудног значаја за њихово успешно спровођење у пракси. Рад Кокуса је представљао својеврсни продужетак јавне расправе о појединим предлозима закона, а у ситуацијама у којима је ваљана јавна расправа изостала због хитности доношења одређеног закона, она је надомешћена састанцима Кокуса који је окупио све заинтересоване стране и тиме сагледао све аспекте предлога закона који се разматра.

У погледу унапређења правног оквира доношењем нових закона, односно изменама и допунама постојећих, највећи допринос Кокуса се очитује у поступку доношења следећих закона: Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Закона о енергетици, Закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара, Закона о инспекцијском надзору, Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, Закона о улагањима, Закона о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру и Закона о извршењу и обезбеђењу.²²⁾

Табела бр. 1: Квантитативни приказ броја поднетих и усвојених амандмана које су поднели чланови Економског кокуса

Предлог закона	Број поднетих амандмана	Чланови предлога закона на које су поднети амандмани	Број прихваћених и усвојених амандмана	% прихваћених и усвојених амандмана у односу на број поднетих
Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи	16	7, 9, 39, 50, 52, 65-67, 74, 79, 86, 89, 93, 109, 119. и 122.	Сви амандмани су усвојени (16)	100%

22) Законе наводимо хронолошким редоследом, како су доношени у Народној скупштини.

Предлог закона о енергетици	7	21, 70, 71, 140, 162, 265. и 397.	Усвојен један амандман, на члан 397.	14,29%
Предлог закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара	7	1, 15-19 и 32.	Усвојена су три амандмана – на чланове 1, 15 и 16. Амандмани на чланове 17, 18 и 19 су касније усвојени као амандмани Одбора за одбрану и унутрашње послове.	42,86%
Предлог закона о инспекцијском надзору	14	4, 9, 12, 25, 38, 41, 54, 59-61, 67-70.	Сви амандмани су усвојени (14)	100%
Предлог закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду	4	1, 7, 8. и 20.	Сви амандмани су усвојени	100%
Предлог закона о улагањима	6	3, 6, 10, 15, 17. и 20.	Сви амандмани су усвојени	100%
Предлог закона о изменама и допунама Закона о државном премењу и катастру	11	30, 47, 49, 50, 52, 54, 68, 69, 77, 78. и 81.	Сви амандмани су усвојени	100%
Предлог закона о извршењу и обезбеђењу	4	57, 74, 102. и 127.	Сви амандмани су усвојени	100%

Извор: обрада аутора, подаци су добијени од Националне алијансе за локални економски развој, која је пружала подршку раду Економског кокуса

Кључни амандмани које су поднели чланови Кокуса били су усмерени на унапређење најзначајнијих реформских захвата који су спроведени у привредноправној области у последњим годинама – изменама прописа који се односе на планирање и изградњу и на инспекцијски надзор.

Садржина амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи углавном је била усмерена на додатна појашњења појединих законских одредби, али се кроз

неке од њих – као што су амандмани на чл. 79. и 109. Предлога закона – ишло за доследним спровођењем неких од кључних идеја закона, као што су изричито регулисање додатних питања за чију су контролу надлежни инспектори (будући да је изменама закона целокупна контрола грађења пренета на грађевинског инспектора) или олакшавање спровођења закона у посебним случајевима (када је захтевом за издавање грађевинске дозволе предвиђено прикључење објекта на инфраструктуру која није изграђена). Чланови Кокуса су поднели и амандмане на Предлог закона о изменама и допунама Закона о заштити од пожара, у циљу његовог усаглашавања са већ усвојеним Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи. Овим амандманима омогућена је термилошка усклађеност два закона која би, да није у пуној мери спроведена, узроковала бројне проблеме у пракси.

Амандманом на члан 4. Предлога закона о инспекцијском надзору који су поднели чланови Кокуса успостављен је јасан однос између Закона о инспекцијском надзору, као основног закона који примарно уређује ову материју и посебних прописа којима се уређују одређена питања која спадају у материју инспекцијског надзора. Нарочито значајна одредба коју је предложио Кокус јесте она којом се предвиђа да непосредна примена посебних закона којима се уређује материја инспекцијског надзора не може ограничити непосредну примену одредби Закона о инспекцијском надзору којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према њима. Истом нормом прописано је да непосредна примена посебних закона не може ограничити ни непосредну примену одредби Закона о инспекцијском надзору којима се уређују питања инспекцијског надзора ни службене контроле, која нису уређена тим посебним законима. На овај начин је осигурано уважавање различитости инспекцијских надзора и интегритет посебних закона, као и њихово несметано усклађивање са правним тековинама ЕУ, али је такође онемогућено да се целе области изузму из примене Закона о инспекцијском надзору, што би било у супротности са циљем који се желео постићи овим законом – а то су координација и уједначавање правила инспекцијског надзора.

Амандманима које је формулисао Кокус, а који су поднети на члан 70. Предлога закона о инспекцијском надзору из општег режима почетка примене закона изузете су одредбе о поступању према нерегистрованим субјектима, тако што је предвиђено да се закон почне примењивати на нерегистроване субјекте истеком

рока од три месеца,²³⁾ односно, пет месеци од дана ступања на снагу закона. Ова одредба представља један од највећих успеха Кокуса у залагању за унапређење регулаторног оквира за пословање, будући да су привредници доследно изјављивали да за њих сива и црна економија представљају највећи извор нелојалне конкуренције.²⁴⁾ Уједно, овим је активност на усвајању Закона о инспекцијском надзору предухитрила усвајање мера предвиђених Националним програмом за сузбијање сиве економије, који је усвојен 17. децембра 2015. године.

Као што је анализа показала, иако је по својој правној природи, у овом тренутку, неформална вишестраначка група народних посланика који су решени да активно доприносе побољшању услова за економски развој и пословање у Србији, Економски кокус представља институционални механизам чији је начин рада у пракси и на фактичком плану најсличнији раду одбора НС. Несумњиво је да Економски кокус представља иновативан и делотворан механизам дијалога између јавног и приватног сектора. Кроз проактивни приступ расправи о садржини предлога закона, рад Кокуса је представљао значајну квалитативну допуну јавне расправе и истовремено додатно повећао осећај „власништва“ како привреде, тако и законодавца, над усвојеним решењима и тиме ојачао примену закона, и последично, правну сигурност.

ЛИТЕРАТУРА

- Вотсон Алан, *Правни транспланти: приступ упоредном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду и Институт за упоредно право, Београд, 2000.
- Вујовић Јелена, Стефановић Милица, *Ефикасне стратегије лобирања*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2011.
- Голубовић Драган, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти: упоредна искуства и препоруке за Србију*, Програм Уједињених нација за развој, Београд, 2009.
- Петери Ирена, „Значај лобирања у Европској унији“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2006, стр. 230-250.

23) У року од три месеца се почело са применом одредби закона којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање инспекције према нерегистрованим субјектима у оквиру свог делокруга, док су се у року од пет месеци почеле примењивати одредбе којима се уређује поступање инспекције у погледу делатности или активности нерегистрованог субјекта која је у делокругу друге инспекције.

24) *Istraživanja stavova privrede i građana*, Internet, <http://www.naled-serbia.org/sr/page/170/Istrazivanja-stavova-privrede-i-gradana>, 17/05/2016.

- Ранђеловић Небојша, Јеленковић Предраг, „Правна регулатива, историјски и политички аспекти лобирања – Србија и државе у окружењу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 66/2014, стр. 197-206.
- Тешић Ненад, „Српски законодавац на потезу – један ‘чисто правни’ приступ лобирању“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, Београд, бр. 10-12/2010, стр. 133-155.
- Тирић Јован, „Лобирање и корупција“, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 24/2012, стр. 23-32.
- Adams Brian, „Public Meetings and the Democratic Process“, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 64/2004, стр. 43–54.
- Advocacy and Public-Private Dialogue Toolkit*, Internet, <https://www.vitalvoices.org/sites/default/files/uploads/Advocacy%20%26%20Public%20Private%20Dialogue%20Toolkit%20English.pdf>, 18/05/2016.
- Beetham David, *Parliament and democracy in the twenty-first century – A guide to good practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2006.
- Bishop Patrick, Davis Glyn, „Mapping Public Participation in Policy Choices“, *Australian Journal of Public Administration*, Institute of Public Administration Australia, Sydney, No. 61/2002, стр. 14-29.
- Flinders Matthew, „The Politics of Public-Private Partnerships“, *The British Journal of Politics and International Relations*, Political Studies Association, London, No. 2/2005, стр. 215-239.
- Formiranje Ekonomskog kokusa Narodne skupštine*, Internet, http://www.parlament.gov.rs/Formiranje_Ekonomskog_kokusa_Narodne_skup%C5%A1tine.23300.941.html, 01/03/2016.
- Fung Archon, „Varieties of Participation in Complex Governance“, *Public Administration Review*, American Society for Public Administration, Washington, No. 66/2006, стр. 66-75.
- Herzberg Benjamin, Wright Andrew, *The Public-Private Dialogue Handbook: a toolkit for business environment reforms*, DRIF, World Bank, IFC, OECD Development Center, 2006.
- Istraživanja stavova privrede i građana*, Internet, <http://www.naled-serbia.org/st/page/170/Istrazivanja-stavova-privrede-i-gradana>, 17/05/2016.
- Kubiak Hieronim, „Democracy and the Individual Will“, *Democracy: Its Principles and Achievement*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998, стр. 57-65.
- Nelson Jane, *Innovative Platforms for Public-Private Dialogue*, 2014 Brookings Blum Roundtable, The Brookings Institution, 2014.
- Petersen Ole Helby, *Public-Private Partnership: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland*, PhD-dissertation, Copenhagen Business School, Copenhagen, 2011.
- Power Greg, *Global parliamentary report*, United Nations Development Programme – Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2012.
- Survey of good practice in public-private sector dialogue*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2001.
- Training toolkit for parliamentary staffers*, DCAF’s Parliamentary Staff Assistance Programme, Geneva, 2012.
- Vukadinović Slobodan, „Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lo-

- kalnom nivou“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2015, стр. 26-51.
- Vukadinović Slobodan, „Odnos građana i narodnih poslanika nakon izbora“, *Izbori u domaćem i stranom pravu* (priredili: Vladimir Đurić, Oliver Nikolić), Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, стр. 240-272.
- Vukadinović Slobodan, „Analiza uticaja zakonodavnog postupka na predloge zakona“, *Pravni zapisi*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, br. 1/2010, стр. 97-118.
- Yamamoto Hironori, *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 parliaments*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2007.
- Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.
- Статут Економског кокуса, добијен на увид љубазношћу НАЈЕД-а (до завршетка рада овај документ није објављен).
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Ana Knezevic Bojovic, Slobodan Vukadinovic

ANALYSIS OF THE RESULTS OF PUBLIC-PRIVATE DIALOGUE – THE CASE OF ECONOMIC CAUCUS OF THE SERBIAN NATIONAL ASSEMBLY

Resume

Modern parliamentary development shows a clear tendency of shifting the focus of parliamentary work from the plenum to parliament working bodies. At the same time, comparative practice shows that the establishment of public-private dialogue or competitiveness partnerships helps improve the process of formulation of public policies and facilitates the adoption of regulatory solutions that improve investment climate and support economic development and growth.

An informal non-partisan parliamentary group, the Economic Caucus, was established in Serbian National Assembly in late 2014. In the paper, the authors investigate their initial hypothesis that the Economic Caucus is in fact a mechanism that successfully combines the two described tendencies and contributes to improved regulatory framework for doing business in Serbia.

After an introduction describing the two above-mentioned tendencies related to policy advocacy and formulation, the authors

examine the theoretical and practical background of the establishment of the Economic Caucus.

Theoretically a legal transplant, the Economic Caucus was established as an informal parliamentary group with the aim of making an active contribution in improving the conditions for economic development and doing business in Serbia. The authors examined its formation, the rules on how to become its member, other aspects of its work, including the dynamics and structure of its meetings, and conclude that it, when it comes to *modus operandi*, the Caucus mostly resembles a parliamentary committee.

However, the same analysis shows that in practice, the Caucus was in fact a mechanism of structured multi-facted public-private dialogue which resulted in the formulation of amendments to current bills that affect businesses. This was most visible in the analysis of the manner in which the Caucus has formulated the mentioned amendments.

Even though the Economic Caucus formally cannot submit amendments, its meetings were used to negotiate amendments to current bills between businesses, members of parliament and representatives of line ministries which were then submitted to the National Assembly by Caucus members. Quantitative analysis of the amendments submitted by the Caucus members shows that the amendments were accepted by the National Assembly in 85.51% of cases.

This high rate of acceptance is evidence of the Caucus success in combining the two outlined tendencies of improved formulation of policy and laws. Moreover, analyzing the contents of the amendments to two major reformatory laws – the Amendments to Planning and Constuction Law and the Inspection Oversight Law – the authors show that the improvements made through the work of the Caucus have indeed constituted a balanced response to the needs of the Serbian business community. Furthermore, the work of the Caucus has helped increased a sense of ownership over the proposed amendments with both the legislator and the business community, facilitating its subsequent implementation, which is an additional argument in favour of the claim that it is a successful public-private dialogue mechanism.

Keywords: public-private dialogue, Economic Caucus, parliament, economic development

* Овај рад је примљен 19.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Маја Настић

Правни факултет, Универзитет у Нишу

ТЕРИТОРИЈАЛНА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ: НАЈСЛАБИЈА КАРИКА ИЗБОРНОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ*

Сажетак

У фокусу рада је територијална представљеност, која се посматра у смислу расподеле места у парламенту и удела популације која настањује одређени простор. Територијална представљеност посматра се из перспективе различитих изборних система, а посебно у случају када је читава држава једна изборна јединица. Доступни подаци јасно указују у којој мери је она маргинализована компонента изборног система Србије. Наше полазиште је да територијална представљеност утиче на контекст доношења одлука носиоца извршне и законодавне власти, односно да лоша територијална представљеност може произвести низ негативних последица. Стога, у раду се дају предлози измене изборних правила, како би се остварили услови за побољшање територијалне представљености у нашем систему.

Кључне речи: територијална представљеност, изборни систем, изборна формула, изборна јединица, Србија

1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ПРЕДСТАВЉЕНОСТ: ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ

У основи система представничке репрезентације лежи претпоставка да је парламент институција која представља све чланове политичке заједнице, односно све грађане. То значи да пред-

* Рад је резултат истраживања на пројекту бр. 179046 Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

ставничко тело треба да представља умањену слику друштва, узимајући у обзир што је могуће више критеријума: политичке, социо-демографске, географске. Истинска репрезентација захтева да законодавни орган буде изабран тако да његов састав тачно одговара целој нацији; само тада можемо говорити о једном правом представничком телу.¹⁾ Или, да се послужимо речима Џона Адамса (*John Adams*) из периода америчке револуције „репрезентативно законодавно тело треба да представља прецизну слику и минијатурни приказ становништва у целини, онога шта они мисле, осећају и како се понашају.“²⁾ Представничко тело можемо посматрати у двоструком смислу. Прво, у смислу репрезентовања свих релевантних друштвених група, укључујући и жене и припаднике националних мањина. Друго, у смислу представништва које приближно рефлектује све интересе друштва и сва политичка мишљења. У којој мери ће парламент бити у стању да представља „микрокосмос“ друштва одређено је типом изборног система и природом посланичког мандата. Међутим, дискрепанца која настаје у условима лоше расподеле места у парламенту и удела популације која настањује одређени географски простор производи политичке последице које се не могу занемарити. Парламент може да представља „саветодавни орган нације“, у коме представници артикулишу различите концепције националних интереса или пак, може представљати „конгрес непријатељски настројених амбасадора“ у коме чланови заступају само ставове оних које представљају.³⁾ У првом случају, тежиште расправе у парламенту је на темама од националног значаја. У другом, представници су више заинтересовани да њихове изборне јединице добију поштен третман од стране власти, укључујући и привлачан удео у државној потрошњи. Који год модел репрезентације да се примењује, дескриптивне карактеристике су и даље важне и не могу се занемарити.

У фокусу овог рада је компонента дескриптивне демократије, која се односи на територијалну представљеност, а посматра се у смислу расподеле места у парламенту и удела популације која настањује одређени простор. Наше полазиште је да тери-

1) Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Los Angeles, 1967, стр. 60.

2) Исто.

3) Michel Latner, Anthony McGann, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, *Electoral Studies*, No. 24/2005, стр. 711.

торијална представљеност утиче на контекст доношења одлука носиоца извршне и законодавне власти и да утиче на процес законодавног заговарања. Лоша територијална представљеност може довести до низа негативних последица, без обзира каква је улога законодавца и да ли је оријентисан ка националној политици, или ка партикуларним интересима. Територијална представљеност као вид идентификације бирача одређеног подручја са „њиховим“ представницима, важна је и са аспекта суштинске функције парламентарног мандата. Наиме, географска подручја се, међу собом, могу значајно разликовати у погледу индустријских и комерцијалних обележја, броја становника и других популационих карактеристика, а која обележја представљају значајан фактор у доношењу одлука. Народни представници који живе на тим подручјима, деле исте вредности, ставове, навике, забринутост са онима који их бирају и који их представљају. Однос бирача и територије показује се као кључна димензија парламентарних мандата, која има утицаја на активности посланика.⁴⁾ Наиме, већа територијализација репрезентације може довести до реконфигурације интерних правила партије допуштајући већу различитост субнационалних интереса и искустава.⁵⁾

1.1. Територијална представљеност у различитим изборним системима

Територијалну представљеност посматраћемо из перспективе различитих изборних система, полазећи од њихових основних елемената: изборне формуле и просечне величине изборне јединице. Величина изборне јединице сматра се једном од најважнијих одредница представљености. Изборне јединице представљају оквири у којима се гласови транспонују у посланичка места. Начин на који су изборне јединице креиране има велики утицај на ефекте који ће поједини изборни системи произвести, а тиме утичу на целокупан политички систем. Изборне јединице одређују следећи елементи: број посланика који се бира у једној изборној јединици, величина бирачког тела и њено територијално простирање.⁶⁾ Начин на које су оне креиране снажно обликује изборни систем, и утиче на целокупан политички систем.

4) Nathalie Brack, Oliver Costa, „The challenges of territorial representation at the supranational level: The case of French MEPs“, *French Politics*, No. 1/2013, стр. 10.

5) Alfred Montero, „The Limits of Decentralisation: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain“, *West European Politics*, No. 3/2007, стр. 573-594.

6) Маријана Пајванчић, *Изборно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2008, стр. 230.

Изборне формуле односе се на расподелу мандата и класификују се у три велике категорије: већински, пропорционални и мешовити систем. Већински изборни систем је најстарији и најједноставнији систем, заснован на правилу да победу односи кандидат који освоји већину гласова. Овај систем подразумева постојање једномандатних изборних јединица чији је број, по правилу, једнак броју посланичких места које треба расподелити. Имајући у виду принцип једнаког бирачког права, једномандатне изборне јединице могу обухватити једнак или приближно једнак број грађана. Оне су углавном територијалног типа; обухватају мали део државне територије и укупног бирачког тела, те је у њима територијална представљеност одлична. Мрежа изборних јединица покрива подручје читаве државе обезбеђујући да свако географско подручје буде на адекватан начин представљено у парламенту. То се потврђује на примеру Велике Британије, где је читав држава подељена на 650 изборних јединица, у којима се бира по један члан Доњег Дома.⁷⁾ „Британски систем је створио везу између политичког представљања и географски базираних интереса“.⁸⁾ Једномандатне изборне јединице су избор и француског законодавца, а оне су креиране тако да обезбеђује одличну географску представљеност свих делова Француске, па и оних ван метрополе. То значи да сваки део државе има бар једног сигурног представника, а што се одражава и на поимање посланичке функције: чак и они посланици који нису наклоњени „локалу“ морају зарад реизбора да обезбеде неке погодности својој изборној јединици. Али, посланици су у стању да помире локалну повезаност са општом сврхом њиховог мандата.⁹⁾ Може се рећи да већински изборни систем у комбинацији са једномандатним изборним јединицама охрабрује повезивање представника са одређеним географским подручјем и њиховим становницима, што може имати приоритет над партијским интересима.

Пропорционални изборни систем има за главни циљ прерачунавање гласова у мандате „у пропорцији“;¹⁰⁾ односно расподелу

7) Границе изборних јединица су формиране тако да не прелазе границе локалних самоуправа, сем уколико то није неопходно, односно уколико не постоји изражена диспропорција у величини изборне јединице и броја бирача у њима.

8) Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 2/2008, стр. 117-132.

9) Nathalie Brack, Oliver Costa, „The challenges of territorial representation at the supranational level: The case of French MEPs“, нав. дело, стр. 1-23.

10) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг – структуре, подстицаји и исходи*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 24.

мандата сразмерно броју освојених гласова, тако да политичко представништво што је могуће егзактније одражава расподелу гласова на странке.¹¹⁾ Изборне јединице у овом систему су обавезно вишемандатне, а могу обухватити мањи или већи део државне територије. Према томе колико се посланика бира у њима, могу се поделити на мале (2-5), средње (6-10) и велике, у којима се бира преко 10 посланика.¹²⁾ Карактеристика вишемандатних изборних јединица је да се често поклапају са територијалном организацијом државе, односно поделом на судске или управне јединице. То може допринети одговарајућој регионалној представљености, али није искључено да одређена географска подручја унутар тих изборних округа буду адекватно представљена. Мале вишемандатне изборне јединице, у којима је висок изборни праг, по својим ефектима је ближи већинском него пропорционалном изборном систему. Што се бира већи број посланика, веће је подручје државе обухваћено изборном јединицом, а самим тим, мање су могућности да сваки географски округ буде адекватно представљен.

Пропорционални изборни систем који обезбеђује добру регионалну заступљеност је примењен у Аустрији, где је самим Уставом ограничено кројење изборних јединица. Изборни округ мора се састојати од нетакнутих територијалних области и мора бити унутар једне од девет аустријских земаља. Број изборних округа одговара броју аустријских земаља, при чему, сваки изборни округ је подељен на 2-8 регионална изборна округа.¹³⁾ У условима неуједначене конкуренције бирача, а у циљу обезбеђења адекватне територијалне представљености прибегава се формирању изборних јединица различите величине. Овакве изборне јединице су карактеристичне за изборни систем Шпаније, која се састоји од 17 аутономних региона који уживају широк степен „асиметричне“ децентрализације.

Величина изборне јединице директно утиче, са једне стране, на пропорционалност изборног система у смислу представљености политичких партија, а са друге стране, на територијалну представљеност. Бројни истраживачи, који су испитивали корелацију величине изборне јединице и пропорционалност потврдили

11) Dieter Nohlen, *Izbornopravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992, стр. 109.

12) Исто, стр. 58.

13) Wolfgang Muller, „Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects“, in: *The Politics of Electoral Systems* (eds. Michel Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005, стр. 401.

су да мала изборна јединица значи већу диспропорцију гласова и мандата, односно смањује шансу малим партијама да освоје место у парламенту. „Што је већи број места у изборној јединици, то је егзактнија пропорционалност која може бити постигнута“.¹⁴⁾ Наиме, што су изборне јединице веће, то су веће могућности да политичке преференције бирача буде адекватно пренете у представничко тело. Уколико, пак, величину изборне јединице посматрамо у односу на територијалну представљеност, онда долазимо до супротног закључка. Што су мање изборне јединице, то иде на руку равномернијој територијалној представљености. То значи да је однос ове две компоненте обрнуто пропорционалан.

Мешовити изборни системи комбинују елементе већинских и пропорционалних избора како би се умањили недостаци само већинског или само пропорционалног система. Бирачи располажу са два гласа: једним гласају за кандидата, а другим за листу. Овај тип изборног система јача везу између бирача и посланика, а при том чува пропорцију.

1.2. Једна изборна јединица

Територијалну представљеност посебно ћемо посматрати у најекстремнијем случају када је читава држава једна изборна јединица (*single nationwide constituency*). Овим изборним системом се добија најсразмернија могућа представљеност свих политичких идеја и интереса у парламенту. Будући да је сврха избора одабир представника који ће доносити одлуке за читаву политичку заједницу, онда се изборни систем без изборних јединица чини „логичним избором“.¹⁵⁾ У оваквом изборном систему територијална представљеност је врло лоша: изражена је надпредстављеност главног града и најразвијенијих делова државе у односу на унутрашњост и сиромашније делове земље. Значај главног града наглашен је услед чињенице да овде заседа парламент, тако да постоји тенденција да кандидати, посебно партијски лидери, живе овде из практичних разлога. Ипак, тој повезаности са главним градом треба супротставити потребу да се буде политички привлачан на подручју читаве државе. Региони у којима је наглашен регионални идентитет вероватно ће бити боље представљени у односу на оне регионе који су мање препознатљиви. Ако је реги-

14) William James, Millar Mackenzie, *Free elections-an elementary textbook*, Allen &Unwin, London, 1958, стр. 61.

15) Andre Blais, „Rasprava o izbornim sustavima“, *Politička misao*, br. 3/1991, стр. 84-102.

онални идентитет јаче изражен у периферним регионима, онда уочавамо образац у коме су и главни град и већина удаљених региона надпредстављени, док су региони ближи главном граду подпредстављени.¹⁶⁾

У пропорционалним изборним системима са малим изборним јединицама, територијална представљеност је институционална ствар, што је чини привилегованом у односу на остале карактеристике дескриптивне демократије. У систему са једном изборном јединицом територијална представљеност је на маргинама изборног система. То не мора да значи да, *a priori*, неће бити представљена одређена подручја, али не постоји ниједан елемент у изборном систему који ће „погурати“ територијалну представљеност, већ је она препуштена на „милост и немилост“ политичких странака, а делом и бирача. У ствари, овде нема онога што бисмо могли назвати политичарима изборне јединице (*constituency politician*).¹⁷⁾ Овакав тип изборног система је врло ретко заступљен и у налазимо га само у Холандији и Словачкој.

Посланици у парламенту Холандије бирају се преко отворених листа применом пропорционалног изборног система. Држава је подељена на 20 изборних округа, али је ова подела техничког карактера; гласови дати кандидатима у сваком округу сабирају се у процесу обраде резултата на нивоу читаве државе. У примени је изборни праг. Како се партијске листе кандидата сачињавају на регионалном нивоу, може се рећи да овако креиран изборни систем успева да помири партијске интересе, али и да обухвати услове за адекватну територијалну представљеност. У Словачкој, бирачи бирају између партијских или коалиционих листа располажући правом преференцијалног гласања, тако што могу да гласају за четири кандидата са листе. Изборни цензус износи 3%. Посланичка места расподељују се према редоследу кандидата, али тако да кандидати који добили више од 3% преференцијалних гласова имају предност у расподели мандата. Применом овог начина гласања ублажене су негативне последице читаве државе као једне изборне јединице.

У условима постојања једномандатних изборних јединица у којима је у примени већински изборни систем, и у извесној мери

16) Michel Latner, Anthony McGann, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, нав. дело, стр. 713.

17) David Farrell, *Electoral Systems – A comparative introduction*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 75.

и у пропорционалним изборним системима са малим изборним јединицама, територијална представљеност је институционална ствар и привилегована је у односу на остале карактеристике дескриптивне демократије. Свако географско подручје, по дефиницији, има свог представника. У систему са једном изборном јединицом територијална представљеност је чисто емпиријска ствар. Бирачи могу изабрати да гласају за оне који су им географски близу, али могу гласати и за оне који су им слични у погледу пола, етничког порекла, друштвеног статуса, или пак, могу одабрати да потпуно игноришу дескриптивне карактеристике. Примери у државама са једном изборном јединицом показују да се применом отворених изборних листа, као и преференцијалним гласањем може подстаћи територијална представљеност.

1.3. Значај пребивалишта

Тип изборног система, у комбинацији са начином креирања и величином изборне јединице, представља кључан фактор који утиче на територијалну представљеност. Још један фактор који је може подстаћи је пребивалиште, као један од класичних услова за остваривање бирачког права. Веза територије и изабраних представника може се успоставити истицањем захтева да предложени кандидати имају пребивалиште у изборној јединици. Значај овог услова је релативизован када је читава држава једна изборна јединица, јер пребивалиште било где у држави истовремено обухвата пребивалиште у изборној јединици. Али, када су у примени вишемандатне изборне јединице, овај услов може потпомоћи територијалну представљеност. Правилна реализација овог услова подразумева да кандидати имају пребивалиште у изборној јединици у тренутку расписивања избора, односно најмање шест месеци пре тога. Место рођења, са друге стране, може да представља везу која је стара и више деценија, али која се током година значајно променила.¹⁸⁾ Пребивалиште може да представља посебну вредност онда када представља и место рођења.

Говорећи о пребивалишту, као индикатору везаности представника за одређено подручје треба имати у виду и на који начин представник доживљава своју улогу. Полазећи од слободног посланичког мандата, као камена темеља савремене демократије, може се рећи да сви посланици представљају све грађане без обзира из које средине долазе. Међутим, таква природа мандата

18) Исто, стр. 715.

првенствено профилише природу односа бирача и посланика у смислу немогућности опозива посланика, али се утицај средине из које посланик долази не може занемарити. Посланик који долази из одређене средине имаће више разумевања за проблеме са којима се грађани свакодневно сусрећу и то може утицати на обављање његове представничке функције. Они могу водити рачуна о интересима изборне јединице односно подручја са кога долазе, онако како их они схватају или тако што ће покушати да добију подршку бирача за своје преференције. Представници могу својим понашањем у парламенту допринети развоју „своје“ изборне јединице, тако што ће, на пример, учествовати у доношењу закона који су од значаја за дату средину или креирању одговарајућег пословног амбијента у њима.¹⁹⁾ Фено (*Fenno*)²⁰⁾ наглашава да репрезентација укључује двосмерну комуникацију на релацији изборна јединица-посланик, при чему, подршка посланика много више зависи од тога како раде „код куће“, пре него, у главном граду.

У условима постојања пропорционалног изборног система наглашенија је „партијска“ компонента и везаност за лидера партије, јер је то услов даљег опстанка у парламенту. Међутим, када се врши избор посланика на партијским листама у условима постојања преференцијалног гласања, бирачи су у прилици да утичу на то ко ће бити изабран и могу бити мотивисани да воде рачуна о потребама подручја са којег долазе. Са друге стране, изабрани представници могу бити стимулисани да артикулишу интересе изборних јединица у оној мери у којој бирачи могу да утичу на њихов избор. У условима примене затворених изборних листа бирачи нису у могућности да користе свој глас како би наградили представнике који им помажу у остваривању личних и интереса изборне јединице, што дестимулише посланике да их заступају. Бирачи у овом систему гласају за листу у целини и ко ће бити изабран зависи од изборног резултата конкретне политичке партије. Насупрот томе, бирачи у систему отворених листа или у условима примене преференцијалног гласања, а посебно у једномантним изборним јединицама, могу усмерити свој глас директно ка кандидату који је орјентисан ка изборној јединици. У таквим околностима, представници ће пре пробати да изграде

19) Malcolm Jewell, Gerhard Loewenberg, „Editor’s Introduction: Toward a New Model of Legislative Representation“, *Legislative Studies Quarterly*, No. 4/1979, стр. 485-499.

20) Richard Fenno, *Home style: House Members in Their Districts*, Longman, 1978, стр. 237.

личну репутацију у оквиру географски дефинисане изборне јединице, него што ће уживати на ловорикама партијске репутације.²¹⁾

2. ИЗБОРНИ СИСТЕМ СРБИЈЕ

Територијалну представљеност у Србији посматраћемо кроз ретроспективу примене више различитих изборних система. Први вишестраначки избори одржани 1990. године спроведени су, према правилима, већинског изборног система. То значи да је читава држава била подељена на 250 изборних јединица, у којима се бирао по један посланик. Имајући у виду да је број општина, у том периоду, износио 173, то би требало да значи да је територијална представљеност могла бити остварена на врло високом нивоу. Међутим, чак 58 (33,5%) општина није имало народне посланике из својих средина. Неадекватној представљености општина допринела је чињеница да су, услед великих разлика у броју становника, подручја више општина спајана у једну изборну јединицу. Територијална представљеност је додатно минимизирана тиме што се није тражило да кандидат за народног посланика има пребивалиште на подручју изборне јединице, већ је било довољно да има пребивалиште у држави. Број непредстављених општина се у наредном периоду повећавао, а томе је посебно погодвала примена пропорционалног изборног система почев од 1992. године. До промене изборних правила, која би требало да иду на руку територијалној представљености, долази 1997. године. У примени је пропорционални изборни систем, али је држава подељена на 29 изборних јединица. Таква правила су довела до незнатног побољшања у посматраној димензији. Наиме, чак 75 општина је било без представника. Нова изборна ера започиње 2000. године доношењем Закона о избору народних посланика, који је, уз извесне измене, и данас на снази. Први избори одржани према том закону (децембра 2000. године) поставили су рекорд када говоримо о територијалној представљености. Број општина који је остао без представника је готово дуплиран у односу на 1990. годину и износио је чак 111. Стање се није значајно променило ни у каснијим сазивима. Незнатан пад је присутан након избора одржаних 2003. године, када је 94 општина остало без посланика. Након избора из 2007. године број непредстављених општина се попео на 99,

21) Reuven Hazan, Lawrence Longley, *The Uneasy Relationship between Parliamentary Members and Leaders*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.

тај број је након избора који су одржани наредне 2008. године износио 98.²²⁾ У сазиву Народне скупштине 2008-2012. није било представника 93 општина и градова.²³⁾ Након избора одржаних 2014. године свега 78 општина (од укупно 150) имало је своје представнике.²⁴⁾ У актуелном сазиву парламента грађани 72 града и општине немају представника. Досадашња пракса показује да без представника углавном остају мале општине, али није искључено да такве судбине буду и регионални центри попут Инђије, Сјенице. Са друге стране, у шест изборних циклуса (2000-2014) у Скупштини је седело увек око трећине посланика са пребивалиштем у Београду.²⁵⁾

Велики број општина из којих не долази ниједан народни посланик, као и велики број округа са неодговарајућим бројем представника је аномалија изборног система присутна од 1990. године. Ова црта изборног система додатно је наглашена увођењем пропорционалног изборног система 2000. године, који је и данас на снази. Примена пропорционалног изборног система са једном изборном јединицом, у комбинацији са затвореним блокираним кандидатским листама и законским изборним прагом, у одсуству било каквих корективних механизма, довели су до изразите неравномерне територијалне представљености. Нема сумње да је томе допринела неравномерна насељеност, депопулација, структурне промене у друштву и привреди и други демографски чиниоци.²⁶⁾ Међутим, гласачки листић, тип изборне листе и изборна јединица наглашавају улогу партија и онемогућавају бираче да користе свој глас како би „наградили“ представнике који доприносе остваривању интереса изборне јединице. Негативне последице лоше територијалне представљености су видљиве на сваком кораку и утичу на све нас. Посланици су потпуно отуђени од оних које треба да представљају, а потпуно зависни од

22) Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, нав. дело, стр. 117-132.

23) *Zastupljenost opština 2008-2012*, Internet, : <http://www.otvoreniparlament.rs/zastupljenost-opstina-2008-2012/>, 25/08/2016.

24) Владимир Микић, „Реформа изборног система у Србији – предлози за достизање веће репрезентативности народних посланика“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 131.

25) *Rezultati pregleda teritorijalne zastupljenosti stanovništva Srbije u parlamentu*, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/srbija-u-parlamentu>, 27/08/2016.

26) Милан Јовановић, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, нав. дело, стр. 117-132.

политичких партија; уместо да буду народни посланици, они су партијски.

Неопходност да се измени постојећи изборни модел како би се, између осталог, отклонила лоша територијална представљеност препозната је од стране стручњака. У том смислу, предлажу се и конкретне измене које могу помоћи у отклањању уочених недостатака. Тако, Јовановић²⁷⁾ предлаже модел који се заснива на постојећем пропорционалном изборном систему, али се директно гласа за кандидата. Општина или град би били подељени на онолико једномандатних изборних јединица колико се представника бира. Бирачи добијају гласачки листић са именима кандидата и знацима предлагача и гласали би директно за неког од понуђених кандидата. На тај начин, бирачи могу свој глас да усмере директно ка кандидату за кога верују да ће их најбоље представљати. Симовић сматра да задржавање пропорционалног изборног система уз повећавање броја изборних јединица може бити благотворан ради отклањања наведених недостатака. Ради се о изборном систему који је био у примени на парламентарним изборима одржаним у периоду од 1992-1997. године. Оптималан број изборних јединица требало би размотрити у зависности од методе расподеле гласова, али и од природе изборне листе.²⁸⁾

Предлажемо следеће моделе. Према првом, 25 посланика се бира у 25 изборних јединица приближно једнаке величине, које се „цртају“ тако да што је могуће више одговарају постојећој административној подели земље. Избор посланика се бира, по правилима пропорционалног изборног система, а од кандидата се захтева пребивалиште у изборној јединици најмање шест месеци пре одржавања избора. У другом изборном моделу, и даље је у примени пропорционални изборни систем, али тако да се посланици бирају у изборним јединицама, које су различите величине и које обухватају подручје једног округа. То значи да би се посланици бирали према правилима пропорционалног изборног система у 26 изборних јединица (односно 25 округа и Косово). Сваки изборни округ би имао онолики број посланика сразмерно својој величини. То подразумева да су изборне јединице различитих величина и да се у њима бира различит број посланика, али тако

27) Милан Јовановић, „Редизајнирање изборног система Србије – један неуспео покушај“, у зборнику: *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (приредили: Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић), НДИ, Београд, 2011, стр. 28.

28) Дарко Симовић, „Однос изборног система и система власти у Републици Србији“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 165.

да се води рачуна о једнаком бирачком праву. Број представника који се бира у једној изборној јединици зависи од величине округа, што омогућава да се постигне једнака представљеност округа без прекрајања граница и тако да се „не ремети однос између заједнице у целини и њених представника“.²⁹⁾

Територијална представљеност може бити побољшана и увођењем мешовитог изборног система. То подразумева да се једна половина представника бира по правилима већинског изборног система, а друга половина по правилима пропорционалног изборног система. Како би пројектована територијална представљеност била остварена неопходно је да изборне јединице буду формиране тако да што је могуће више буду узете у обзир локалне административне границе. Такође, у ту сврху, решењима у изборном законодавству треба утврдити да кандидати, најмање шест месеци пре одржавања избора, имају пребивалиште у датој изборној јединици. Пропорционална изборна компонента подразумева да се друга половина посланика бира у једној изборној јединици, која се простире на територији читаве државе. Утицај бирача може бити наглашен уколико се уведе систем преференцијалног гласања, чиме би бирачи били у прилици да гласају за кандидате који долазе из њиховог краја.

Мешовити изборни систем је једна од најчешће помињаних опција. Тако, нпр. Симовић је става да би мешовити изборни систем, попут немачког модела, био добро решење за тренутне политичке прилике у Србији. Постојање униноминалних изборних јединица за избор једног дела народних посланика би умањило лошу територијалну представљеност и ојачало везу посланика и бирача. Имплементацију неке варијанте мешовитог система – мешовитог пропорционалног (персонализованог пропорционалног) или мешовитог рововског система предлажу и Вучићевић и Јовановић.³⁰⁾ За увођење мешовитог изборног система залаже се и Нова странка. Реч је о предлогу према коме се 100 посланика бира према правилима већинског система, док се њих 50 бира пропорционално и применом степенованог изборног прага.³¹⁾ Увођењем овог система, „изборна утакмица би се пренела

29) Andrew Eggers, Alexander Fournaises, „Representation and district magnitude in plurality systems“, *Electoral Studies*, No. 33/2014, стр. 268.

30) Душан Вучићевић, Милан Јовановић, „Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао* (посебно издање), 2015, стр. 115.

31) Милан Јовановић, „Изборни систем Србије – да ли, шта и како мењати?“ у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 28.

и на ниже нивое одлучивања, нивое униноминалних изборних јединица“.³²⁾ Враћање на већински изборни систем заговарало се у стручним економским круговима, позивајући се на истраживања која пропорционалне изборне системе доводе у везу са већим износима јавне потрошње, јавне расходе који су усмерени на потрошњу, буџетске дефиците.³³⁾

Уколико се у наредном периоду приступи дуго очекиваној и целовитој реформи изборног система, ваљало би имати у виду нека од понуђених решења. Њихово имплементирање у изборни систем могло би имати врло позитивне ефекте у погледу територијалне представљености, и што је још важније, ојачати везе између бирача и представника и укоренити одговорност посланика према „својим“ бирачима.

ЛИТЕРАТУРА

- Беговић Борис, „Крај пропорционалности?“, *Политика*, 31.03.2009.
- Вучићевић Душан, Јовановић Милан, „Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао* (посебно издање), 2015, стр. 87-121.
- Јовановић Милан, „Народна скупштина – деформације територијалног представљања“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 2/2008, стр. 117-132.
- Јовановић Милан, „Редизајнирање изборног система Србије–један неуспео покушај“, у зборнику: *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (приредили: Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић), НДИ, Београд, 2011, стр. 21-30.
- Јовановић Милан, „Изборни систем Србије – да ли, шта и како мењати?“ у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 9-32.
- Микић Владимир, „Реформа изборног система у Србији – предлози за достизање веће репрезентативности народних посланика“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 113-138.
- Пајванчић Маријана, *Изборно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2008.
- Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг – структуре, подстицаји и исходи*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Симовић Дарко, „Однос изборног система и система власти у Републици Србији“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2015, стр. 139-168.

32) Дарко Симовић, „Однос изборног система и система власти у Републици Србији“, у зборнику: *Реформа изборног система у Србији* (приредио: Един Шарчевић), нав. дело, стр. 166.

33) Борис Беговић, „Крај пропорционалности?“, *Политика*, 31.03.2009.

- Blais Andre, „Rasprava o izbornim sustavima“, *Politička misao*, br. 3/1991, стр. 84-102.
- Brack Nathalie, Costa Oliver, „The challenges of territorial representation at the supranational level: The case of French MEPs“, *French Politics*, No.1/2013, стр. 1-23.
- Eggers Andrew, Fournaises Alexander, „Representation and district magnitude in plurality systems“, *Electoral Studies*, No. 33/2014, стр. 267-277.
- Farrel David, *Electoral Systems – A comparative introduction*, Palgrave Macmilan, 2011.
- Fenno Richard, *Home style: House Members in Their Districts*, Longman, 1978.
- Hazan Reuven, Longley Lawrence, *The Uneasy Relationship between Parliamentary Members and Leaders*, Palgrave, Macmilan, New York, 2013.
- James William, Mackenzie Millar, *Free elections – an elementary textbook*, Allen & Unwin, London, 1958.
- Jewell Malcolm, Loewenberg Gerhard, „Editor’s Introduction: Toward a New Model of Legislative Representation“, *Legislative Studies Quarterly*, No. 4/1979, стр. 485-499.
- Latner Michel, McGann Anthony, „Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands“, *Electoral Studies*, No. 24/2005, стр. 709-734.
- Montero Alfred, „The Limits of Decentralisation: Legislative Careers and Territorial Representation in Spain“, *West European Politics*, No. 3/2007, стр. 573-594.
- Muller Wolfgang, „Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects“, in: *The Politics of Electoral Systems* (eds. Michel Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, 2005, стр. 394-416.
- Nohlen Dieter, *Izborno pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- Pitkin Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, Los Angeles, 1967.
- Rezultati pregleda teritorijalne zastupljenosti stanovništva Srbije u parlamentu 1990-2011*, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/srbija-u-parlamentu>, 27/08/2016.
- Zastupljenost opština 2008-2012*, Internet, <http://www.otvoreniparlament.rs/zastupljenost-opstina-2008-2012/>, 25/08/2016.

Maja Nastić

TERRITORIAL REPRESENTATION: THE WEAKEST COMPONENT OF THE ELECTORAL SYSTEM OF SERBIA

Resume

The focal point of this paper is territorial representation, as a component of descriptive democracy. It is observed in terms of the distribution of seats in parliament and the share of population inhabiting

a certain space. Our starting point is that territorial representation has an influence on the context of decision-making and the process of legislative advocacy. It is perceived from the perspective of different electoral system, starting from the basic elements, such as the electoral formula and district magnitude.

We note that the majority electoral system in combination with single-member constituencies encourages representatives to connect with a specific geographical area, which may have priority over partisan interests. Proportional electoral system has, as a main objective, the distribution of mandates in proportion to the number of votes, while the elements of descriptive democracy are marginalized. Larger constituency means the more opportunities for political preferences to be properly transferred in the representative body. Smaller constituency allows better territorial representation. Mixed electoral systems strengthen the connection between the voters and MPS, and allow good territorial representation and keep proportion, at the same time.

Territorial representation is observed under the circumstances of the nationwide constituency, which has been in use in Serbia since 2000. This electoral system provides the best representation of political ideas and interests, but the territorial representation is worst one. Territorial representation in Serbia is completely marginalized component of electoral system. Bearing in mind that this kind of territorial representation is caused by solutions in the electoral law, here lies the key of the problem. Therefore, we suggest how to modify the electoral rules in order to improve the territorial representation in our system. Territorial representation may be stimulated by application the open candidate lists and preferential voting, also. They could have very positive effect on territorial representation, and also strengthen the link between voters and representatives in order to establish responsibilities of representatives.

Keywords: territorial representation, electoral system, district magnitude, electoral formula, Serbia

* Овај рад је примљен 19.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

Стефан Вукојевић

Бања Лука

ИЗБОРНИ СИСТЕМИ У ДУБОКО ПОДИЈЕЉЕНИМ ДРУШТВИМА – ПРИМЈЕР БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Сажетак

Рад се бави темом везаном за функционисање изборних система у дубоко подијељеним друштвима са примјером пост-дејтонске Босне и Херцеговине. Предмет рада обухвата теоријску дебату о различитим изборним системима у дубоко подијељеним друштвима. У раду ће се изложити аргументи консоцијацијске и центрипеталистичке академске струје око најадекватнијег изборног система. Као теоријско-епистемолошки оквир користиће се приступ „новог институционализма“, према којем изборни системи не служе само као механизми бројања гласова и утврђивања побједника избора, већ представљају правила која утичу на понашања политичких актера и грађана. Циљ рада је да, ослањајући се на теоријску дебату, критички процијени центрипеталистичку критику консоцијације у погледу ефеката изборног система. На примјеру избора у Републици Српској за Парламентарну скупштину БиХ 2014. године, указаћемо да је под утицајем изборног система карактеристичног за консоцијацијске демократије могућ долазак умјеренијих странака на власт које доприносе политичкој стабилности.

Кључне ријечи: консоцијација, центрипетализам, дубоко подијељена друштва, пропорционални систем страначких листа, политичко умјерењаштво

1. ИЗБОРНИ СИСТЕМ ПРЕМА КОНСОЦИЈАЦИЈСКОМ МОДЕЛУ

Већ више од 30 година у научној области компаративне политике се воде дебате о институционалном уређењу и изградњи друштава са дубоким етничким, националним, вјерским, културним или лингвистичким подјелама. Дебата се формирала мимо доминантног академског предсједничко-парламентарног спора. Прије академске дебате о политичким системима у дубоко подијељеним друштвима, Ђовани Сартори (*Giovanni Sartori*) је још 1968. године указао на важност развоја политичког система путем „конституционалног инжињеринга“ који успостављањем одређених политичких институција треба да постигне одређене политичке исходе. Изборни системи су један од посебно важних елемената овог процеса и зато представљају „најконкретнији манипулативни инструмент политике“⁽¹⁾. Џејмс Марч (*James G. March*) и Јохан Олсен (*Johan P. Olsen*), утемељивачи „новог институционализма“ као теоријско-епистемолошког приступа у друштвеним наукама виде одабир политичких институција као важан услов за демократију, поред економских и друштвених услова.⁽²⁾ Парадигма новог институционализма указује на аутономију улогу политичких институција, гдје држава није само одраз друштвене структуре већ у одређеној мјери утиче на мијењање односа снага унутар структуре. Одређена политичка институција ће једно понашање подстицати док ће друго ограничавати чиме ће имплицитно утицати на понашање друштвено-политичких актера.

У контексту дубоко подијељених друштава Сарторијеву логику су слиједили многи теоретичари попут Доналда Хоровица (*Donald Horowitz*) који тврди да је „изборни систем најмоћнија полуга уставног инжињеринга за друштвену акомодацију у дубоко подијељеним друштвима“⁽³⁾, и Аренд Лајпхарт (*Arend Lijphart*) који истиче да је „изборни систем дуго био препознат као најснажнији инструмент обликовања политичког система“⁽⁴⁾. Данас је међу по-

1) Giovanni Sartori, "Political Development and Political Engineering" in: J.D. Montgomery and A.O. Hirschman (eds.), *Public Policy*, Vol. XVII, Harvard University Press, Cambridge, MA, стр. 273.

2) James G. March, Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 78:3, 1984, стр. 734-749.

3) Donald Horowitz, *A Democratic South Africa? – Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley, CA, 1991, стр. 163.

4) Arend Lijphart, "The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?", *Politikon*, 18: 2, 1991, стр. 91.

литичким теоретичарима широко прихваћено становиште да је изборни систем важна компонента институционалног дизајна за подијељена друштва, међутим предмет спорења међу теоретичарима представља одабир најадекватнијег изборног система.

Када су у питању елементи институционалног дизајна за подијељена друштва, важни елементи су дизајн односа између извршне и законодавне власти, тј. успостављање парламентарног, предсједничког или полупредсједничког облика владавине; и степен децентрализације власти који би осигурао територијалну или културну аутономију друштвених сегмената. У фокусу рада ће бити улога изборног система као једног од кључних елемената институционалног дизајна у обликовању политичких исхода и подстицању међуетничке акомодације у дубоко подијељеним друштвима. Доминантни академски правац у политикологији заступа консоцијацијски облик владавине гдје су подијељене групе интегрисане у институционалне аранжмане које чине: 1) велика коалициона влада коју чине политички лидери друштвених сегмената; 2) пропорционална расподјела парламентарних мандата и мјеста у јавној управи, као и пропорционална алокација ресурса; 3) територијална или културна аутономија друштвених сегмената; 4) гарантовање права вета када су у питању важни интереси друштвених сегмената. Аренд Лајпхарт даје предност парламентарном у односу на предсједнички систем владавине, федералном наспрам унитарног уређења, и пропорционалном изборном систему са затвореним листама наспрам плурално-мајоритарном изборном систему, као рјешењима за проблеме подијељених друштава.⁵⁾

Са становишта изборног система, претпоставка консоцијацијског уређења се заснива на пропорционалној представљености друштвених сегмената у парламенту који би произвео велику коалициону владу унутар које би политичке елите друштвених сегмената дијелиле власт. У подјели на већинске, пропорционалне и мјешовите изборне системе Лајпхарт оптира за пропорционални систем (ПР) са затвореним страначким листама као најадекватнији изборни систем за подијељена друштва. Његове главне компоненте су: представљање друштвених сегмената у складу са њиховом величином; вишемандатне изборне јединице како би

5) Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, CT, 1977; Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, 15:2, 2004, стр. 96-109.

се избјегла дистанца између гласача и њихових представника; затворене страначке листе које омогућавају гласање за странку а не за кандидата чиме се постижу и одржавају снажне и кохерентне странке.⁶⁾ Заговорници консоцијације одбацују већински изборни систем због негативних посљедица које он може да остави у друштвима са дубоким подјелама, најчешће етничким. Доминантна група може увијек уз помоћ већинског изборног система оствари надпредстављеност и мајоризовати мању групу. Случај конфликта у Сјеверној Ирској у којој су католици били годинама мајоризовани од стране доминантних протестаната може послужити као илустративни примјер. Већински систем је адекватнији за друштва у којима се укрштају и прожимају различити друштвени расцјепи (*cross-cutting cleavages*), док у друштвима са доминантним расцјепом, био он етнички, вјерски или културни, већински систем није солуција. Пропорционални систем омогућава представљеност група у складу са њиховим величином чиме се увећава шанса за политичку стабилност и редуковање политичких конфликта.

Ревизионисти унутар консоцијацијског правца, Брендан Олири (*Brendan O'Leary*) и Џон Мекгери (*John McGarry*), аргументују на случају Сјеверне Ирске након доношења *Споразума на Велики Петак* 1998. године, да су консоцијацијском моделу потребне мале промјене како би систем боље функционисао. За разлику од „ортодоксног“ Лајпхартовог стајалишта они сматрају да је пропорционални изборни систем једноструког преносивог гласа (ПР-ЈПГ) оптималније рјешење него систем страначких листа који највише погодује стабилизацији моћи политичких лидера.⁷⁾ Аутори сматрају да је изборни систем Сјеверне Ирске утицао на смањење тензија између подијељених протестаната и католика, као и да је утицао на формирање коалиција са умјереним странкама које су успјеле да одрже мир и постигну политички консензус. Изборни систем је утицао на попуштање тврдолинијашких ставова у водећим политичким странкама код протестаната и католика – Шин Фејн (*Sinn Fein*) и Улстерска унионистичка странка (*Ulster Unionist Party*).

6) Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", нав. дјело, стр. 101.

7) John McGarry, Brendan O'Leary, *The Northern Ireland Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

2. ИЗБОРНИ СИСТЕМ ИЗ УГЛА ЦЕНТРИПЕТАЛИСТА

Са друге стране, постоји супротно становиште међу теоретичарима „центрипетализма“⁸⁾ или „интеграционизма“ који тврде да консоцијацијско уређење инхибира кооперацију између подијељених група и јача њихову подјелу тако што пропорционалним представљањем друштвене подјеле пресликава у парламент. Они оспоравају Лајпхартов консоцијацијски модел који је пријемчив за развијене земље као што су Белгија, Холандија, и Швајцарска, са изукрштаним социјалним расцјепима, и исказују сумњу према консоцијацијској функционалности у дубоко подијељеним друштвима.

Критика упућена заговорницима пропорционалног изборног система је везана за подстицаје које такав систем пружа. Центрипеталисти сматрају да пропорционални систем у дубоко подијељеним друштвима пружа политичким елитама могућност играња на „етничке карте“ које им доносе веће шансе у мобилисању подршке своје етничке групе, него што би то остварили базирањем на свеобухватније политичке програме. Најбољи начин да се превладају дубоке друштвене подјеле није њихово пресликавање у институције власти, већ дизајн и коришћење изборног система као механизма који подстиче кооперацију и интеграцију између подијељених сегмената. На тај начин би се подстакли изборни кандидати и странке да поред подршке своје групе траже подршку и других група како би били изабрани. Умјесто пропорционалног система који утиче на дуготрајно и отежано формирање постизборних коалиција, након чега су владе углавном нестабилне, пажљиво дизајниран изборни систем би требао директно подстакнути грађење широких међуетничких коалиција прије избора, како би се унапријед знао састав будуће владе. Тако би се подстицао развој умјереног и центристичког политичког такмичења које би ослабило снагу друштвених подјела за разлику од консоцијацијског модела који подстиче центрифугалне тенденције. Умјесто пропорционалног система страначких листа,

8) Видјети: Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, CA, 1985; Donald Horowitz, *A Democratic South Africa? – Constitutional Engineering in a Divided Society*, нав. дјело; Timothy Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC 1996; Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies- Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

центрипеталисти заступају „преференцијално гласање“⁹⁾ како би кандидати или странке морали да обезбједе не релативну, већ апсолутну већину гласова.

Доналд Хоровиц заговара већински систем алтернативног гласа (АГ), и сматра га супериорнијим у односу на ПР и ПР-ЈПГ¹⁰⁾. Примјеном АГ-а политички представници би били одговорнији у међуетничким односима, водећи бригу и о другим етничким сегментима, а не само о свом сегменту, јер морају да обезбједе апсолутну већину која подразумијева и гласове других сегмената. Такав изборни систем подстиче мултиетничке странке и коалиције странака, као и предизборно обједињавање гласова (*vote-pooling*). АГ дозвољава рангирање свих кандидата са гласачке листе. Представник са најмањим бројем првих преференци се елиминише, а његове преференце се расподјељују на остале кандидате и тако све док кандидат не добије 50% + 1 глас. Сама природа АГ-а у једномандатним изборним јединицама тјера различите етничке странке на коалирање и удруживање гласова прије избора како би се увећала њихова изборна шанса, за разлику од ексклузивних етничких странака које траже подршку само у свом етничком сегменту. Комбинација већинског и преференцијалног гласања усмјерава странке и њихове кандидате према политичком центру и центрипеталном надметању, јер се кандидати поред своје групе боре и за гласове других група. Институција изборног система подстиче странке и кандидате да упућују помирујуће етничке апеле и граде умјереније политичке ставове како би били изабрани. Добијање подршке и грађење савеза прије избора је подстицајније за очување политичке стабилности него грађење постизборних коалиција које усљед заступљености већински тврдолинијашких странака (са крутим етничким ставовима) нарушавају коалиционе односе и имплицитно утичу на политичку нестабилност.

Бењамин Рајли (*Benjamin Reilly*) користи термин „центрипетализам“ како би описао политички систем дизајниран да подстакне политичку конкуренцију усмјерену према умјереном центру а не према његовим екстремима. Центрипетализам је нормативна теорија институционалног дизајна која подстиче три по-

9) Изборни системи са преференцијалним гласањем гдје је гласачима омогућено да нумерички рангирају кандидате су: алтернативни глас (АГ), суплементарни глас (СГ), и пропорционални систем једноструког преносивог гласа (ПР-ЈПГ).

10) Donald Horowitz, *A Democratic South Africa? – Constitutional Engineering in a Divided Society*, нав. дјело.

везана феномена у дубоко подијељеним друштвима: „1) изборне иницијативе – да би се у изборним кампањама привукли гласови других етничких група и тако охрабрила умјерена политика, као и проширење *policy* позиција ради стицања широке подршке; 2) арена преговарања – у којој политички актери из различитих група преговарају ради стицања међуетничке подршке и удруживања гласова; 3) центристичке, агрегативне политичке странке или коалиције странака које траже мултиетничку подршку на темељу широких програмских платформи и широког обима *policy* опција“.¹¹⁾

Рајли показује на примјеру Сјеверне Ирске да је за консоцијацију адекватнији изборни систем ПР-ЈПГ, који је подстакао дистрибуцију гласова не само између етничких већ и између центристичких умјерених странака. Изборни систем је подстакао изградњу умјеренијих политичких ставова, као и дистрибуцију гласова према умјеренијим политичким странкама као што су Социјалдемократска и лабуристичка странка (*Social Democratic and Labour Party – SDLP*) код католика, Прогресивна унионистичка странка (*Progressive Unionists Party*) код протестаната, као и Алијанса (*Alliance*) и Женска коалиција (*Womens Coalition*) које су добиле нижерангиране преференце од обје подијељене групе.

Аргумент да преференцијално гласање инклинира према умјерењаштву зависи од фактора као што су изборна формула, социјална структура изборног тијела, постојање умјерењака међу странкама и гласачима, друштвени контекст, као и географска концентрисаност етничких сегмената.¹²⁾ Разлог за успјех Сјеверне Ирске је постојање умјерених политичких сентимената са обје стране, као и постојање етнички хетерогених изборних јединица у којима ни један кандидат нема апсолутну подршку, већ је приморан да гласове тражи од друге групе.

3. СЛУЧАЈ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Политички систем БиХ је након доношења *Дејтонског мировног споразума* 1995. године уређен према моделу консоцијацијске демократије, и у потпуности испуњава све његове главне

11) Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies – Electoral Engineering for Conflict Management*, нав. дјело, стр. 11.

12) Benjamin Reilly, “Electoral Systems for Divided Societies“, *Journal of Democracy*, 13:2, 2002, стр. 156-170.

карактеристике¹³⁾, а такође је и политичко-институционални одговор на подијељену друштвену структуру. Главни узроци нефункционалности консоцијацијске демократије у БиХ су према Мирјани Касаповић „непостојање минималног консензуса припадника свих трију конститутивних националних скупина о државној заједници, (...) непостојање консензуса елита свих конститутивних народа о политичком саставу или непостојање изричитог увјерења елита свих етничких сегмената како је постојећи уставни политички састав потребно и пожељно одржати“.¹⁴⁾ Главни расцјеп у босанскохерцеговачкој друштвеној структури је између етно-религијских сегмената: Бошњака муслимана, Срба православца, и Хрвата католика. Из вишевијековног социјалног расцјепа произилазе дивергентне политичке традиције, праксе, и стремљења етничких сегмената. Са обзиром да су етничке подјеле најизраженије, око њих се обликују подијељени друштвено-политички интереси из којих произилазе етничке политичке странке.

Роберто Белони (*Roberto Belloni*) сматра да проблем консоцијационизма у БиХ лежи у његовом ограниченом подстицању дугорочне кооперације и постизања међуетничких компромиса. Принцип етничког уређења државе појачава наглашеност етничких расцјепа и продубљује нестабилност. „Без иницијатива за кооперацију политичарима је лако да освоје популарност бранећи своју националну групу и квалификујући друге као непријатеље. Консоцијационизам има интринзичну динамику која чини политички систем инхерентно нестабилним и подложним колапсу“.¹⁵⁾

Странацки систем БиХ је у потпуности фрагментиран, заснован на етничким принципима, гдје само неколико странака има своје базе у оба ентитета. Флоријан Бибер (*Florian Bieber*) истиче да у БиХ политичку оријентацију странака треба разумијевати мимо класичне подјеле на лјевицу и десницу. Уопштено гледано, могу се разликовати четири групе странака: 1) екстремне националистичке странке, које заговарају промјену постојећег стања, сецесију, и пријете другим народима; 2) „етабли-

13) Велика коалициона влада на државном нивоу у којој су представљени политички лидери етничких сегмената; пропорционални удио етничких сегмената у расподјели парламентарних мандата уз примјену пропорционалног изборног система; територијална аутономија етничких сегмената у виду два ентитета; право на употребу вета.

14) Мирјана Касаповић, *Босна и Херцеговина: подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб, 2005, стр. 162, 166.

15) Roberto Belloni, "Peacebuilding and consociational electoral engineering in Bosnia and Herzegovina", *International Peacekeeping*, 11:2, 2004, стр. 337.

ране“ националне странке, које дјелују унутар *status-a quo*, иако би можда биле за темељне измјене постојећег система; 3) умјерене странке, опредјељене за сарадњу између народа са нагласком на политички програм који се не заснива искључиво на идентитету, али које су углавном моноетничке са осцилацијама између етничке и програмске политике; и 4) ненационалне странке, које су потенцијално привлачне не само једној групи, а чије су базе углавном такође моноетничке.¹⁶⁾

Етничка подијељеност босанскохерцеговачког друштва и његова етнотериторијализација су оставили мало простора за успех ненационалних и умјерених странака. Доминантан политички простор заузимају етничке странке које према Бењамину Рајлију имају „низак ниво идеолошке кохерентности и програмске опредјељености, које карактеришу клијентелистичка мобилизација и харизматски лидери, (...), које привлаче већину гласача из своје етничке групе и искључиво говоре у њено име“.¹⁷⁾

Када се узму у обзир посљедице изборног система које утичу на: 1) облик страначког система, 2) ефикасност извршне власти, 3) степен страначке идентификације, 4) ниво идеолошке поларизације гласачког тијела, и 5) унутарстраначку организацију; са центрипеталистичког становишта се може закључити да пропорционални изборни систем страначких листа, који се користи за изборе у законодавна тијела на ентитетским и државном нивоу, дјелује као генератор политичких проблема.

Пропорционални систем страначких листа (од 1996-2000 затворене блокиране, од 2002 затворене неблокиране страначке листе) ствара проблем при чему стабилизује и консолидује тврдолинијашке странке унутар сваког етничког сегмента и продубљује подјеле између њих. Начином одабира политичких представника у релативно етнички хомогеним изборним јединицама, које су одвојене дуж етно-територијалних граница, пропорционални систем страначких листа омогућава политичким странкама да се ослањају само на гласове своје етничке групе. При томе се оснажују етничке подјеле које се пресликавају у институције власти и тако коче процес политичког одлучивања. Тиме се сужавају могућности за компромис и јачање умјерених странака склоних

16) Florian Bieber, *Post-war Bosnia; Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006, стр. 103-107.

17) Benjamin Reilly, "Political engineering and party politics in conflict-prone societies", *Democratization*, 13:5, стр. 814.

међуетничкој акомодацији и центрипетализму.¹⁸⁾ Умјереније политичке странке код сва три сегмента су мање утицајне и заступљене са обзиром да изборни систем дјелује подстицајније на тврдолинијаше. Са друге стране, ПР-ЈПГ у Сјеверној Ирској не обезбјеђује само ослањање на гласове властите етничке групе, већ омогућава унутаргрупну и међугрупну дистрибуцију ниже-рангираних преференци и подстиче центрипетално надметање. На тај начин су тврдолинијашке странке ублажиле своје политичке ставове у нади да ће привући префериране гласове умјерењака унутар своје групе или гласове припадника других група, чиме су створене претпоставке за вођење умјереније политике.

Реферишући се на ставове Бењамина Рајлија, Флоријана Бибера, и Роберта Белонија, долазимо до закључка да се у политичкој пракси БиХ показало како пропорционални систем страначких листа производи нестабилан страначки и политички систем. Према томе, као општа хипотеза која захтијева своје даљње провјере може се изнијети став да пропорционални систем страначких листа, као елемент консоцијацијске демократије, на основу свога дизајна и главних фактора на које утиче кочи процес политичке акомодације дубоко подијељеног друштва БиХ. Дизајн и посљедице изборног система производе фрагментиран и поларизован страначки систем чиме су шансе за политичку акомодацију и стабилност знатно мање. Такође, изборни систем производи етничку поларизацију високог интензитета између подијељених група. Што се тиче утицаја изборног система на унитарстраначку организацију, може се закључити да он омогућава страначким лидерима посједовање велике моћи која нарушава међуетничку акомодацију умјесто да у контексту подијељеног друштва обезбједи и одржи међуетничко грађење консензуса.

4. ИЗБОРИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ 2014. ГОДИНЕ – ПОДСТИЦАЊЕ ПОЛИТИЧКОГ УМЈЕРЕЊАШТВА?

Након Општих избора у БиХ 2014. године, велику коалицију на државном нивоу су формирали: „Савез за промјене“ којег чине странке из Републике Српске, а који је добио (6) мандата

18) Florian Bieber, *Post-war Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, нав. дјело; Roberto Belloni, “Peacebuilding and consociational electoral engineering in Bosnia and Herzegovina”, нав. дјело, стр. 334-353; Roberto Belloni, *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge, London and New York, 2007.

у Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ (ПСБ-иХ); бошњачка Странка демократске акције (СДА) (9); странке окупљене око Хрватске демократске заједнице (ХДЗ БиХ) (4), и Демократска фронта (ДФ) (5). Наведене странке су формирале већину у Представничком дому са 24 од укупно 42 мандата. Према Биберовој класификацији, све странке се могу окарактерисати као “етаблиране“ националне странке, или странке које подржава искључиво један етнички сегмент.

Фокус изборног такмичења у РС за ПСБиХ је био између умјерених странака десног центра окупљених у Савез за промјене¹⁹⁾, и екстремне националистичке странке Савез независних социјалдемократа – Милорад Додик (СНСД), као и странака окупљених око СНСД-а (Социјалистичка партија и Демократски народни савез). Аргументи теоретичара центрипетализма о подстицању пропорционалног система на консолидацију тврдолинијашких етничких странака и развој центрифугалних тенденција на примјеру избора у РС се може ставити под сумњу.

СНСД као најјача странака у РС од 2006. године своју популарност и рејтинг базира на дискурсу о референдуму за независност РС, борби против константног притиска на РС од стране Бошњака и међународне заједнице, и оптуживању опозиционих партија за издају интереса РС. Од умјерене и ненационалне странке какав је био у првим годинама свога постојања, СНСД се помјера према екстремној националистичкој странци наклоњеној сецесији и промјени *statusa-a quo*. У страначком програму СНСД-а преовладавају опште политичке, економске и друштвене теме, док су специфични политички циљеви детаљније разрађени у осталим страначким документима. Оријентација на причу о референдуму о независности РС је потврђена у страначкој декларацији из маја 2015. године. У њој СНСД предлаже: „Уколико до краја 2017. године не буде видљивих процеса и мјерљивих резултата успостављања позиција Републике Српске у складу са Анексом 4. Дејтонског мировног споразума, Народна Скупштина Републике Српске треба у току 2018. године расписати референдум о самосталном статусу Републике Српске. На основу резул-

19) Главне странке унутар „Савеза за промјене“ су: Српска демократска странка (СДС), Партија демократског прогреса (ПДП), Народни демократски покрет (НДП), и мање странке окупљене око њих. Савез је имао заједничку изборну платформу, а странке су самостално наступиле на изборима за законодавна тијела ентитета и државног нивоа, док су за извршну власт на нивоу ентитета и државе наступали са заједничким кандидатима.

тата референдума, органи власти Републике Српске сходно улози стране утврђене Анексом 4. Дејтонског мировног споразума, Федерацији БиХ предложити мирно раздруживање и обострано истовремено признање“.²⁰⁾

Са друге стране, странке окупљене унутар Савеза за промјене су пред изборе 2014. године изашле са заједничком политичком платформом, залажући се за рјешавање социјалних, економских и привредних проблема, реферишући се на све грађане РС, а не само на национално питање једног етничког сегмента. Пивотална странка Савеза је био СДС, који се кроз унутрашње страначке реформе ослободио ратних функционера и „историјске хипотеке“, и временом помјерио од екстремне националистичке странке према умјереној народњачкој странци десног центра, или странци *status-a quo*. У документу „Декларација о основама будућег политичког дјеловања“ Савез се залаже за: „опстанак, развој и напредак Републике Српске, као равноправног државотворног ентитета унутар Босне и Херцеговине, успостављене Дејтонским мировним споразумом, (...) Јавно ћемо објавити све афере, тајне уговоре и њихове актере, које су проузроковале штету од више милијарди по Републику Српску и њене грађане, (...) Разоткрићемо аморални непотизам великих размјера у власти и објавити спискове свих чланова породица највиших функционера Републике Српске, који су запошљавани, именовани на одређене функције и позиције, (...) Економска политика Савеза за промјене засниваће се на смањењу државне регулације, децентрализацији буџета, равномјерном развоју, одлучном обрачуна са корупцијом и криминалом, смањењу оптерећења привреде, (...) Савез за промјене приоритетно ће се залагати за побољшање економско-социјалних и статусних питања, породица погинулих и несталих бораца, ратних и мирнодопских инвалида, пензионера, радника који су остали без посла и других грађана у стању социјалне потребе...“²¹⁾

Од 14 мандата, колико је Уставом БиХ предвиђено за странке из РС, СНСД је добио (6) мандата а њихов партнер ДНС (1), са друге стране, СДС (5) и ПДП/НДП (1), а бошњачка СДА која се није прикључила ниједном блоку (1) мандат. Иако је тјесна пре-

20) Декларација: Република Српска – слободна и самостална будућност и одговорност, стр. 7, Internet, <http://www.snsd.org/images/dokumenti/deklaracija-predsjednik.pdf>, 20/09/2015.

21) Декларација о основама политике будућег дјеловања, стр. 1-2, Internet, <http://www.sdrs.com/dokumenti/DeklaracijaSZP.pdf>, 20/09/2015.

вага у броју гласова прешла на страну тврдолинијаша, пропорционални систем је омогућио већу представљеност умјереног блока за разлику од претходних изборних циклуса.²²⁾ Ефекат изборног система је био улазак умјерених странака из РС (СДС и ПДП/НДП) у велику коалицију на државном нивоу²³⁾. На овај начин се доводи у сумњу теоријска позиција центрипеталиста који тврде да етничка хомогеност и територијална етничка концентрација онемогућавају продор умјерених странака. На примјеру избора у РС 2014. године се показало да у етнички релативно хомогеном ентитету постоје умјеренији политички сентименти и умјерени страначки плурализам унутар српског сегмента који омогућавају умјеренијим странкама да формирају власт. Територијална концентрација етничких сегмената, етничке странке, и етничко гласање, нису нужно утицали на заостравање етничких односа и продубљивање расцјепа. Пропорционални изборни систем је утицао на унутарсегменталну страначку конкуренцију и подстицање умјеренијих политичких странака као важних фактора међуетничке акомодације чиме се доводе у питање критике центрипеталиста упућене заговорницима консолидације у погледу изборног система.

ЛИТЕРАТУРА

- Касаповић Мирјана, *Босна и Херцеговина: подијељено друштво и нестабилна држава*, Политичка култура, Загреб, 2005.
- Belloni Roberto, "Peacebuilding and consociational electoral engineering in Bosnia and Herzegovina", *International Peacekeeping*, 11:2, 2004, стр. 334-353.
- Belloni Roberto, *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge, London and New York, 2007.
- Bieber Florian, *Post-war Bosnia; Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006.
- Horowitz Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, CA, 1985.
- Horowitz Donald, *A Democratic South Africa? – Constitutional Engineering in a*

22) На општим изборима 2010. године СНСД је освојио (8), ДНС (1), а СДС (4) и ПДП (1); 2006 године, СНСД (7), ДНС (1), а СДС (3) и ПДП (1) мандат.

23) Иако није било предмет рада, треба додати да је на гласању за српског члана Предсједништва БиХ по систему релативне већине побједио заједнички кандидат Савеза – Младен Иванић, предсједник ПДП-а, странке центра. Он је у тјесној изборној трци са 317,799 гласова побједио кандидата СНСД-а Жељку Цвијановић која је освојила 310,867 гласова. Допринос Иванићевој побједи дали су Бошњаци који су у неколицини општина гласали за њега и тако му омогућили изборну превагу.

- Divided Society*, University of California Press, Berkeley, CA, 1991.
- Lijphart Arend, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, CT, 1977.
- Lijphart Arend, "The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?", *Politikon*, 18: 2, 1991, стр. 91-101.
- Lijphart Arend, "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, 15:2, 2004, стр. 96-109.
- March James G., Olsen Johan P., "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 78:3, 1984, стр. 734-749.
- McGarry John, O'Leary Brendan, *The Northern Ireland Conflict*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Reilly Benjamin, *Democracy in Divided Societies – Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Reilly Benjamin, "Electoral Systems for Divided Societies", *Journal of Democracy*, 13:2, 2002, стр. 156-170.
- Reilly Benjamin, "Political engineering and party politics in conflict-prone societies", *Democratization*, 13:5, 2006, стр. 811–827.
- Sartori Giovanni, "Political Development and Political Engineering" in: J.D. Montgomery and A.O. Hirschman (eds.), *Public Policy*, Vol. XVII, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968, стр. 261-298.
- Sisk Timothy, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC, 1996.
- Декларација: Република Српска – слободна и самостална будућност и одговорност, Internet, <http://www.snsd.org/images/dokumenti/deklaracija-predsjednik.pdf>, 20/09/2015.
- Декларација о основама политике будућег дјеловања, Internet, <http://www.sd-srs.com/dokumenti/DeklaracijaSZP.pdf>, 20/09/2015.

Stefan Vukojevic

ELECTORAL SYSTEMS IN DEEPLY DIVIDED SOCIETIES – EXAMPLE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Resume

Electoral systems and elections are not mere mechanisms for distribution of seats and announcement of winners. Above all, they are institutional rules that either encourage or limit various actions of political agents and citizens. Depending on the encouragement offered by the electoral system, we are going to face different forms of party competition, pre-election campaigns, pre- or post-election

coalitions, government's mandate and stability etc. Relying on the debate between the advocates of consociationalism and advocates of centripetalism about the most appropriate electoral systems in divided societies, we have tried to, in the example of the election for the Parliamentary Assembly of Bosnia and Hercegovina in the Republic of Srpska in 2014, demonstrate that a proportional electoral system, to a limited extent though, gives chance to moderate parties to come into power – contrary to hard-liners – as well as to bring into doubt the centripetalists' viewpoint. Even though the Republic of Srpska is ethnically relatively homogenous and unitary entity, which is favorable for ethnical hard-liners, there is a more moderate block of parties representing a counterbalance to hard-liners.

Theoretical debate between advocates of consociationalism and centripetalism can serve as a basis for the research of the electoral system of B-H, where we believe that the effects of the electoral system depend on different socio-political contexts. Accordingly, positions of the conflicting theoretical viewpoints cannot be generalized but must be taken into consideration and examined, just like political contexts within which proportional systems either encourage or aggravate the building of political stability. The same or very similar models can have different effects on the political stability in different contexts. Depending on context, we believe that the effects of the proportional electoral systems are not always compatible with the advocates of consociationalism claiming that the proportional systems contribute to the relaxation of tension and bringing of stability, just as they are not compatible with the viewpoints of the advocates of centripetalism claiming that proportionate systems, unlike the preferential voting, pave the way to social division and lead to political destabilization. Depending on political, economic or social context, lines of social cleavages will become more salient thereby forcing the proportional system to produce political instability dominated by hardline parties and rhetoric. On the other side, also depending on the context, the proportionate systems will produce governments consisting of more moderate parties or having more moderate viewpoints. By using process-tracing in comparative case study we can define contextual variables that make the proportionate system encourage more moderate parties, and by doing so we can test the centripetalists' hypotheses and formulate the new ones.

The research of the effects of the electoral system, especially in B-H, would contribute to the political stability because it would focus on the effects of the electoral system whose significance has been neglected in the process of tracking down and evaluation of democratization. Likewise, the research would contribute to the detection and reassessment of positive and negative aspects of proportional system of party lists as elements of consociational democracy in ethnically divided societies. Accordingly, the process of stabilization and democratization would be viewed from the concrete aspect of design and actions of the electoral system, instead of up-to-now prevailing normative aspects such as good government, accountability, rule of law, political culture etc. Practical contribution of a research in socio-political life is very important because it deals with specific effect of the electoral system on the political stability, with possible earmarking of aspects of electoral system that need to be changed. The issue of political stability in B-H as a divided society facing many problems has been somewhat researched by means of effects of the electoral system which is believed to have determined political and social life, and to have drawn attention of social and political actors to specific issues.

Key words: consociationalism, centripetalism, deeply divided societies, list proportional representation, moderation

* Овај рад је примљен 30.11.2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

УДК 930.1:929 Nolte E.

Душан Достанић

Институт за политичке студије, Београд

ПОВОДОМ СМРТИ ЕРНСТА НОЛТЕА (1923-2016)

У четвртак 18. августа, у деведесет и трећој години живота преминуо је филозоф и историчар професор емеритус др Ернст Нолте. Све до смрти професор Нолте је био активно посвећен своме раду. Када сам га октобра месеца прошле године посетио у његовом дому у Берлину, врата ми је отворио старији господин који се кретао помоћу штапа, али човек ведрога духа расположен за разговор. Није пропустио да помене како је седамдесетих година аутомобилом путовао кроз Србију и како се сећа посете Косовској Митровици. Био је љубазан и пријатељски расположен иако формалан у опхођењу, пажљив у избору речи, обазрив и у извесном смислу суздржан. Није желео да напада своје познате непријатеље, нити да се спушта на ниво приземних оптужби и личних квалификација, него се центлменски задржао на констатацији да се са њима не слаже. Мало је научника који би и после свега књиге својих непријатеља ипак оценили као значајне. Говорио је тихо, без горчине и жеље за надмудривањем, хвалисањем и оговарањем. Задовољавао се тиме да његови аргументи говоре сами за себе. Све је то указивало на једног самодисциплинованог и вредног човека, који се након нашег разговора вратио у своју радну собу како би наставио са послом.

Изолацију у којој се нашао подносио је достојанствено у тишини свог беспрекорно уређеног берлинског стана. Прећутан и крајнут од главног тока немачке интелектуалне јавности он

је као мало ко имао жеље и воље да разговара са свима који су хтели са њим да разговарају. Тако не само да се од њега могло много тога чути, него је и он био заинтересован да саслуша свог саговорника. Његови непријатељи су сами одабрали да више не говоре *са* њим, него *о* њему. Са друге стране, Нолте је до краја био спреман да отворено прича о свему ономе о чему су други, зарад сопствене удобности, бирали да ћуте. Један његов поштовалац написао је да се само по себи разуме да се исплати разговарати са Нолтеом. Новинари су Нолтеа због тога прогласили „контровезним“, мада би свакако било прикладније назвати га слободоумним.

Вођен снажим осећајем дужности, он је и у деведесет и трећој години живота имао снаге да ради и пише. Као такав, до краја живота тражио је саговорнике, а не следбенике, као што није желео ни да се везује за неку групу или идеологију. Како је сам рекао, себе је видео као историчара, филозофа и истраживача идеологија, а да ли ће неко у његовим књигама препознати и његове идеолошке ставове, то зависи од будућих истраживача.

Ернст Нолте је рођен 1923. године у Витену у Вестфалији у римокатоличкој породици. Иако су каснији критичари покушавали да га прогласе за немачког националисту, млади Ернст, по сопственом признању, није имао посебно изграђен осећај немачког поноса. У време Другог светског рата Нолте због деформитета шакe не одлази на фронт као његови вршњаци – међу којима и његов млађи брат који се са фронта није вратио – него студира језике и филозофију, а професори су му, између осталог, били Мартин Хајдегер, Николај Хартман и Еуген Финк. Код Финка, 1952. године, Нолте докторира на тему *Самоотуђење и дијалектика у немачком идеализму и код Маркса*. Како је сам касније говорио, колеге су га у време студија сматрале за марксисту. Своју универзитетску каријеру започео је на универзитету у Марбургу, а 1973. године прелази на Слободни универзитет у Берлину где остаје до пензије 1991. године.

Велику популарност Нолте стиче књигом *Фашизам у својој епохи* (1963), која је и код нас преведена 1990. године. У овој књизи Нолте се користи генетичко-феноменолошким приступом у проучавању фашизма. Такође, он не ограничава фашизам само на Италију, односно Немачку, него корене фашистичке идеологије налази у оквиру Француске акције. С тим у вези, Нолте разликује три облика фашизма: рани (француски), нормални (италијански)

и радикални (немачки). У каснијим радовима прошириће ову класификацију. Због ове књиге, односно због покушаја да превлада недостатке онога што се у СР Немачкој сматрало главним током теорије о фашизму, указивања на неисторичност теорија о тоталитаризму, као и свог интереса за Маркса, Нолтеа у то време сматрају левичарем, а он се често доводи у везу са студентском побуном из 1968. године. Његова књига међу немачким левичарима наилази на снажно одобравање иако се за њега не може рећи да је био ортодоксни марксиста, будући да се држао подаље од марксистичких економистичких модела у објашњавању фашизма, као и од психолошких тумачења.

Након *Фашизма у својој епохи*, Нолте објављује читав низ књига у којима наставља да се бави историјом XX века: *Фашистички покрети* (1966); *Криза либералног система и фашистички покрети* (1968); *Немачка и Хладни рат* (1974); *Марксизам, фашизам и Хладни рат* (1977); *Марксизам и индустријска револуција* (1983); *Европски грађански рат 1917-1945* (1987). Може се рећи да је у том периоду његова каријера протицала мирно. Он је био познати и признати професор који је држао предавања, писао обимне књиге и био ван сваке политике. Међутим половином осамдесетих година дошло је до промене.

Тако је, нажалост, Нолтеово можда најважније дело, *Европски грађански рат*, остало у сенци једног његовог новинског чланка. У чланцима поводом Нолтеове смрти новинари су често „заборављали“ да наведу његове књиге, али су сви споменули чланак „Прошлост која одбија да прође“, објављен 1986. године у *Франкфуртер алгемајне цајтунгу*, којим је започела такозвана свађа историчара (*Historikerstreit*). Тезе које су шездесетих година биле свуда прихваћене, осамдесетих су изазивале контроверзе. Од тог тренутка почињу напади односно игнорисање дела Ернста Нолтеа. О чему је заправо реч? У поменутом чланку Нолте примећује да нацистичка прошлост Немачке „одбија да прође“. Он пише о нормалном процесу током кога прошлост губи оно чиме је оптерећивала савременике. Када прошлост почне да ишчезава она бива предата историчарима на разматрање и живи још само у историјским књигама. Међутим, Нолте сматра да немачка нацистичка прошлост изгледа да постаје „све живља и снажнија“ иако не као узор него као страшило. Та прошлост, „етаблирана је баш као садашњост или виси као судијски мач над главом садашњости“. Превелики интерес за немачку нацистичку прошлост,

односно за Холокауст, према Нолтеу, има за последицу скретање пажње са других нацистичких злочина, на пример еутаназија или поступање са руским заробљеницима, али и са одлучујућих питања садашњице као што су, на пример, злочини у Вијетнаму или Авганистану. Ово „непролажење прошлости“ омета рад историчара за које је иначе, у нормалним околностима, потпуно легитимно да преиспитују црно-беле слике сукобљених савременика, односно да раније поставке подвргавају ревизији. Нолте, међутим нема намеру нити да рехабилитује Трећи рајх, нити да „екскулпира Немце“. Оно што жели је да се „подвуче црта“, односно разумевање онога што се у Другом светском рату догодило, те да се догађаји ставе у историјски контекст. Тако он тврди да, са изузетком техничке појаве гушења гасом, сви остали нацистички злочини, речју, масовне депортације и стрељања, концентрациони логори, мучења и екстерминација читавих група, спадају у групу појава које су већ виђене у XX веку. У том смислу Нолте поставља питање да ли је „Архипелаг Гулаг“ изворнији феномен од Аушвица, односно није ли бољшевичко класно убиство логички и фактички претходило нацистичком расном убиству? Могу ли се Хитлерови злочини објаснити страхом од тога да се не постане жртва бољшевичког терора? Важно је подвући да Нолте не жели да каже да је бољшевичко убиство буржоазije „страшније“ од нацистичког затирања Јевреја, нити покушава да спроведе било какво брисање разлика између нацизма и бољшевизма. Управо ту неосетљивост на разлике Нолте је критиковао у *Фашизму у својој епохи*. Њега, са друге стране, иритира мораторијум на постављање таквих питања у Немачкој, односно њихово проглашавање антикомунистичком агитацијом. Нолтеу је посебно стало до дигнитета науке и њеног права да поставља питања, другим речима, залагао се за то да се нацистичка прошлост Немаца третира као и сваки други историјски феномен тврдећи да се немачка прошлост у начелу не разликује од других прошлости. Уместо мистификоване, квазирелигијске догме о прошлости, Нолте се залагао за науку. У извесном смислу, било је то и више од борбе за науку, односно како је то историчар Дан Динер рекао поводом Нолтеове смрти, била је то борба за душу СР Немачке.

Нолтеов чланак био је пахуља која је покренула лавину. Заправо, реч је о највећој полемици у послератној Немачкој. Одмах су се јавили критичари који су, као на пример Јирген Хабермас, Јирген Кока, Ханс-Улрих Велер као и Британац Ричард

Ц. Еванс, бранили тезу о немачком посебном путу у историји, односно истицали историјски сингуларитет Холокауста. Посебно оштар био је Хабермас који је Нолтеа оптужио да је „апологетски историчар“ који жели да прекине немачко окретање према Западу које је започело након 1945. године. Овај напад немачке левице није био само напад на једног историчара, него и напад на сваког оног ко се у будућности усуди да доводи у питање доминантан левичарски поглед на немачку историју. Међу онима који су бранили Нолтеа били су тада: Јоаким Фест, Хаген Шулце, Рајнер Цителман, Клаус Хилдебранд, Хорст Мелер и др. Они који су бранили Нолтеа били су у мањини, они који су га нападали били су у већини, при чему су нападачи имали привилегован положај у друштву. Тако је овај историчар постао непожељан – више није позиван на конференције или дискусије у Немачкој. Више су га ценили у Италији и Француској. Нолтеови поштоваоци и данас истичу да напад на њега није био утемељен на историјским аргументима. Заправо, њему се на терет стављало или оно што он није рекао или су му замерали због отворене могућности да се из његових ставова изведу ревизионистички закључци. Речју, у питању није био сукоб између Нолтеа и Хабермаса, него између научника и догмате. Нико, па чак ни Хабермас, никада није одговорио на питање зашто би *поређење* између Хитлера и Стаљина, Аушвица и гулага представљало „релативизацију“. Напади нису били само вербални, јер су левичарски екстремисти запалили његов аутомобил. Ако је у време када је издао *Фашизам у својој епохи* сматран за левичара, након свађе међу историчарима Нолтеу се све више лепи етикета десничара. Ипак, Нолте нити је био левичар нити десничар, а његова идеолошка позиција се најпре може одредити као реформаторски либерализам. У интервјуима Нолте је истицао да своју позицију никада није мењао. За њега је *Европски грађански рат* представљао више развој него супротстављање тезама изнетим у *Фашизму у својој епохи*. Говорио је да се он није променио, те да је увек упозоравао на егзистенцијалну опасност коју екстремизам представља за грађанско друштво. Ипак, у историјском раздобљу од 1963. године када је изашао *Фашизам у својој епохи*, до половине осамдесетих када је изашао спорни чланак, а затим и *Европски грађански рат*, промениле су се околности, а професор Нолте је био спреман да иде и против струје, када је то потребно.

Након што се свађа историчара завршила немачка академска јавност све више игнорише Нолтеа. Он међутим наставља да се

бави историјом, али све више и филозофијом. Тако објављује књиге: *Ниче и ничеизам* (1990); *Историјско мишљење у XX веку* (1991), *Мартин Хајдегер, политика и историја у животу и мишљењу* (1992); *Тачке спорења, данашње и будуће контроверзе око национал-социјализма* (1993); *Немци и њихова прошлост* (1995); *Историјска егзистенција, између почетка и краја историје?* (1998); *Каузални нексус* (2002); *Вајмарска република* (2006); *Историја Европе 1848-1918* (2008); *Двадесети век, идеологије насиља* (2008); *Трећи радикални покрет отпора, исламизам* (2009); *Касне рефлексije* (2011); *Италијански списи* (2011); *Осврт на мој живот и мишљење* (2014). Поред наведених књига Нолте је објавио и своју преписку са француским историчарем Франсоа Фиреом, *Непријатељска блискост, комунизам и фашизам у XX веку*, (1998) која је и код нас објављена 2006. године. У *Трећем радикалном покрету отпора*, као и у *Касним рефлексijaма*, Нолте све више поклања пажњу исламизму за кога сматра да је након комунизма и нацизма трећи тоталитарни покрет, односно трећи велики светски покрет против трансценденције. Такође, он у тим радовима указује да је у исламу присутна тежња за светском доминацијом. Занимљиво је да је Нолте спадао међу оне Немце који су имали разумевања према руској политици и присаједињењу Крима Русији. Ни критика исламизма, нити спремност да се покаже разумевање за руску политику не спадају у дозвољена мишљења у немачкој јавности, оптерећеној идеологијом политичке коректности. Тако је све до краја Нолте остао неподобан.

На основу целокупног Нолтеовог опуса може се рећи да он није био само историчар него и филозоф историје. Поштоваоци га стављају у ред са најзначајнијим немачким мислиоцима XX века: Хајдегером, Јасперсом, Шмитом, Геленом... Можда и важније од тога, био је то човек и научник од интегритета, који се није повијао за духом времена, почастима и наградама, него је стајао усправно говорећи оно што мисли и у шта верује, штитећи истовремено и право других на слободу речи и истраживања.

УДК 94(=163.41)''1903/1914''(082)
(049.3)

Александра Колаковић
Институт за политичке
студије, Београд

**Срби 1903–1914:
Историја идеја**
(приредио: Милош
Ковић), Слио,
Београд,
2015, 861 стр.



Историја Срба пред Велики рат (1914–1918), иако једна од најинтригантнијих тема које су привлачиле генерације историчара, још увек је у појединим аспектима прекривена велом тајни. Историја идеја

или интелектуална историја Срба ствара простор за разумевање историјских процеса пред и у току преломних догађаја 20. века. Као област историјске науке која проучава историју политичких идеја, научне и филозофске мисли, омогућава реконструкције догађаја, појава и процеса *златног доба* развоја демократије у Србији (1903–1914) из једне специфичне перспективе коју и захтева пуно разумевање ове епохе. Зборник *Срби 1903–1914: Историја идеја*, који је приредио др Милош Ковић, доцент Филозофског факултета у Београду и специјалиста за област историје идеја и међународних односа, аргументовано, прегледно и мултиперспективно презентује досадашња сазнања о идејним токовима српске културе и политике до 1914. године. У изради Зборника учествовало је 22 истраживача различитих генерација и научних усмерења, с циљем да се разуме и објасни време када су донесене (или се верује да су донете) одлуке које су одредиле српску историју све до данашњих дана.

Зборник *Срби 1903–1914: Историја идеја* је подељен у два дела. Први „Политичке идеје“ чини шест текстова о демократији (Слободан Антонић), југословенству (Василије

Крестић), либерализму и национализму (Милош Ковић), социјалдемократији (Милош Војиновић) и феминизму (Ана Столић). Идеје су посматране мултиперспективно, а кроз поврмени компаративан приступ пажња је усмерена на развој демократије, либерализма, национализма, социјалдемократије и феминизма у Европи и међу Србима у истом периоду. Иако су прилози писани из пера аутора различитог стила нит која појединачне прилоге повезује у целину није изгубљена. За пореклом српског преображаја 1903–1914 аутори су трагали на ширим европским основама. Ово је од посебног значаја јер су ратови 90-тих година 20. века донели осуде српске политичке културе и „великосрпског национализма“ чије су корене поједини политичари, новинари и историчари проналазили у традицији српске политичке и културне историје.

Међу посебно важним идејама присутним код Срба у време *велике епохе* препознати су либерализам, национализам и схватање демократије. Српски либерализам као изданак европске појаве оличен у идејама Уједињене омладине српске и преображаван у једном постепеном еволутивном процесу тријумфовао је у српском политичком животу 1903–1914.

Упоредо, прихватани су у директном или измењеном облику западноевропски модели. Како су либерализам и радикализам, као две главне супарничке концепције политичког центра у европској политичкој мисли преношене и прихватане међу Србима, како су настајали уставни закони, шта је у политички живот унео Политички речник (1870–1873) Владимира Јовановића, а шта су у донели српски *благодјејанци* по повратку са студија у Паризу, Цириху, Лозани, Бечу, Хајделбергу и другим европским универзитетским центрима, како је изгледао процес спровођења избора и ко су били посланици српског парламента, као и како су драматични политички сукоби и династички преврат утицали на политички живот Србије и даљи развој политичких идеја кључна су питања која кроз текст богат статистичким подацима покрећу на нова преиспитивања. Како су ратови 20. века, градње и разградње југословенске државе, као и кризе и промене на глобалном нивоу, мењали смисао и вредност појмова *либерализам, национализам и демократија* од посебног је значаја да су аутори читаоцу на научно аргументован начин понудили генезу развоја демократских установа у Србији, односно

идеје народне суверености, општег права гласа и јаке скупштине.

Уважавајући постојање историјских и културних специфичности посматра се и развој српског национализма и процесе трансфера српске националне идеје у различите друштвене и политичке групе, а посебно кроз деловање Јована Цвијића и Јована Скерлића *главних идеолога српског националног покрета 1903–1914*. Схватање национализма омогућава да се разматра и однос Србије према суседној Хабзбуршкој монархији, однос Срба ван матице према *српском питању*, као и прихватање француских идеја схватања нације. Милош Ковић посебно наглашава везу српског национализма са спојем либералних и националних идеја још од *Декларације независности* и *Декларације права човека и грађанина*, као и да је у периоду 1903–1914 довршен процес претварања српске *заветне нације у републиканску нацију* која је своја упоришта имала у народном суверенитету, владавини права и демократији, али уз задржавање и одлика нације засноване на вери, култовима и предању.

Захваљујући приступу аутора да је тумачење нације и националног идентитета

променљива категорија, јаснији је и процес усвајање новог југословенског идентитета. Развојем југословенске идеје и кључним контроверзама којима су политичари, али и поједини аутори у науци, прилазили некритички посветио се академик Василије Крестић у тексту под називом „Југословенство“. Поглед на илиризам и југославизам Рачког и Штросмајера, југословенство као национална идеја, интегрално југословенство, последице диктатуре краља Александра и насилно наметање југословенства воде читаоца кроз фазе развоја југословенске идеје.

Слику доминантних идеја политичког живота Србије потпунијом чине прилози о социјалдемократији и феминизму. Политички неоптерећен приступ тумачењу улоге и значаја социјалдемократије за српску историју у периоду пре 1914. године и поглед на улогу и положај жена у истом периоду допуњавају разумевање процеса и догађаја у српској историји на прелазу векова.

Како се идеје не јављају и не развијају изоловано од људи који их стварају и користе Зборник осветљава доминантне политичке идеје кроз деловање *научних и филозофских минова* Јована Цвијића, Јована Скерлића, Слободана

Јовановића, Стојана Новаковића, Милутина Миланковића, Косте Стојановића, Михајла Пупина, Николе Тесле, Михаила Петровића Аласа, Михаила Гавриловића, Станоја Станојевића, Николе Вулића, Милоја Васића, Веселина Чајкановића, Љубомира Стојановића, Николаја Велимировића, Бранислава Петронијевића, Божидара Кнежевића и Јована Жујовића. О њима су у другом делу под називом „Филозофска и научна мисао“, такође кроз мултиперспективан приступ писали академици, професори, доценти и постдипломци Филозофског факултета у Београду. Кроз биографије носилаца епохе политичког и културног успона Србије не само да се спознаје сазревање, школовање и настојања да се подигну темељи појединих научних дисциплина у Србији, већ читалац надограђује разумевање духа епохе међу Србима у предвечерје рата који ће изменити не само границе већ и идентитет нације.

Домети националне науке и данас водећих српских академских институција у значајној мери одређени су већ почетком 20. века. Наука је схватана као пут напретка и средство развоја нације, како је то истакао и Љуба Стојановић сећајући се речи свог

професора гимназије Момчила Иванића: „Природне и математичке науке обрађују и други народи, и ми се можемо користити њиховим радом; али националне науке, ако их не будемо обрађивали, странци нам неће, или како ваља неће, обрадити.“¹⁾ У периоду када се изнова преиспитују програм, потребе, резултати и циљеви науке у Србији ретроспективан поглед зачетака српског академског живота чини се као један од могућих путоказа.

На крају зборника, Слободан Антонић у тексту под називом „Слика једног доба“ разматра значајно и до сада неистражено питање: како се слика о Србији 1903–1914. године, а посебно оцена тадашње демократије, мењала у протеклих сто година? У међуратно доба уочена је и носталгија за овим периодом, потом, у другој половини 20. века „завидљивост слободом“ и на прелазу у нови миленијум радозналост да се овај период разуме и изврши његова „демитологизација“ доказују колико је историја Срба и политичких идеја пред Први светски рат, актуелна тема и

1) Љубомир Стојановић. Допуна и пројекција биографије од 1894. године, *Годишњак СКА*, књ. 32, Београд 1922–23, 153; Милош Ковић, „Национализам“, у зборнику: *Срби 1903–1914: Историја идеја* (приредио: Милош Ковић), *Clio*, Београд, 2015, стр. 221.

данас. Текстовима који чине зборник *Срби 1903–1914: Историја идеја*, питање улоге и места интелектуалаца у држави и друштву, актуелно је још од прве употребе појма „интелектуалац“ у периоду Драјфусове афере у Француској крајем 19. века, оживљава и у Србији 21. века. Јавни ангажман интелектуалаца, присуство или одсуство „правих интелектуалаца“ у политичком животу или њихово сврставање уз различите идеје и идеологије током 20. века до данас, не могу се разумети без проучавања стања свести српских интелектуалца с почетка 20. века.

Изражавање постојања и промена људских идеја током времена подразумева интердисциплинаран приступ истраживањима чиме се делатност људи кроз историју повезује са догађајима, појавама и процесима стварајући основу за разумевање прошлости. Зборник *Срби 1903–1914: Историја идеја*, стога је значајан допринос разумевању генерације која је духовно и политички владала Србијом у време смене династија, Царинског рата, Анексионе кризе, балканских ратова, приближавања Русији и Француској, односно силама Антанте. Читалац идеје присутне међу Србима почетком 20. века не прихвата само као

апстрактне већ историјски контекст зборника омогућава и увид у њихов живот и развој. Оне су захваљујући умећу писања јасним и прецизним стилем аутора прилога смештене у политички, културни и друштвени контекст времена. Приступ теми омогућава и да се знања из интелектуалне историје поставе у разним контекстима и отворе нова питања. Значајно је нагласити да је Зборник и наставак традиције српске интелектуалне историје чије су темеље поставили Слободан Јовановић и Јован Скерлић управо у периоду од 1903. до 1914. године. Циљ аутора прилога да понуде мапу и тумачење пута који су Срби прешли у 19. веку и пруже одговоре ко су били Срби и каква је била Србија као држава на крају тог кретања 1914. године омогућава читаоцу да осети дух епохе у свим нијансама развоја и контрадикторности. Савремени историчари позивају на писање глобалних интелектуалних историја која ће показати паралеле и међусобне везе у историји мисли свих људских друштава стога зборник *Срби 1903–1914: Историја идеја* јесте значајан допринос и новим трендовима у историјској науци.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Редакција часописа Српска политичка мисао прихвата радове који су уређени на следећи начин.

Радови који нису усклађени са датим упутствима неће бити разматрани за објављивање у часопису.

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту **Times New Roman**, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама **Normal 2,5 cm**.

Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком (приликом провере броја карактера користити: Review/Word Count/Character (with spaces) - активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*).

Име и презиме аутора се пише на средини, малим словима – *Bold* и *Italic* (фонт 12).

Афилијација се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

Наслов се пише на средини, великим словима – *Bold* (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

Сажетак се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи - фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

Кључне речи се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима - *Bold* (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима *Bold* (фонт 12).

Начин цитирања:

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносите командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту

Times New Roman, величина слова 10. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- приликом навођења *монографије/књиге* фуснота мора садржати:
 - Име и презиме аутора, наслов рада курсивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
- приликом навођења *чланака из часописа*:
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курсивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.
 - **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67.
- приликом навођења *зборника радова/поглавља из књиге*:
 - Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курсивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.
 - **Пример:** Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239.
- приликом навођења извора са *Интернета* (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):
 - Име и презиме аутора, наслов чланка курсивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.
 - **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013
- приликом навођења *архивске грађе*:
 - мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа

- (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.
- **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.
- **приликом навођења прописа/закона:**
 - Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.
 - **Пример:** Закон о извршном поступку – ЗИП, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.
- **приликом навођења публикација у новинама:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања
 - **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчилов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.
- **Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:** Исто, број стране
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
 - **Исто, стр. 55**
- **Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:** Име, презиме аутора, назив извора, нав. дело, број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
 - **Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, нав. дело, стр. 54.**

Код уноса табела и графикана користити:

Изнад табеле/графикана центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду за изворе на латиници.

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме** аутора на средини - *Bold* (фонт 12), испод тога **наслов рада** на енглеском великим словима - *Bold* (фонт 14).

Резиме (Resume) се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (Keywords) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Рокови за достављање радова су: 1. фебруар, 1. мај, 1. август и 1. новембар.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву да тај рад није раније објављиван, тј да рад није аутоплагијат или плагијат. Изјава може да се преузме на интернет презентацији часописа, www.spmbeograd.rs.

Текстове слати у електронском облику на адресу redakcija@spmbeograd.rs.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публикавању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

ЦИП – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32

СРПСКА политичка мисао / главни и
одговорни уредник Живојин Ђурић. Vol. 1, br.
1/4 (1994) - . - Београд (Светозара Марковића
36) : Институт за политичке студије,
1994 - (Београд: Планета принт). 23 см

Тромесечно. - Има издање на другом
медијуму: Српска политичка мисао (CD-
ROM изд.) = ISSN 1452-3108. Има издање на
другом језику; Serbian Political Thought =
ISSN 1450-5460

ISSN 0354-5989 = Српска политичка мисао
(Штампано изд.)

COBISS.SR ID 102782215