СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 1452-3108

UDK 32

Година XXIII vol. 54

Број 4/2016.

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 4/2016. XXIII vol. 54

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 Бодрожић,
Ђорђе Стојановић, Миша Стојадиновић

Секретари часописа
Драган Траиловић,
Слађана Младеновић, Младен Лишанин

Савет часописа
Зоран Аврамовић, Сретен Сокић, Милован Митровић, Радослав Гаћиновић,
Миломир Степић, Драган Симеуновић, Милан Брдар, Зоран Стојиљковић,
Драгана Митровић, Љубиша Деспотовић

Чланови савета из иностранства
Mamoru Sadakata, Simon James Critchley, Anastasia Mitrofanova,
Виталий Шаров, Iver B. 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 C.E.E.O.L.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа - Планета принт, Београд

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештампавати, 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.

ISSN 1452-3108 УДК 32. год. 23 vol. 54 № 4/2016.

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО

САДРЖАЈ

Уводник..... 11-12

Тема броја:

ИДЕНТИТЕТ И ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ПРОТИВРЕЧНОСТИ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ

Владан Станковић
ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОБЛИЦИ УМАЊЕЊА ДЕМОКРАТСКИХ КАПАЦИТЕТА У САВРЕМЕНИМ ПОЛИТИЧКИМ СИСТЕМИМА 15-30

Јелена Ђурић
КОЛЕКТИВНИ ИДЕНТИТЕТ У СРБИЈИ ДАНАС 31-50

Миша Стојадиновић, Миодраг Гордић
ПОЛИТИЧКИ МИТ КАО ОБЛИК ДРУШТВЕНОГ И ПОЛИТИЧКОГ ОТУЂЕЊА 51-65

Марија Ђорић
СОКОЛСТВО И МЛАДА БОСНА..... 67-82

Предраг Терзић
УТИЦАЈ ФРАНЦУСКЕ И БРИТАНСКЕ МИСЛИ НА ПРОГРАМ И ДЕЛОВАЊЕ НАРОДНЕ РАДИКАЛНЕ СТРАНКЕ.. 83-102

Ђорђе Стојановић, Владимир Илић
РЕКОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ: ТРАНС-НАЦИОНАЛНЕ ДИМЕНЗИЈЕ 103-120

ПРОТИВРЕЧНОСТИ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ И МОДЕЛИ МЕЂУНАРОДНИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Младен Лишанин
ЕКОНОМИЈА И ПОЛИТИКА У МЕЂУНАРОДНОЈ ТЕОРИЈИ: РЕАЛИСТИЧКА ПЕРСПЕКТИВА 121-134

Марина Костић
САВРЕМЕНИ МЕЂУНАРОДНИ СИСТЕМ У СВЕТЛУ ТЕОРИЈЕ СИСТЕМА РИЧАРДА РОУЗКРЕНСА 135-152

Александар Клеврнић
РАЗВОЈ ГЛОБАЛИЗМА КАО ЕКОНОМСКОГ ФЕНОМЕНА И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ПОЉОПРИВРЕДНУ ПОЛИТИКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ..... 153-168

Драган Ђукановић, Милан Крстић
БЕРЛИНСКИ ПРОЦЕС – НЕМАЧКА „ЗАПАДНОБАЛКАНСКА“ ИНИЦИЈАТИВА 169-185
Гордана Залад
НАСТАНАК КОНЦЕПТА ЕТНИЧКОГ ИДЕНТИТЕТА И ПОЛИТИКЕ МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМА У КАНАДСКОМ КОНТЕКСТУ 187-201
Владимир Ђукановић
ОБАВЕШТАЈНИ РАД ТУРСКИХ СЛУЖБИ НА ПРОСТОРУ „ЗАПАДНОГ БАЛКАНА“ 203-216
Зоран Ђурђевић, Славиша Вуковић
МИГРАНТСКА КРИЗА И ТЕРОРИСТИЧКА ПРЕТЊА 217-232
Радојица Лазић
ОБАВЕШТАЈНИ РАД И ДИПЛОМАТИЈА 233-250
Александар Јазић
ПОЛОЖАЈ ОПШТИНА И РЕГИОНА У ЧЕШКОЈ РЕПУБЛИЦИ 251-266

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Дејан Ђурђевић
ФОРМА ПУНОМОЋЈА *DE LEGE LATA* И *DE LEGE FERENDA* 267-313
Оливер Николић
ЗАКОНОДАВНИ ПОСТУПАК У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ 315-330
Добросав Миловановић
РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У КОНТЕКСТУ ПРИСТУПАЊА ЕУ 331-347
Бојан Урдаревић, Зоран Радуловић
ПОСЕБНИ ОБЛИЦИ ЗАШТИТЕ ЗАПОСЛЕНИХ ОД ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ 349-367
Милош Станић
УТИЦАЈ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И КОХЕЗИЈЕ НА СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ 369-383
Бранка Бабовић
СУБЈЕКТИВНИ ОКВИРИ ПРОТИВТУЖБЕ 385-402
Филип Бојић
ПРАВЦИ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА У СРБИЈИ 403-418

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Дејан Бурсаћ
РАЗЛОЗИ И ПРЕДУСЛОВИ УКЉУЧЕЊА ПАРЛАМЕНТА У ПРОЦЕС ПОМИРЕЊА 419-434

Милан Кецман
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У СРБИЈИ –
ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ 435-450
Наташа Јовановић
ВЕБЕРОВО СХВАТАЊЕ КОНЦЕПТА ИНДИВИДУАЛИЗМА
КАО ОСНОВ КОМПАРАТИВНЕ АНАЛИЗЕ РЕЛИГИЈСКИХ
СИСТЕМА: ПРИМЕР ПРОТЕСТАНТИЗМА И ИСЛАМА..... 451-471

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

Весна Станковић Пејновић
ПОВРАТАК ЕВРОПЕ, ЊЕНЕ СУЗЕ, ДЈЕЛА И СНОВИ 473-480

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

Introductory word 11-12

This Issue's Theme

IDENTITY AND INSTITUTIONAL CONTRADICTIONS IN THE POLITICAL SYSTEM

Vladan Stankovic
INSTITUTIONAL FORMS IMPAIRMENT OF DEMOCRATIC CAPACITY IN CONTEMPORARY POLITICAL SYSTEMS..... 15-30

Jelena Djuric
COLLECTIVE IDENTITY IN SERBIA TODAY..... 31-50

Misa Stojadinovic, Miodrag Gordic
POLITICAL MYTHS AS FORM OF SOCIAL AND POLITICAL ALIENATION 51-65

Marija Djoric
THE "SOCOL MOVEMENT" AND YOUNG BOSNIA..... 67-82

Predrag Terzic
EFFECT OF FRENCH AND BRITISH THOUGHT ON PROGRAM AND ACTION OF NATIONAL RADICAL PARTY 83-102

Djordje Stojanovic, Vladimir Ilic
RECONCEPTUALIZATION OF SOCIAL POLICY: TRANS-NATIONAL DIMENSIONS..... 103-120

CONTRADICTIONS OF GLOBALIZATION AND MODELS OF INTERNATIONAL INTEGRATIONS

Mladen Lisanin
ECONOMY AND POLITICS IN INTERNATIONAL THEORY: REALIST PERSPECTIVE 121-134

Marina T. Kostic
CONTEMPORARY INTERNATIONAL SYSTEM IN THE SYSTEMS THEORY OF RICHARD ROSECRANCE..... 135-152

Aleksandar Klevernic
THE DEVELOPMENT OF GLOBALIZATION AS ECONOMIC PHENOMENON AND ITS IMPACT ON AGRICULTURAL POLICY OF EUROPEAN UNION..... 153-168

Dragan Djukanovic, Milan Krstic
BERLIN PROCESS – GERMAN INITIATIVE FOR THE "WESTERN BALKANS" 169-185
Gordana Zalad
DEVELOPMENT OF THE CONCEPTS OF ETHNIC IDENTITY AND MULTICULTURAL POLICY IN CANADIAN CONTEXT 187-201
Vladimir Djukanovic
TURKISH INTELLIGENCE SERVICE ACTIVITIES IN "WESTERN BALKAN" REGION 203-216
Zoran Djurdjevic, Slavisa Vukovic
MIGRANT CRISIS AND THERORIST THREATS..... 217-232
Radojica S. Lazic
INTELLIGENCE AND DIPLOMACY 233-250
Aleksandar Jazic
POSITION OF MUNICIPALITIES AND REGIONS IN THE CZECH REPUBLIC 251-266

LAW AND POLITICS

Dejan B. Djurdjevic
FORMALITIES OF POWER OF ATTORNEY *DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA* 267-313
Oliver Nikolic
LEGISLATIVE PROCESS IN NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN PROCESS OF INTEGRATION IN EUROPEAN UNION 315-330
Dobrosav Milovanovic
PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONTEXT OF EU ACCESSION..... 331-347
Bojan Urdarevic, Zoran Radulovic
SPECIAL FORMS OF EMPLOYEE PROTECTION FROM HARASSMENT AT THE WORKPLACE 349-367
Milos Stanic
THE INFLUENCE OF THE FRAKTION'S DISCIPLINE AND COHESION TO THE FREE MANDATE OF THE MEMBER OF PARLIAMENT 369-383
Branka Babovic
COUNTERCLAIM RATIONE PERSONAE..... 385-402
Filip Bojic
DIRECTIONS OF DISABILITY INSURANCE SYSTEM REFORM IN SERBIA..... 403-418

ESSAYS AND STUDIES

Dejan Bursac
ARGUMENTS AND PRECONDITIONS IN FAVOUR OF INCLUDING THE PARLIAMENT IN RECONCILIATION PROCESS 419-434

Milan Kecman
DECENTRALIZATION IN SERBIA –
ECONOMICAL ASPECTS.....435-450
Natasa M. Jovanovic
MAX WEBER'S VIEW OF THE CONCEPT OF
INDIVIDUALISM AS A BASE FOR COMPARATIVE
ANALYSIS OF RELIGIOUS SYSTEM: EXAMPLE OF
PROTESTANTISM AND ISLAM.....451-471

REVIEWS

Vesna Stankovic Pejnovic
THE RETURN OF EUROPE, ITS TEARS,
WORKS AND DREAMS.....473-480

УводниК

Поштоване колеге/нице главна тема овог броја часописа носи назив „Идентитет и институционалне противречности у политичком систему“. У оквиру теме броја истичемо рад Владана Станковића који преиспитује институционална решења предвиђена у политичким системима у контексту дефинисања основних разлога умањења демократских капацитета у процесима политичког одлучивања. Затим следи рад Јелене Ђурић у коме ауторка закључује да до сада расветљени односи између социјалне структуре, економије, технологије и друштвених вредности нису дефинисали законе и механизме друштвене еволуције, али да претпоставка да свесно сазнање чини покретачку снагу друштвеног преображаја, ипак може пружити перспективу и за разумевање колективног идентитета у Србији данас. Са друге стране, Миша Стојадиновић и Миодраг Гордић у свом раду проучавају политички мит указујући да он представља један од веома моћних извора друштвеног и политичког отуђења човека у савременом друштву, а који се неретко злоупотребљава зарад остваривања одређених интереса. У овој рубрици се налази и рад Предрага Терзића у коме аутор истиче да су на настанак програмских докумената и начин деловања Народне радикалне странке значајно утицали Светозар Марковић и Адам Богосављевић, али и да не треба занемарити француски и британски утицај такође. На крају рубрике се налази и рад Ђорђа Стојановића и Владимира Илића који анализира реконцептуализацију социјалне политике.

После теме броја следи рубрика „Противречности глобализације и модели међународних интеграција“ у којој се аутори баве анализом неких од веома значајних проблема савременог друштва као што су: однос између економије и политике у међународној перспективи; утицај глобализма на пољопривреду ЕУ; мултикултурализам; мигрантска криза и потенцијалне терористичке претње; као и многа друга питања. У овом броју се налазе

и рубрике „Право и политика“ и „Огледи и студије“ у којима такође можете наћи велики број интересантних радова .

Овом приликом Редакција часописа жели да се захвали бројним колегама и колегиницама на успешној сарадњи током 2016. године, као и да пожели срећне предстојеће божићне и новогодишње празнике. У претходној години сте у нашем часопису имали прилике да видите велики број квалитетних радова који су својом актуелношћу допринели томе да се наш часопис одржи као један од најзначајнијих часописа из области друштвених наука у Србији. Посебно се поносимо тиме што је наш часопис, поред бројних објављених радова истакнутих и већ афирмисаних колега, био отворен и за сарадњу са млађим истраживачима. Надамо се да ће се ова успешна сарадња наставити и током 2017. године, па вас овом приликом подсећамо да је рок за достављање радова за следећи број 01. фебруар 2017. године. Скрећемо вам пажњу да ће Редакција у наредној години додатно извршити измене Упутства за ауторе. Све измене биће објављене на званичној интернет презентацији часописа Српска политичка мисао.

Тема броја

ИДЕНТИТЕТ И ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ПРОТИВРЕЧНОСТИ У ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ

УДК 321.7:321.01

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 15-30

Владан Станковић
Институт за политичке студије, Београд

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОБЛИЦИ УМАЊЕЊА ДЕМОКРАТСКИХ КАПАЦИТЕТА У САВРЕМЕНИМ ПОЛИТИЧКИМ СИСТЕМИМА*

Сажетак

Предмет истраживања овог научног рада су поједина институционална решења предвиђена у политичким системима која доводе до умањења демократских капацитета у процесима политичког одлучивања. Циљ истраживања је: да се утврде институционални ентитети који највише доприносе процесу умањења демократског одлучивања, да се сагледају процеси који доводе до умањења демократских капацитета, да се понуде решења која би подигла институционални ниво демократског одлучивања на вишу скалу. Временски оквир своди се на савременост, на оно што је тенденција савремених уставних и политичких пракси и њихових решења. Просторни оквир задржава се на оном што подводимо под „транзициона друштва“, мада су патогена испољавања присутна и у политичким системима „развијеног света“. Методи од којих аутор у истраживању полази су: метод посматрања, догматско-нормативистички метод, анализа садржаја, метод поређења, институционални приступ...

Кључне речи: институције, демократски капацитет, политички систем, уставно право

* Рад је настао као део истраживања на пројекту бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

У савременој политичкој теорији, и уставној пракси, постоји нешто што би могли подвести под „институционалне аномалије“, које угрожавају демократски начина одлучивања у савременим политичким системима. Демократски начин владавине основна је тековина уставноправних система западних демократија базираних на неколико полазних основа: један човек један глас, начело поделе власти, начело међусобне контроле три гране власти, принцип уставности и законитости, гарантовање индивидуалних права и слобода,[1)] начело хијерархије (субординација и координација[2)]). У овом раду истражићемо управо институционалне аномалије или „институционалне грешке“ у политичком систему које доводе до умањења демократског капацитета у процесу политичког одлучивања. У овом случају политиколошка парадигма је *демократски облик одлучивања.* Демократија је владавина народа, а демократски облик одлучивања је владавина већине у народу који се политички изјашњава: ко ће у његово име и за његов рачун, да управља политичком заједницом на одређени временски период. Стога институционална аномалија, својим нормираним институционално-политичким изразом, представља пројектовану грешку или квар у механизму политичког одлучивања у демократски конципираном облику владавине. Заправо ови институционални облици преко дегенеративног испољавања онемогућавају функционисање политичког система према: представљању и управљању сходно већини оних који су гласали.[3)] У овом раду биће речи управо о таквим уставнополитичким решењима која ометају демократско одлучивање и умањују демократске капацитете једне земље.

1) Драгиша Драгић, Зоран Лончар, Гордана Дракић: „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1/2016, стр.160: „Овде је потребно нагласити да правни поредак нема задатак да гарантује неспутану слободу појединцима, нити би он то могао чак и када би хтео, већ треба да одреди њену праву меру, како би је свако могао уживати.“

2) Код *субординације* (а најчешће је срећемо у „строгој управи“: војном и полицијском апарату) подређени субјекти имају мало могућности за самостално одлучивање, јер морају да спроводе опште и конкретизоване наредбе надређених субјеката, док у односу *координације* (нпр. у судству, образовању, итд) подређени субјекти имају веће могућности самосталног одлучивања, будући да им надређени субјекти само упућују опште и препоручујуће норме или савете, тако да подређени могу самостално одлучивати у конкретним случајевима, онако како сматрају да је најбоље за циљеве организације (мериторно одлучивање). Важност хијерархије у некој држави зависи од тога колико је држава централизована, тако да у централизованој држави преовладава субординација, а у децентрализованој је више тенденција ка координацији.

3) Легитимизација власти из „владавине већине“ у европски простор је ушла након секуларизације апсолутистичке власти која је легитимизацију остваривала кроз религијско-верско предање. (На ову тему: Alain Tourain: *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994, стр.65)

1. ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ

Један не тако мали број аутора институције доводи у везу са оним што би смо подвели под: „кристали друштвених односа“. Тако је за Ленског „свако нормирано понашање“ својеврсна друштвена кристализација.[4] Сам је процес институционализације поступак кристализације: различитих типова норми, организација и друштвених односа уобличених у друштвене мреже.[5] Институције су, дакле, „...производи норми и правила и утврђују процедуре политичког понашања“.[6] Из нормираних понашања лако се да уочити да се ради или о извесним улогама или о повереним позицијама друштвене моћи, па неки аутори под институцијама управо подразумевају „систем улога и положаја који је уређен на основу норми и вредности, стабилан и трајан у свом деловању и препознатљив по својим последицама.“[7] Пошто улоге и положаји представљају формалну страну друштвеног саобраћаја то један број аутора институције поистовећује са „формалним организацијама“.[8] А пошто формалне организације међу собом ткају функционалне везе и тако оживотворују друштвени организам, односно систем, то онда говоримо о односима друштвених моћи у организацијама. Институционализовану друштвену моћ чини власт. Власт је дакле друштвена моћ каналисана кроз институције система; „способност изазивања присиле, али и приволе.“[9] Ипак, основно својство власти је да одређује степен

4) Raymon Boudon, François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, стр. 330-331.

5) David Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 14, The McMillan Company &Free Press, 1968, стр.414: „... process of institutionalization and to look on it as a proces of continuous crystalization of different types of norms, organizations, and frameworks which regulate the processes of exchange of different commodities.“

6) Vukašin Pavlović, „Kvalitet političkih institucija“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, стр. 15.

7) Aljoša Mimica, Marija Bogdanović (ur), *Sociološki rečnik*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2007, стр. 192.

8) Milan Bosanac, Oleg Mandić, Stanko Petković, *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977, стр. 242.

9) Fahrudin Novalić, “Moć i podčinjavanje”, *Polemos*, Filozofski fakultet u Zagrebu, Zagreb, бр.1-2/2005, стр. 248: „Moć je sposobnost upotrebe izvora moći s namjerom djelotvornog ostvarivanja volje u međusobno složenim odnosima snaga i unatoč otporu drugih. Manifestacija moći podrazumijeva i onemogućavanje ili sužavanje izbora ponašanja drugih nositelja i subjekata moći. Moć se ne manifestira samo u fizičkoj prisili, nego i u uspješnoj privoli ljudi da nešto učine; i to u okolnostima kad im je prepušten izbor da to ne učine. Ciljevi se, pritom, postižu putem pristanka (konsenzusa), umjesto prisilom.“

координације и субординације: она заповеда! Овде су односи често строго правно нормирани: законским и подзаконским актима (уредбе, правилници, стандарди и сл.), али се понашање институционализује и другим облицима друштвеног нормирања путем неписаних правила понашања и опхођења (пословни обичаји, пословни морал, неписана правила опхођења, одевања и сл.).

Када је реч о односима власти ваља приметити да је за демократски начин одлучивања неопходно утврдити неколико основних постулата без којих нема суштинске демократске владавине: влада коју формира већина након слободних избора, начело поделе власти, независне институције..., Овде ће сада бити речи о институционалним аномалијама које доводе до умањења демократских капацитета једног политичког система...

Институционалну аномалију бисмо, према томе, могли дефинисати као: нормом уређену дисфункцију политичких односа унутар политичког система којим се нарушава његово неометано функционисање по унапред постављеној (демократској) парадигми.

2. ОБЛИЦИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ АНОМАЛИЈА У САВРЕМЕНОМ ДЕМОКРАТСКО-ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ

Међу облицима институционалних аномалија које умањују демократске капацитете једног демократски устројеног политичког система спадају: постојање тзв. „лидерских странака", постизборне преваре, нарушавање поделе власти, слободан мандат изабраног представника на понуђеној страначкој листи, слабе и зависне институције власти, сужавање слободе изражавања... Аномалија свакако има још, али су ове најчешће у савременим политичким системима, нарочито у „транзиционим друштвима", где је демократска пракса још увек танушна и крхка, и где не постоје чврсти институционални оквири који би обезбедили неповредивост правила игре.

1. Прва институционална аномалија која може да значајно наруши демократски принцип одлучивања јесте постојање тзв. „*лидерских* странака".[10] Овде треба разликовати две категорије

10) Predrag Pavlićević, „Model za istraživanje stila političkih lidera u Srbiji na prelazu milenijuma", *Filozofija i društvo*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, br. 2/2013, стр. 226: „Izražena je volja za moć i narcizam lidera, dok za autoritarnu ličnost karakteristična

странака: Прву врсту чине политичке организације где је политички вођа изабран на демократским унутарстраначким изборима.[11] У таквим организацијама вођа се бира на известан број година (најчешће 4 године), контролу његовог рада донекле врши Велико веће (или тзв. „Главни одбор странке"), а он сам ауторитарно води странку као шеф кабинета владе или опозициони првак у парламенту. У овом случају вођа може бити смењен са места председника партије искључиво ако доживи изборни дебакл, или ако против њега буде покренут поступак опозива. Он је, дакле, изабран демократским путем – већином гласова чланства на унутарстраначким изборима – али странку води „тврдо", ауторитарно, и такав стил владавине преноси и у политички простор на државном нивоу.[12] Овако конципирано партијско вођство може, али не мора обавезно, да нарушава принцип демократског одлучивања.

Нас, међутим, овде занима један други, ужи, случај – а то су тзв. „лидерске странке" које се формирају око једне личности – лидера партије. У том случају читава странка се идентификује са лидером: то је „његова партија", па је овде реч о *личној странци*.[13] Често уместо назива странке, њеног службеног имена – фирме, стоји име и презиме вође.[14] Таква је партија устројена за вођу, док је он жив постоји и странка, када нестане вође нема ни странке. Партија се тада најчешће распадне: најпре у неколико фракција, а на крају понестане и вођине странке. Још је чешћи случај да странка доживи изборни дебакл, и да након тога нестане заједно са њеним лидером са политичке сцене. Овде практично нема институционализованог партијског живота са стабилним политичким странкама које чине темељ савременог уставнополитичког

nesposobnost podnošenja neizvesnosti i nesklonost pažljivom odmeravanju suprotstavljenih razloga uzrokuje sklonost lidera brzom zauzimanju radikalnih ili ekstremnih stavova."

11) Тако нпр. у: Thomas Quinn, „Leasehold or Freehold? Leader-Eviction Rules in the British Conservative nad Labour Parties", *Political Studies*, SAGE Publications, No. 5/2005, стр. 807: „Once a contest was under way, Tory MPs were obliged to consult with their constituency parties, though they could safely ignore the advice they were offered because voting was secret."

12) Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, Čigoja štampa, Beograd, 2002, стр.129: „Partijski interes najbolje zna vođa koji vodi i rukovodi."

13) Радомир Лукић, *Политичке странке*, Завод за уџбенике и наставна средства/БИГЗ, Београд, 1995, стр. 104: „Једном изабран, вођа странке има апсолутну власт у странци. Он поставља административног председника странке и друге важне страначке органе, он сам одређује страначку политику."

14) Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, нав. дело, стр. 83: „Kao što se režimi prepoznaju po imenu vladara tako se i partije prepoznaju po imenu ljudi koji ih vode."

система једне земље.[15] Овакав облик страначког устројства погодује изградњи једног свеопштег модела ауторитарног владања у читавом друштву, јер наместо странке која је вођина, нека врста његове прћије и приватног власништва, сада имамо ситуацију у којој вођа читав државни организам третира исто као и странку преко које је дошао на власт. Сада није само политичка партија његово власништво, то сада постаје и читава држава и њен апарат. Вођа се проглашава за државног лидера – државника, он одлучује о свему: креира партијски живот у земљи, контролише све државне и парадржавне ресурсе, пита се о свему... У каснијој фази своје ауторитарне владавине таква власт постаје лична власт, а своју судбину вожд везује за судбину читаве државе и народа којим управља.[16] Сада вођа постаје: „гарант суверености и слободе народа", „једини носилац државне независности", „заштитник слободе њених грађана"... Овде се лако може уочити како концепт политичке културе који једну странку изграђује „лидерски" (као да је партија приватно власништво њеног оснивача и као да без њега не може да опстане) на крају читаву политичку збиљу у једној земљи подиже на ниво личне власти оснивача странке, „оца нације", „неприкосновеног лидера".[17] Страначки органи: Пленум (тзв. „Скупштина странке"), Велико веће (тзв. „Главни одбор") и Мало веће (тзв. „Председништво странке") само су маска и параван за неограничену владавину вође. Овде нема никаквог демократског одлучивања, већ се исти партијски вођа бира акламацијом.[18] Уместо да страначки органи прате и надзиру рад страначког вођства и самог вође, вођа надзире страначке органе, и сваку, па и најмању, непослушност драконски санкционише (јавним укором, дисциплинском одговорношћу, искључењем из странке, чак и прогонима и репресалијама). Тако конципирано

15) Srđan Nastasijević, *Partijski sistem Srbije 1990-2008 – između polarizacije i konsolidacije*, Magistarski rad, FPN, Beograd, 2009, стр.108: „(...) u institucionalizovanim partijskim sistemima *partijske organizacije nisu podređene interesima i ambicijama lidera*."

16) О значају политичких партија за посредничку демократију у: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.

17) Predrag Pavlićević, „Model za istraživanje stila političkih lidera u Srbiji na prelazu milenijuma", *Filozofija i društvo*, стр.226: „Gubljenje liderovog osećaja za realnost produkuje kontraverznost i anahronost u delanju."

18) О акламационом начину избора страначког вође у: Antonino Anastasi, "Partiti e offerta di elezioni primarie per la scelta dei candidati alle cariche pubbliche – tra democratizzazione, plebiscitarismo e partecipazione", XXIII Convegno nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (Sisp) Università degli studi LUISS Guido Carli Roma 17 – 19 settembre 2009.

стање ствари онда се преноси и у ванстраначко поље политичког система те земље.

2. Следећи чинилац који значајно нарушава демократске форме одлучивања унутар једног политичког устројства, јесте тзв. *постизборна превара*, која се за сада кривичноправно не санкционише, већ се све последице које из ње произилазе, евентуално, препуштају политичком санкционисању разочараних бирача, на неким наредним изборима.[19] Овај облик умањења демократских капацитета одлучивања релативно је новијег датума, и указује на пад политичког морала, али и на низак ниво демократске културе у земљама у којима се дешава. Тако нпр. једна политичка опција у политичкој кампањи заступа одређени политички курс са унапред познатим одговорима у ком правцу ће водити земљу и друштво. Сходно резултатима заступљеним у кампањи бирачи се опредељују „За“ или „Против“ те опције. На основу тих унапред датих обећања у предизборној кампањи ова политичка групација добије поверење народа на изборима. Међутим, онда се дешава нешто што би до скоро било не само чудно него и незамисливо у политичкој пракси: чим се избори заврше, а рефлектори погасе, вођа странке и његови најближи сарадници седају иза кулиса, за сто са креаторима моћи који уопште нису били предмет демократског потврђивања на изборима, и договарају често дијаметрално супротно вођење опште политике земље, а све под изговором да је то једини могући пут у (за) датим оквирима (услед дужничке уцењености, или безбедносног контекстуализирања у унапред детерминисаним геополитичким оквирима).[20] Избори и општа политичка воља гласача (*volonté générale*) се обесмишљавају, јер се сада чак и базичне политичке смернице једне земље пребацују на тзв. „доносиоце одлука“ из најближег окружења лидера странке и политичког вође.[21] Оно што је најтрагичније у читавој овој причи јесте да партијски вођа

19) О изборним нерегуларностима у постизборном периоду у: Gamze Çavdar, „Beyond Election Fraud – Manipulation, Violence and Foreign Power Intervention“, in: *Election Fraud – Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (eds. Michael Alvarez, Thad E. Hall, Susan D. Hyde), Brookings Institution Press, 2009, стр. 50-70.

20) Многобројни облици изборних превара забележени су у до сада најдетаљнијој студији случаја на ову тему, у: John Fund, *Stealing Elections – How Voter Fraud Threatens Our Democracy*, Encounter Books, 2013.

21) Slaviša Orlović, *Političke partije i moć*, нав. дело, стр. 131: „Uzak krug ljudi iz neposrednog okruženja ima privilegiju da iznese svoje mišljenje ili da mu budu poverene važnije odlluke, a ostali gotovo da dobijaju naređenja.“

и његово најуже окружење сарадника никоме не одговарају за почињени злочин над демократијом и начелом: *Vox populi, vox Dei*.

3. Наредни институционални облик умањења демократских капацитета једне земље и њеног политичког система огледа се у: *нарушавању начела поделе власти*.[22] Земље у тзв. „транзицији", суженог и пренетог суверенитета, налазе се у процесима контекстуализирања својих политика са политикама које од њих очекују: 1) *Велике силе* чијим политикама удовољавају; 2) *Међународне организације* са чијим се принципима саглашавају; и 3) *Наддржавне творевине* ка којима без смисаоног и интересног преиспитивања хрле. У том процесу исказује се потреба за ефикасним активним политичким деловањем, у којем се прескачу редоследи и потези, а све како би се удовољило апетитима „великих" од којих све више зависи и политичка оријентација „малих" у сваком погледу. Ово „ефикасно и активно деловање" за последицу има нарушавање начела поделе власти, као фундаменталног начела демократске владе још од времена Монтескјеа.[23] Наиме, због диктата споља и суженог суверенитета, али и потребе да се „процеси убрзају", долази до активног пенетрирања извршне власти у овлашћења и послове законодавне као и судске власти, што демократију на неки начин чини „дефектном".[24] Мешање извршне власти (егзекутиве) у законодавну власт (легислативу) нарушава саме основе демократске парламентарне борбе.[25] Појавни облици савремене

22) Ратко Марковић поделу власти дефинише тако што: „једна власт контролише другу власт (*le pouvoir arrête le pouvoir*). (...) теорија о подели власти подразумева да је свака од три државне функције поверена низу органа међусобно координираних, који образују једну организациону целину." (Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2016, стр. 180)

23) Шарл Монтескје дели власт у три гране: 1) На ону који доноси или прописује законе (законодавна власт); 2) Ону која спроводи или извршава законе (извршна власт); 3) Ону која примењују или тумачи законе у конкретним спорним животним ситуацијама (судска власт). (На ову тему у: Charles de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XI, ch. VI, *Oeuvres completes*, l. 2, Paris, 1951).

24) Тако је нпр. Зоран Стојиљковић мишљења да, између осталог и, слабе структуре парламентарног представљања стварају „дефекте демократије". (Zoran Stojiljković: "Srbija pred izazovima promena", u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), стр. 37: „Defektne demokratije: 1) partokratija; 2) rezultirajuće slabe strukture (parlamentarne) reprezentacije; 3) nepotpuna decentralizacija vlasti; 4) ograničeni, od stranih izvora zavisni potencijali civilnog društva; 5) uticaj *moćnika* – posebnih ekonomskih i političkih interesnih grupa na medije; 6) spori... sudski procesi; 7) slabi kapaciteti za suzbijanje korupcije.")

25) Има аутора који као основно својство парламентарне власти истичу управо равнотежу између законодавне и извршне власти. Тако нпр. Горан Буџак: „У ужем значењу, парламентаризам је један специфичан институционални аранжман, односно систем организације власти чија је окосница равнотежа и сарадња законодавне (парламента)

пенетрације егзекутиве у легислативу су: масовно доношење закона по хитном поступку без јавне расправе, масовно издавање подзаконских аката са законском снагом, скраћивање процедура за доношење закона, ригидни скупштински пословници који ограничавају активности и рад посланика и своде скупштински пленум на машинерију за изгласавање закона, ограничавање праћења рада скупштинских заседања, минимизација рада скупштинских одбора и слично.[26] Све ове појаве нарушавају основна начела демократског одлучивања, а тиме и смањују демократске капацитете једне земље. Оне представљају патогену појаву јер фаворизују извршну власт и доприносе нарастајућој снази ауторитаризма у једном друштву, где се крше основна људска права и процедуре одлучивања које се уводе управо да би одлуке сазреле и постале правно ваљане и на корист свих.[27]

4. Још један облик умањења демократског капацитета политичког одлучивања састоји се у: *обавези поштовања слободног мандата народног посланика.*[28] У ситуацији када је у већини земаља у транзицији уведен пропорционални изборни систем, или систем сразмерног представништва,[29] увођење слободног односно невезаног мандата народног посланика који је изабран

и извршне (влада) власти, при чему би постојала извесна превага законодавне власти над егзекутивом и то, пре свега, као изборне (влада произилази из парламента и овоме је одговорна), и контролне улоге парламента." (Драган Петровић, Горан Буџак, *Промене политичког система Србије*, Хектор принт, Београд, 2007, стр. 120)

26) Vladimir Pavićević, „Analiza dometa institucionalnog razvoja Srbije u periodu od 2006. do 2010. godine", u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), стр. 146: „Veliki broj zakona, čak i onih sistemskih, veoma važnih, usvaja se po hitnom postupku, a javna rasprava se ne praktikuje. Odnos izvršne vlasti prema zakonodavnoj doprinosi srozavanju autoriteta ključnog zakonodavnog tela."

27) Smiljko Sokol, „Načelo diobe ili ograničenja vlasti", *Politička misao*, Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, br. 1/1992, стр. 7: „Kroz međusobnu suradnju i nadzor jedna vlast treba sprečavati drugu da ne postane arbitrarna i despotska, da ne bude zloupotrijebljena od onih koji je vrše nauštrb političke slobode građana."

28) „У представничким системима западних земаља мандат изабраном представнику није могуће одузети или је то намерно отежано." (Милан Јовановић, „Уставне реформе и представнички мандат", у зборнику: *Уставне промене* (приредили: Оливера Вучић, Коста Чавошки), Правни факултет, Београд, 2003, стр. 403)

29) Тако је нпр. у Републици Србији слободни посланички мандат уведен пресудом Уставног суда Србије из 2003. године. (О овоме у: Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka, Beograd, 2006, стр. 108: „Inferioran položaj poslanika u odnosu na partijsko rukovodstvo temeljno je promenjeno odlukom Ustavnog suda Srbije 27. maja 2003, kojim je proglašeno načelo slobodnog poslaničkog mandata. Tom odlukom Ustavni sud stao je na put samovolji partijskih rukovodstava, ali je omogućio zloupotrebe mandata od strane poslanika. Stoga su efekti ove sudske odluke dvoznačni: pozitivni i negativni.")

са страначке листе а не вољом бирача, представља тешку повреду демократске верификације народне воље, и посредни облик *политичке корупције*.[30] Обавеза поштовања слободног мандата, у овом случају, је правно неодржива као *contradictio in adjecto*, јер се поставља питање: Како је могуће да једна особа задржи од матичне странке опозвани посланички мандат, ако она није изабрана непосредно од стране бирача, већ јој је мандат поверен управо са листе страначке врхушке октроисаним актом?[31] Посланик тада практично носи мандат у другу странку, иако је тај мандат претходно припадао чак можда и дијаметрално супротстављеној политичкој опцији, под најчешћим изговором да је стечени мандат његов.[32]

Сасвим је друга позиција када се избор посланика обавља према тзв. већинском или, још прецизније, униноминалном изборном моделу, у коме се један посланик бира у једној изборној јединици. У том случају изабрани народни представник има право и може да по сопственом нахођењу одлучи не само да напусти посланички клуб (који је стао иза њега на изборима) већ и да напусти странку која га је на изборима подржала, па чак и да прије другом посланичком клубу и да промени странку, јер су за њега именом и презименом гласали бирачи на непосредним изборима, те је у том контексту веза између изабраних и оних који су бирали далеко чвршћа. Када је, дакле, о већинском изборном систему реч, све су ове радње легитимне и не нарушавају демократско политичко одлучивање сходно начелу: један човек један глас.[33]

30) На ову тему: „Слободан мандат – слободно прелетање“, *Политика*, Београд, 28.07.2012: „Сада се многи слажу да слободан мандат није требало уводити без клаузула и да можда треба забранити да у току једног сазива посланици прелазе у другу групу.“

31) Занимљиво је да чл. 102 Устава Републике предвиђа да је: „Народни посланик слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.“ (*http://mojustav.rs/tekst-odredbe-102/*) Ово практично значи да политичка странка располаже мандатом. Ипак, Уставни суд је 2003. године ускладио ову одредбу са захтевима „Венецијанске комисије“, па је донео пресуду према којој је мандат посланика самовласан. Тако је задржан пропорционални изборни систем сразмерног представништва, али је посланику омогућено да добијени мандат од странке којој припада задржи и противно захтеву странке на чијој је листи одабран.

32) Овде се поставља питање: Како неко ко није самостално и самовласно стекао посланички мандат од народа може њиме да располаже? (О утицају страначког мандата посланика на његову савест и заступање народних интереса у: Драган Марковић, „Могућности и перспективе демократизације политичких институција у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2016, стр. 58)

33) Све ово доводи до *картелизације* политичких странака: до увезивања страначких врхушки без обзира на идеолошку или нпр. геополитичку опредељеност. Страначки врхови партија узурпирају делове друштвене и политичке моћи, отуђују се од матичне

Искуства транзиционих земаља показала су да, захваљујући постојању слободног мандата, најчешће опозициони посланици напуштају посланичке клубове матичних странака (које су их и упутиле у парламент) и постају тзв. „слободни стрелци“ или „независни посланици“. Тада се дешава да се управо у кључним моментима (када је потребно подржати важан законски предлог) придружују владиној већини, или се чак одмах прикључују посланичком клубу владајуће већине, што такође грубо нарушава принцип поштовања већинске народне воље, као полазне основе демократске верификације власти.[34)]

5. *Слабе и зависне институције* такође доводе до умањења демократског капацитета политичког одлучивања. У оваквом систему власти институције престају да буду апстрактне, надљудске творевине, у којима функционалне одлуке мериторно доносе стручно оспособљени кадрови (бирократе).

Када су институције слабе и зависне долази до следећих нус-појава: помањкање институционализације, специјализације и стварања рационалне и ефикасне јавне управе; лични односи власти и лична владавина; парантелизам; непотизам; аномија и произвољно тумачење норми; клијентелизам у запошљавању; каријеристички мотивациони импулси наместо стручног оцењивања; мито; корупција...[35)] Институције су овде, дакле, крхке и у дубокој зависности од ауторитарног вође и његовог уског круга сарадника. На нижим нивоима власти, институције су закржљале, а односи су феудализовани: управитељу или каквом директору су поверени и посед (финансије) и права, без јасне и непристрасне контроле онога што исти свакодневно чини. Такав управитељ одговара централној власти, а своје добре односе са центром

страначке базе и ступају у трговине и трампе са политичким опонентима. Наместо поделе друштвене моћи, кроз институционализовану политичку власт, добијамо политичку класу на једној страни друштвеног стратума; и обичну светину, масу – народ којим се влада, на другом полу редистрибутивне моћи. (О овоме у: Gaetano Mosca, *La classe politica*, Universale Laterza, 1975)

34) Да постоји проблем у односу: избор на листама (пропорционални изборни систем) – слободан мандат, уочава и Милан Јовановић: „Посланици са слободним мандатом лишени санкције опозива у систему парламентаризма-у-зачетку би лако могли бити предмет притисака, уцена, итд, ради трговања њиховим гласом. Зато сматрамо да посланик уколико слободном вољом напусти политичку странку са чије је листе добио мандат, тај мандат мора и да врати.“ (Милан Јовановић, „Уставне реформе и представнички мандат“, нав. дело, стр. 411)

35) Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, нав. дело, стр. 157: „Položaj *gospodara karijera* obezbeđuje partijskom vođi presudan uticaj na ostale pripadnike rukovodećeg kruga.“

одлучивања остварује ванинституционално, личним каналима и везама, често додворавајући се претпостављеној врхушки: ситним противуслугама и подмићивањима. Овде, дакле, институције немају пуну моћ деловања, нити су они који у њима раде људи од интегритета који остварују слободу доношења одлука на основу поверених овлашћења. Направљен је један систем личне владавине, у коме се институционална овлашћења не користе, већ се симулира институционално функционисање, а за све се пита сам врх хиперактивне егзекутиве који се тада буквално „меша у све".[36] У таквим ситуацијама сам врх извршне власти одлучује и у неким питањима која су далеко испод описа посла којима се бави: председник, премијер или министри у демократски уређеним друштвима. Све ово доводи до поједностављења државног апарата, до његове дистрофије и замрлости, а систем постаје све неефикаснији и неефективнији и све теже функционише: ствара се тихо контролисани хаос, а осећај да је управа услужни сервис грађана постепено нестаје. Од начела демократске контроле рада управе као сервиса грађана овде нема ни трага.

6. Коначно, овде ће бити речи о још једном, истина посредном, облику умањења демократских капацитета политичког одлучивања, а то је *сужавање слободе изражавања*. Слободно изражавање мисли и политичких идеја старо је колико и сам демократски приступ политичком одлучивању и досеже до грчких полиса из времена Антике. Данас, у ери масовних политичких заједница, технологија манипулације свешћу људи се толико изверзирала и усложила да се озбиљно намеће питање: Шта је са слободом појединца, и да ли су данашње јединке заиста слободни чланови политичких заједница којима припадају? Овде се сада, као велики проблем али и искушење, намећу вештине сужавања слободе изражавања, које онемогућавају комуникацију, аргументацију и делиберацију између емитера и политичког аудиторијума (потенцијалних гласачких перцептора). Слобода изражавања омогућава добру информисаност бирача, а без добрих и правовремених информација нема дефинисања и излучивања опште политичке воље, па ни рационалних избора преточених у најбољу или бар најпожељнију политичку опцију. Изостанак или смањење јавних расправа, ограничавање пленумских расправа у законодавном телу, изостанак преноса седница скупштинских од-

36) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 205: "Ауторитарни систем заснован је на јединству власти. Јединство власти у њему спроводи се у корист егзекутиве."

бора, недостатак слободног јавног дискурса у медијима, ограничавање јавног ангажмана опозиције, али и независних мислећих људи.., представљају последице оваквог приступа политичком одлучивању.[37] У сваком од ових случајева нарушава се основни демократски постулат да свако има право на истиниту, тачну и правовремену информацију на основу које ће моћи да пресуђује и доноси политичке одлуке. Све се ово оправдава тзв. *помањкањем времена* које се из јавног дискурса, сели у институционалну раван скупштинских клупа.[38]

3. ПРЕДЛОГ МЕРА

1. Посредничка демократија долази из унутарстраначких односа, из развијања полемика у њима, и изналажења најбољих решења из јасних и јачих аргумената. Лидерске странке гуше демократске капацитете, јер се ауторитарни поредак власти у странци сели на државни ниво. Још су погубније „личне странке", странке „Једног човека", који политичку организацију третира као личну својину. Таква странка се не може замислити без свог лидера: челништво странке је неодговорно и несамостално, баш као и само чланство. Неопходна је институционализација политичких странака у страначком простору (партијска предвидљивост и стабилност), и креирање таквог политичког амбијента у коме постоји могућност смењивости страначког врха.

2. У земљама које тек изграђују демократски поредак власти, и где не постоје изграђена и институционализована правила игре (која би створила отклон од сваке тек привремене и променљиве власти), постоји простор да се чине „предизборно-постизборне преваре". Оно што се у кампањи обећа, не само да се не испуњава након избора, већ се чини све супротно. Овде се ствара једна врста легалистичког пуча, јер се воља народа на изборима накнадно занемарује и спроводи политика која нема легитимитет (а самим тим ни основ за легалитет). Одлуке које је донела та и таква власт могле би сасвим легитимно накнад-

37) Овога има како у јавности, тако и у институцијама система. Тако нпр: Vladimir Pavićević, „Analiza dometa institucionalnog razvoja Srbije u periodu od 2006. do 2010. godine", у зборнику: *Kvalitet političkih institucija* (приредио: Вукашин Павловић), стр. 146: „Nosilac zakonodavne vlasti u Srbiji dodatno je oslabljen partijskom kontrolom poslaničkih mandata i minimalno iskorišćenim nadležnostima skupštinskih odbora."

38) Vukašin Pavlović, „Kvalitet političkih institucija", нав. дело, стр. 19: „(...) za mnoge važne zakone nema se dovoljno vremena čak ni za uobičajne parlamentarne debate."

но бити преиспитане, јер су саме засноване на нелегитимном деловању. Увођење непосредног одлучивања путем референдума о легитимности кључних одлука које је донела нова власт, а на основу постизборне преваре, представља начин да се сузбије штетно и антиуставно деловање политичке номенклатуре која је у том тренутку на власти. Повећана изборна апстиненција указује на кризу легитимитета и удаљава потенцијалне бираче од права да доносе политичке одлуке.

3. Потребно је спроводити строгу поделу власти кроз: онемогућавање пенетрације извршне власти у законодавну, поштовање дигнитета парламента и народних посланика, придржавање процедура које предвиђа устав, закони и подзаконска акта (правилници, пословници и слично). Истовремено, веома је важно детаљно уредити и контролне механизме између три гране власти.

4. У пропорционалном изборном систему (гласање за страначке листе) неприхватљиво је постојање слободног мандата у власништву посланика, јер то може довести до грубих злоупотреба, и директног нарушавања народне воље. Уколико постоји пропорционални изборни систем, а слободан мандат, онда би требало да се о томе питају бирачи, и да они самостално бирају народне посланике са листе за коју гласају. Слободан мандат посланика могао би бити неупитан такође и уколико би био предвиђен већински или униноминалний изборни систем.

5. Неопходно је градити снажне и од власти и личних односа независне институције засноване на поштовању апстрактних правила и безличних односа унутар којих се дешавају радни процеси. Ово је један од основних постулата правне државе.

6. Слобода изражавања путем јавних средстава информисања, спречавање свих облика: цензуре, аутоцензуре, коруптивног лобирања, партијских притисака на емитере..., представља основ доброг информисања бирача како би се ојачали демократски капацитети једног друштва, и оспособљавање да се чине рационални и квалитетни политички избори.

ЛИТЕРАТУРА

Драгић Драгиша, Лончар Зоран, Дракић Гордана, „Правни поредак и слобода појединца“, *Српска политичка мисао*, Vol. 51, бр. 1/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 155-168.

Јовановић Милан, „Уставне реформе и представнички мандат“, у зборнику:

Уставне промене (приредили: Оливера Вучић, Коста Чавошки), Правни факултет, Београд, 2003, стр. 398-411.

Лукић Радомир, *Политичке странке*, Завод за уџбенике и наставна средства, БИГЗ, Београд, 1995.

Марковић Драган, „Могућности и перспективе демократизације политичких институција у Србији“, *Српска политичка мисао*, Vol. 48, бр. 2/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 55-70.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2016.

Петровић Драган, Буџак Горан, *Промене политичког система Србије*, Хектор принт, Београд, 2007.

„Слободан мандат – слободно прелетање“, *Политика*, Београд, 28.07.2012.

Anastasi Antonino, "Partiti e offerta di elezioni primarie per la scelta dei candidati alle cariche pubbliche – tra democratizzazione, plebiscitarismo e partecipazione", XXIII Convegno nazionale della Società Italiana di Scienza Politica (Sisp) Università degli studi LUISS Guido Carli Roma 17 – 19 settembre 2009.

Bosanac Milan, Mandić Oleg, Petković Stanko, *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977.

Boudon Raymon, Bourricaud François, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.

Çavdar, Gamze: „Beyond Election Fraud – Manipulation, Violence and Foreign Power Intervention“, *Election Fraud – Detecting and Deterring Electoral Manipulation* (eds. Michael Alvarez, Thad E. Hall, Susan D. Hyde), Brookings Institution Press, 2009.

Fund John, *Stealing Elections – How Voter Fraud Threatens Our Democracy*, Encounter Books, 2013.

Goati Vladimir, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Friedrich Ebert Stiftung, Institut društvenih nauka, Beograd, 2006.

Quinn Thomas, „Leasehold or Freehold? Leader-Eviction Rules in the British Conservative nad Labour Parties“, *Political Studies*, Vol. 53, N° 5, SAGE Publications, стр. 793-815.

Mimica Aljoša, Bogdanović Marija (ur): *Sociološki rečnik*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2007.

Mosca Gaetano, *La classe politica*, Universale Laterza, 1975.

Montesquieu de Charles, *De l'esprit des lois*, livre XI, ch. VI, *Oeuvres completes*, l. 2, Paris, 1951.

Nastasijević Srđan, *Partijski sistem Srbije 1990-2008 – između polarizacije i konsolidacije*, Magistarski rad, FPN, Beograd, 2009.

Novalić Fahrudin, "Moć i podčinjavanje", *Polemos*, Vol. 8, N° 1-2/2005, Filozofski fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005, стр. 239-263.

O'Donnell Guillermo, Schmitter Philippe, *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.

Orlović Slaviša, *Političke partije i moć*, Čigoja štampa, Beograd, 2002.

Pavićević Vladimir, „Analiza dometa institucionalnog razvoja Srbije u periodu od 2006. do 2010. godine“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beo-

grad, 2010, стр. 143-149.

Pavlićević Predrag, „Model za istraživanje stila političkih lidera u Srbiji na prelazu milenijuma“, *Filozofija i društvo*, Vol. XXIV, N° 2/2013, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2013, стр. 211-238.

Pavlović Vukašin, „Kvalitet političkih institucija“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, стр. 9-33.

Sills David (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Volume 14, The McMillan Company &Free Press, 1968.

Sokol Smiljko, “Načelo diobe ili ograničenja vlasti”, *Politička misao*, Vol. XXIX, N° 1/1992, Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, 1992, стр. 3-18.

Stojiljković Zoran, „Srbija pred izazovima promena“, u zborniku: *Kvalitet političkih institucija* (priredio: Vukašin Pavlović), Fakultet političkih nauka – Centar za demokratiju, Beograd, 2010, стр. 33-65.

Tourain Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994.

Vladan Stankovic

INSTITUTIONAL FORMS IMPAIRMENT OF DEMOCRATIC CAPACITY IN CONTEMPORARY POLITICAL SYSTEMS

Resume

The author indicated six acute institutional anomaly which significantly reduce the democratic capacities of political decision-making. The occurrence of these pathogens are: the existence of leadership (and even personal parties), institute of election fraud, disregard for the principle of separation of powers usually by the executive, the obligation to respect the free mandate of representatives chosen from the party lists, weak and dependent on the arbitrariness of the powerful institutions and, ultimately, the freedom of expressing narrowing and narrowing of information available to voters. The author then offers suggestions of measures to pathological state of social anomie overcome.

Keywords: institutions, democratic capacity, the political system, constitutional law

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 141.319.8+316.75(497.11)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 31-50

Јелена Ђурић
Институт за филозофију и друштвену теорију,
Универзитет у Београду

КОЛЕКТИВНИ ИДЕНТИТЕТ У СРБИЈИ ДАНАС*

Сажетак

У тексту је реч о садржају, смислу и обликовању колективног идентитета помоћу симболичних, вредносних и структурних средстава културе. С обзиром на то да је узајамна сазнајна повезаност индивидуалног и колективног идентитета најеклатантнија у сфери културе, ту се најбоље види, како кључна улога друштвених представа у условљавању друштва, тако и важност самосвести, односно, самосазнања за еволуцију друштва. Испитује се потенцијал културне еволуције на основу успостављања одговарајућих класификација вредности и/или социјалних структура са процесима који воде повезивању изолованих сегмената друштва насталих из различитих врста друштвених расцепа. Закључује се тезом да свесно сазнање представља неопходан услов и покретачку снагу друштвеног преображаја и да садржи еволутивну перспективу за колективни идентитет друштва у Србији.

Кључне речи: идентитет, друштвене представе, вредности, културна еволуција, симболи, Србија

Давање одговора на питање: шта је колективни идентитет и како долази до идентификације припадника једног колектива, води до суочавања са проблемом сазнајне неразлучитости између индивидуалног и колективног идентитета. Разлог томе је делом незаобилазност субјективне призме у процесу сазнања, а делом то

* Текст је настао у оквиру потпројекта „Етика и политика животне средине“ (бр 43007) Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

што су процеси конституисања субјективности под утицајем интерсубјективних чинилаца културе. Свест да нема коначно одредиве границе између индивидуалног и колективног идентитета искристалисала се у истраживањима самосазнања које је прожето питањем о могућности сазнања другог.

Насупрот премодерном схватању самосазнања, као предмета етичке праксе у односима са другима[1] изграђен је модеран поглед на свет. Он је обележен одвајањем самосазнања од заједничке праксе „рационалних животиња" које је представљено као ослобађање индивидуе од неминовности друштвених односа. На тај начин добијено сопство касније почиње да се тумачи као неизвесно или као догматско, али од Декарта, до Канта и Хусерла, сопство је схваћено као „приватна ствар" којој се може приступити само на основу самопосматрања. Свест о свести других је постала могућа само посредством индивидуалне самосвести. У картезијанској одвојености себе од спољашњег света продубљено је разликовање индивидуа и колектива а занемарена је њихова повезаност и прожимање.[2] Модерном погледу је постало уобичајено да изоловано посматра индивидуални од колективног идентитета, иако границе између сопства и других никада нису поуздано утврђене.

Одвајање себе од других и разумевање самосазнања као последице самопосматрања, довело је до објективације субјекта Субјект је тиме изгубио своју субјективност и више није могао да продре ни у субјективност других. Тиме је идентитет изједначен са (самодовољним али безсадржајним) формалним принципом идентификације и постао је излишан. Објективизујућем посматрачу сазнање субјективности других, које изискује истовремено свест о сопственом искуству и о искуству других, представља теоријски проблем. Други би требало да истовремено буду и самодовољни субјекти и објективно утврдиви објекти у свету субјекта, но притом субјективност друге особе измиче објективацији. Картезијански „самодовољни его" заузима перспективу „треће особе" у којој је „друга особа" само други „предмет". Ова при-

1) Самосазнање за Аристотела настаје захваљујући другима, пре свега захваљујући равноправном односу пријатеља (Aristotel, *Nikomahova etika*, Beograd, BIGZ, 1980.). Сазнајна улога пријатељства која се одвија преко саосећања са другима, значајна је у решавању друштвениих питања. Колективно разматрање одређене теме омогућава да свако каже по нешто истинито и да се тако заједно дође ближе истинитом решењу.

2) Stephen Watson, *Traditions: Refiguring Community and Virtue in Classical German Thought*, Indiana Univ.Press, 1997.

марна апорија у разумевању идентитета названа је „филозофским аутизмом“[3]. Решавајући ту апорију Рикер је увео дистинкцију између идентитета и ипсеитета (сопства) које је увек узајамно зависно од алтеритета (другог).[4]

1. КОЛЕКТИВНЕ ПРЕДСТАВЕ

Узајамна зависност индивидуалног и колективног идентитета најуочљивија је у култури. Културно стваралаштво извире из индивидуалних прегнућа, а утицаје културе на психу индивидуе, квалитет и степен свести, опажање себе, других и стварности уопште, потврдила су различита истраживања.[5] Когнитивна неуронаука је описала кортикалну мрежу сазнајних делова људског мозга повезаних са друштвом. За разлику од других врста сазнања, ово сазнање одликује емоционални квалитет, такозвано „процесовање емоција“ које утиче на размишљање. Искуство повезаности индивидуалних активности са друштвеним контекстом је таква да су и при физичкој изолованости у свести индивидуе присутне релације према другима. Отуда је изведена претпоставка о биолошкој предиспозицији људског мозга за колектив.

Међутим, за развој социјалне предиспозиције код индивидуе кључан је формативни узраст. Тада односи са другима омогућавају да се заједнички одреди оно што је битно. На тај начин, велики део свести индивидуе бива структурисан доживљајем и искуством друштва, чак и онај који је повезан са опажањем. Колективне представе, које се стичу образовањем, друштвеним условљавањем и сазревањем индивидуа, бивају „мапиране“ у коритkалним просторима.[6] Налази неуронауке о томе уклапају

3) Shaun Gallagher, „Ways of Knowing the Self and the Other“, in: *Theoria Et Historia Scientiarum* (eds. Shaun Gallagher, Stephen Watson), Publications de l’Université de Rouen, 2004, Vol. 7, No. 1, стр. 1–25.

4) Пол Рикер, *Сопство као други*, Службени лист СЦГ, Београд, 2004, стр. 10.

5) Неуронаучна истраживања су чак открила да „култура може да утиче на функционалну анатомију и структуру мозга“ (Robert Turner, Charles Whitehead „How Collective Representations Can Change the Structure of the Brain“, *Journal of Consciousness Studies*, Vol. 15 No.10–11 / 2008, стр. 43–57.) Истраживања су показала и да је учесталост појаве и владања „духовним искуствима“ обрнуто сразмерна структурној комплексности друштва. Појава преображавајућих духовних искустава у модерним рационалистичким друштвима је изузетно ретка. Изгледа као да ниво искуства, опажања и веровања зависи од материјалног стања културе (Упоредити: Jelena Đurić, *Globalni procesi i preobražaj identiteta: antropološki aspekti*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju; Albatros plus, Beograd, 2012, стр. 298–299).

6) Зато што већина колективних представа има неки облик репрезентације у мозгу, неуронаука тврди да су ти делови мозга биолошки предодређени. Међутим, шта значи теза о

се са антрополошким сазнањима да културе користе емоционалне подстицаје да, у ритуално структурисаном контексту, утисну колективне представе у свест учесника. Учесници тако добијају доживљај онтолошке извесности колективних представа које у тим околностима интернализују.[7)]

Било да су биолошког, психолошког, или социјалног порекла, предиспозиције које чине културу релевантном и које омогућавају релативно стабилан однос између колективних представа и индивидуалне свести, предмет су пажљивог проучавања. Истражују се и правилности које трансцендују културне разлике преко кроскултурних анализа које треба да допринесу глобалној класификацији колективних представа. Притом се траже начини за упоређивање културних сличности уз истовремено очување нијанси значења.[8)] Многа кроскултурна и кроснационална истраживања, при испитивању и тумачењу културних разлика (у понашању, породичној динамици, решавању конфликата, алокацији ресурса, стиловима комуникације и лидерству) служе се дихотомним теоријским моделом „индивидуализам / колективизам".[9)] На основу тога, створене су многе теорије кроскултурне психологије. Међутим, овај конструкт се показао неадекватним због односа према култури јер психолошка истраживања или не узимају културу у обзир, или је своде на скупове идеја, ставова и понашања.[10)] Са антрополошког становишта, занемаривање културне димензије не долази у обзир јер је поред индивидуалног пона-

биолошкој предодређености ако се она не би испољила без процеса социјализације? Социјализацијом колективне представе бивају „програмиране" у одређене делове кортекса који се на тај начин специјализују. На основу тога неуронаучници тврде да су мозгови индивидуа обликовани колективним представама свог колектива (Упоредити: Charles D. Laughlin, John McManus, Eugene G. D'Aquili, *Brain, Symbol and Experience*, Columbia Univ.Press, New York, 1992.).

7) Искуство сваке индивидуе је пресек различитих колектива, а примарни колектив који „програмира" особу је породица. Програмације су углавном несвесне, али се могу освестити „радом на себи" којим особа може да се ослободи својих несвесних / аутоматских програма понашања.

8) Слични предлози класификације колективних представа давани су и раније, али се друштвено и хуманистички оријентисани истраживачи нису довољно упуштали у ту област. Једну такву класификацију предложила је Мери Даглас. (Mary Douglas, *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*, Pelican Books, London, 1973.).

9) Hazel Markus, Shinobu Kitayama, „Culture and the self: Implications for cognition, emotion and motivation", *Psychological Review*, Vol. 98 / 1991, стр. 224–253.

10) Hubert J.M. Hermans, Harry J.G. Kempen „Moving cultures: The perilous problem of cultural dichotomies in a globalizing society", *American Psychologist* , Vol. 53 / 1998, стр. 1111–1120.; Maxim Voronov, Jefferson A Singer, „The Myth of Individualism–Collectivism: A Critical Review", *Journal of Social Psychology*, Vol. 142 No. 4 / 2002, стр. 461–480.

шања потребно разумети и утицај социокултурног контекста на интеракције између људи. Уколико остану неразлучене културне од националних/институционалних референци, проблеми културе могу остати непримећени. То се нажалост и дешава приликом пропагирања глобализације која усмерава колективне представе на хомогену потрошачку цивилизацију. Тако се помоћу економије и технологије „колонизује модерна имагинација" и врши „културоцид" у модерном друштву[11)].

Отварање глобалне перспективе, које је постало незаобилазно, подразумева и одговорност за свест о глобалним утицајима који искључују могућност да се културе и даље конципирају као изоловане појаве.[12)] Можда тиме још није установљено решење за сазнајну апорију индивидуалног и колективног идентитета, али је акумулирано знање које потврђује да је и човечанство и сав остали свет једна повезана целина. Можда количина размене информација између земаља и континената која ремети кореспонденцију географских и културних граница још не представља довољан разлог за признавање глобалне културе, али постаје све очигледније да сви облици и слојеви живота и окружења представљају чиниоце културног контекста и носе потенцијал преображаја.

У контексту глобалних процеса, теорија друштвене еволуције[13)] схвата човечанство као систем чија је посебна карактеристика рационалност, док је заједничка особина са осталим живим системима, самоорганизовање. Дуж ове двоструке осе посматрање историјских промена показује да до тих промена долази када акумулирано знање учини друштво сложенијим него што то социјална структура може поднети. Тада инстринсична самоорганизујућа особина живог дела система руши застарелу структуру и ствара нову која је потребна за даљи развој.

Криза технолошке цивилизације повећава се са акумулацијом знања која чини да друштво истовремено веома моћним и веома рањивим. Супротност између експоненцијалног технолошког развоја и све рањивијих живота људи, показује неизбежност социоструктурних преображаја. Постоји извесна нада да рушење застарелих структура неће значити и крах човечанства.

11) Serge Latouche, „La Societe moderne face au defi technologique: la megamachine at la destin", *Etudes internacionales*, Vol 29 No 3 / 1998, стр. 669–681.

12) Fredrik Džejmson, *Političko nesvesno, Pripovedanje kao društveno-simbolični čin,* Pečat, Beograd, 1984.

13) Dimitar Tchurovsky, „The New Paradigm of Social Evolution: Modern Society between Hope and Tragedy", *Cadmus*, Vol. 2, No. 4. 2015, стр. 184–195.

Ову наду поткрепљује историјско искуство које не иде у прилог претпоставке да дигитални безбедносни систем може да сачува „нови светски поредак“. Како је приметио Чуровски, сви ранији безбедносни системи (инквизиција, Гестапо, КГБ и др.) функционисали су до неке тачке када су у односу на развој друштвене самосвести застаревали а тада се моћ окретала против њих доводећи их до урушавања. С обзиром на то да сви вештачки системи застаревају, уколико друштвена самосвест расте, она доводи до деконструкције превазиђеног система омогућавајући да се поново оствари еволутивни ток. Нада је дакле у томе да ће, као и раније у историји, развијена друштвена свест савладати апсолутистичке тенденције, односно, да ће застарели ментални склоп бити превазиђен еволутивним животним снагама друштва.

2. СФЕРА СИМБОЛА

У очекивању да сазри друштвена свест за промену, упутно је позабавити се једном у занемареном сфером културе – сфером архетипова и симбола. Када је реч о условљавању колективних представа, улога ове сфере је таква да се друштвени сукоби на терену симбола називају „културним ратовима“. Посебан вид друштвене рањивости потиче из неосвешћених и несвесних условљавања колективних представа на које утичу симболи. Модерни људи нису довољно упућени у опсервацију сфере симбола и она преко несвесног комуницира са психом. Проблем је у томе што управо неосвешћено дејство симбола може имати фаталне последице. Зато је значајно истраживање ове сфере.

Модеран поглед на свет чини разумевање симбола епистемолошком загонетком у истом смислу у којем разматрана парадигма (филозофски аутистичног самодовољног ега) онемогућава сазнање субјективности других јер ова захтева другачији сазнајни приступ. Тако и опсервација слојевитих зрачења симбола, тј. разумевање њиховог значаја и смисла, изискује укључивање различитих врста сазнања. Препознавање дејства симбола настаје на основу познавања њихових значења које је повезано са расуђивањем и опсервацијом њихове резонанце. С обзиром на то да је у сфери симбола у првом плану естетски доживљај, важно је обратити пажњу на посебан квалитет естетски усмереног сазнања. Уз одређено историјско сазнање, оно подразумева и уживљавање, кроз чулне и „надчулне“ осећаје и осећања. Модеран човек, међу-

тим, у усмерености на физикално, занемарује ове врсте сазнања које каптирају димензије архетипске сфере симбола.

Модерна парадигма је или сузбила ове истанчане нивое постојања или их је препустила естетском доживљају и уметничком стваралаштву. На тај начин је занемарена свесна употреба десне хемисфере мозга.[14] Доминација леве хемисфере, која је изражена у рационалном погледу на свет (чија кључна реч је „научничка егзактност“) одразила се и на то што је обликовање и/или условљавање колективног и индивидуалног постојања претежно остало несвесно. Из свести о битним друштвеним представама искључена је сложеност и слојевитост симбола. Модерна свакодневица се преоријентисала на једноставно значење знакова док је сложена дубина симбола постала проблематична јер су симболи постали подложни произвољним рационализацијама и непоузданим тумачењима.

Несвесност значења и значаја симбола умногоме појашњава две хипер-реалистичне скулптуре, под називом „Играли се коњи врани“ испред београдске Народне скупштине.[15] Ова скулпторска композиција је постављена на ово место пред избијање Другог светског рата и крај Краљевине Југославије 1938. године. Иако је већ њен назив бременит симболиком, сама композиција је далеко упечатљивија. Једна од две скулптуре представља фигуру коња који се пропиње изнад човека као да њишти са главом упртом ка небу и предња копита притиска на човекове груди. Друга представља истог таквог коња чија предња копита притискају леђа човека. Не може се рећи да људске фигуре у овој сцени имају срећне изразе лица, што би се очекивало када је реч о игри. Напротив, оне клецају под притиском тежине пропињућих звери. Може се, међутим, рећи да је у погледу симболике пресудан контекст у који су овакве скулптуре постављене – управо са обе стране ула-

14) Налази неуронауке показују комплементарност леве и десне хемисфере мозга. Лева се бави обрасцима, детаљима, чињеницама, практичним, науком, логиком, математиком; десна се бави осећањима, интуицијом, симболима, сликама, филозофијом, религијом као и преузимањем ризика. Велика грешка модерног образовања је усмеравање наративног на чињенице, цифре и меморисање на уштрб развоја целовитог мишљења (Roger J. Morris, *Left Brain, Right Brain, Whole Brain?*, PGCE Thesis, Cornwall College St Austell, 2006; Jelena Đurić, „Potiskivanje ekofeminizma“ u zborniku *Ekofeminizam. Nova politička odgovornost* (priredili: Rada Drezgić, Daša Duhaček, Jelena Vasiljević), Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2012, стр. 136.

15) Њихов аутор, Тома Росандић, рођен је у Сплиту (1878–1958) као Томазо Винченцо. У Београду се настанио 1921. Био је први ректор Уметничке Академије у Београду., а од 1948 редован члан САНУ.

за у врховну институцију државе у којој се решавају питања од фундаменталног значаја за друштво.

Да би се схватило колико је ово друштво посебан пример колективне несвесности значаја и значења симбола, треба само упоредити симболику испред Народне скупштине Србије са симболима који обележавају парламенте других држава. Тим поређењем ће се показати да нечега сличног нема нигде другде. У региону, скулптуре коња постоје испред бечког парламента али се оне налазе испод средишњег симбола – Атине, богиње мудрости, и несумњиво одговарају свом називу: „Кротитељ коња“.[16)]

Уколико за разумевање симболике разуларених црних коња није потребна нека нарочита врста сазнања, онда је по среди намера оних који су хтели да је тамо ставе. Ако је, пак, потребна нека друга врста сазнања, намеће се питање: да ли је онима што су дошли касније и решили да је тамо оставе ишта било јасније? Да ли ни они нису опажали ову симболику или се, као у причи о царевом новом руху, нису осмелили да „цара“ и/или себе изврgну руглу? Или су их пак у томе спречила стручна мишљења о раскоши „руха“, па су тако ослабљеног духа прихватали ову симболику и њен мрачни уплив на друштвену психу? Да ли је ово пример симболичног „културног рата“: (о)ставити коње да јашу људе испред скупштинских врата?

Размишљање о улози колективних представа и симбола је права прилика да се размотре ова питања и да се изоштри друштвена слика. Један одговор би могао бити да је, без обзира на прошле узроке и могуће мотиве и разлоге, сада највећи проблем аутизам обезличеног система. Али ако је тако, односно, ако нема одговорних, онда изгледа још теже одговорити на питање: шта може да помогне да ово друштво престане да води рат против себе, док не нестане?

Вероватно је утврђивање модерног погледа на свет у Србији (тада Краљевини Југославији) послужило као оглав за коње који

16) Интерпретацију према којој композиција „Играли се коњи врани“ симболише „кроћење природних сила“, не оповргава само њен изглед него и назив. Симболика *црног* коња, као страстима савладане воље (насупрот белом коњу, као симболу савладане страсти) чини да речи стручњака, историчара уметности, Игора Борозана, делују илузорно: „Без обзира да ли прихватимо симболично или формално (чисто уметничко) виђење, Росандићево дело испред Скупштине указује на двојни принцип људске природе... У међусобној фузији, али и различитости, у борби и тензији опозитних сила може се препознати структура која указује на Скупштину као симбол демократије, закона и победе разума“ (Марија Ђорђевић, „Шта не знамо о коњима враним испред Скупштине“, *Политика*, 04.02.2016.)

ограничава видно поље тако да све изван омеђаног видокруга бива неопажено. Тако је изван опажаја остало значење симбола и њихов значај у стварању колективних представа. Овим се никако не пориче мноштво различитих чинилаца бурне историје на овом тлу. Уосталом, сврха сваког искуства је да донесе сазнање. Тако и наша *magistra vitae* може да донесе увид који ће омогућити преображај лошег историјског искуства. Само је важно да се то освешћивање деси пре потпуног колапса друштва; да се пре него што истекне време покрену његове животне снаге. Само тако протекла страдања неће изгледати бесмислена; покриваће их то што је на основу протеклих збивања настала одлука о свесном управљању процесима свог постајања.

Ако на попришту културних ратова кључну улогу имају симболични напади, требало би да и симболична одбрана буде сходна, односно, да буде делотворна. А да би то било могуће, неопходно је повезивање са овом сфером. То не подразумева ни сујеверје, ни лаковерност, ни слепу веру, мада је веровање конститутивно за ову сферу у којој нешто сасвим апстрактно може да има конкретне утицаје. У сваком случају, непрепознавање и непризнавање ове метафизичке реалности архетипске сфере симбола која анимира психу, не може довести до преображаја њеног утицаја, ни до свакодневног бољитка.

3. КЛАСИФИКАЦИЈЕ

Напади на симболе, који представљају вредности одређене традиције (у које спадају и тзв. „знамења“), нису нови. Верски и национални ратови, вођени током историје, представљају борбу за доминацију једних култура / идентитета / симбола над другима. Када је настајало, доба модернизације је утврђивало своју моћ и успостављало своју (индустријску) традицију преображавајући или поништавајући симболе (и знамења) претходне (аграрне) традиције, да би у даљем току акумулисања знања и научно-технолошког развоја настала потреба за следећом (постиндустријском) фазом резоновања.

Ратови у култури, вођени симболичким средствима у основи су конфликти око вредности које су средишњи чиниоци идентитета. „Културна револуција“ која је шездесетих година обележила друштвену сцену, посебно америчку, била је усмерена на борбу за ослобођење од ауторитарних друштвених стега које су, како се касније испоставило, биле повезане са империјалистич-

ким претензијама на глобалну доминацију. Иако је та „културна револуција“ заступала слободу и мир, она није успела да преобрази доминаторске тежње које су наставиле да се на плану спољне политике самоприказују као борба за демократију. На унутрашњем плану, „културна револуција“ је допринела идеолошкополитичкој подели између конзервативних и прогресивистичких тежњи.

Класификација друштвене поделе „конзервативци / прогресивисти“ сугерише залагање првих за очување традиционалних вредности и уверење других да је напредак решење. Међутим, с обзиром на то да вредности дивергирају понаособ, ни друге дихотомије („ауторитарно / демократско“, „национално / грађанско“ или „патриотско / космополитско“) нису једнозначне у смислу да не постоје системи вредности који нужно имплицирају повезаност и сродност. На пример, амерички систем је показатељ да није нужна компатибилност између ауторитаризма и национализма, нити да су ауторитаризам и демократија увек супротстављени, као што није обавезна ни опозиција између националног и грађанског опредељења. Демократски систем може бити ауторитаран, али и национално оријентисан. Грађанство може бити патриотски опредељено, а мондијалисти могу заступати доминаторски приступ. На сличан начин, прогресивисти нису у сваком контексту прогресивни. Све зависи од тога шта се узима за вредност ка којој треба напредовати.

У развијеним индустријским друштвима седамдесетих година двадесетог века установљене су вредносне промене које су означиле прелазак од (модерно) традиционалних материјалистичких вредности, ка постматеријалистичким вредностима. То је означено као прелазак „од класне ка вредносној политичкој поларизацији“[17] и названо „тихом револуцијом“. Постматеријалистичке вредности „нове левице“ привукле су образовану средњу класу, али су биле одбојне некада левичарски оријентисаној радничкој класи која је остала привржена материјалистичким вредностима: економској стабилности, традицији и неговању вредности заједнице. Окретање радничке класе тим вредностима и „новој десници“ која их је заговарала названо је „тихом контрареволуцијом“.[18] Даљи расплет тог „тихог“ расцепа пока-

17) Ronald Inglehart, „From Class-Based to Value-based Politics“, in: *West European Party System* (ed. Peter Mair), Oxford University Press, Oxford, 1990, стр. 266.

18) Russell J. Dalton, *Citizens Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, LLC, New York, London, 2002, стр. 163.

зао је да нова десница окупља губитнике глобализације и модернизације (технолошки напредак умањује радничку класу), док је нова левица придобила само социокултурно оријентисане образоване слојеве али не и техничку интелигенцију, доприносећи тако расцепу образоване популације.[19] Остаје да се види хоће ли концепти „новог материјализма" (new materialism), на чијем обликовању је сада ангажован део академске заједнице широм света, добити снагу делотворног повезивања или ће се фрагментисање наставити.

Док настајуће идеје „новог материјализма"[20] не буду разрађене да би евентуално задобиле улогу уважених колективних представа, теоретичари друштва класификују као нову друштвену поделу према вредносним тј. идеолошким оријентацијама, насупрот претходној подели према социоструктурним тј. класноекономским чиниоцима. У ствари, обе те врсте класификација имају исти механизам стварања сегментираних друштвених група. Културна димензија поделе подстиче популизам, а усмеравање на вредносне концепте (какав је на пример *заједница)* води до других подела (на десници дуж осе комунитарни / универзалисти, а на левици дуж осе ауторитарни / либертаријанци). Показатеље да економска класификација друштвеног расцепа (држава / тржиште) слаби, треба тумачити као последицу урођавања културе у економију и технологију, чија „колонизација друштвене имагинације" оставља утисак неминовне датости окружења на које није могуће значајно утицати. У сваком случају, за сада је највећа промена социополитичких класификација у запажању да су идентитети, претходно утемељени на социоекономској (класној) структури, замењени политички индукованим идентитетима. С обзиром на то да ови последњи остварују повезаност између индивидуа, група, идеологија и партија искључиво на основу нормативне усмерености, утолико је важније разумевање колективних представа које их усмеравају.

Знајући да заправо сви теоријски модели друштвених збивања могу да служе и служе конструисању колективних представа и усмеравању разумевања друштва, посматрач друштва треба да буде веома будан. Он је позван да чува равнотежу свих облика променљивих односа у друштву, уместо да се држи ригид-

19) Hanspeter Kriesi, „Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values", *West European Politics*, Routledge, London, 2010, Vol. 33, No 3, стр. 673–685.

20) Rick Dolphijn, Iris van der Tuin, *New Materialism: Interviews & Cartographies*, Open Humanities Press, University of Michigan Library, Ann Arbor, 2012.

ног и догматског, унапред одређеног мишљења.[21] Примењујући овај принцип преокретањем важећег становишта које је научном знању приписивало објективни карактер, а вредностима субјективни, Карл Манхајм је тврдио да су вредности нешто што има објективну стабилност квалитета док критеријуми научног знања флуктуирају. Када је увидео да проучавање друштва не осигурава извесност, окренуо се друштвеном условљавању мишљења. Већ у своје време резигниран због „нестајања хуманог елемента" и „постепеног свођења политике на економију", као и „свесног потискивања сваког културног идеала"[22], Манхајм је објективан вредносни однос приписао утопијски довршеном свету који са највећим степеном свесности остварује етику као истину душевног постојања. Он је, међутим, закључио да би остварење утопије у којој би од историје била направљена људска креација, имплицирало њену излишност, те је одустао од идеје укидања супротности јер оне подстичу људе на стваралаштво, разумевање и обликовање историје.[23] Уз сво уважавање супротности било би ипак плодотворније уколико би се у функцији друштвених класификација даље развило разликовање еволутивних процеса настајања све профињенијих супротности, које подстичу стваралаштво, од инолутивних процеса настајања све бруталнијих супротности, које уништавају интегритет.

4. ИДЕНТИТЕТ

Интегритет је чинилац еволутивног и здравог идентитета (ипсеитета) док су слабост и болест поремећаји и инволуција идентитета. То није увек неповратан процес јер је реч о постајању, о самонастајању, мимо пуко формалних идентификација. Идентификације су део „политике идентитета" и тичу се условљавања колективних представа у слојевитом спектру од архетипских симбола до теоријских модела. Потенцијал колективних представа за еволуцију друштва показује се у томе што оне омогућују разумевање унутрашњих и спољашњих чинилаца идентитета.

Када је реч о друштву у Србији, социогено оријентисани теоретичари, привучени су такозваном „социоструктурном пара-

21) Jelena Đurić, *Globalni procesi i preobražaj identiteta: antropološki aspekti*, нав. дело, стр. 296.

22) Karl Manhajm, *Ideologija i utopija*, Nolit, Beograd, 1968, стр. 206–207.

23) Исто, стр. 211–212.

дигмом“ и тврде да „нема задовољавајуће алтернативе“[24] Било би добро када би они обратили пажњу на то да инволуција социоструктурних параметара друштва ствара јаз између искуства стварности и теоријских конструката. Тај јаз се не може премостити уопштеним указивањем на „утицај савремених процеса и начин на који они модификују постојеће структуре расцепа у друштву“, ни пуком констатацијом о „културно-вредносним расцепима и нетрпељивости у идеолошком пољу“.[25] Важно је да приказивање противречности процеса европеизације и глобализације, на основу формирања „нове левице“ и „нове деснице“, буде доведено у везу са контекстом и условима који их у овом друштву мењају или онемогућавају. Само запажање да је у Србији „предоминантна инертна перцепција политике која имплицира закључак о немогућности политичке и друштвене промене“[26] не доприноси осмишљавању аутентичне подршке друштву. Многи спољашњи утицаји се промене док доспеју до ове средине и њихово преузимање изгледа више као тренд него као реалан опис. Да би нека класификација (рецимо, расцеп левица / десница, којем се приписује „функција националне и индустријске револуције“), заиста имала значај, требало би да буде укрштена са овдашњим приликама. Тиме би се показало шта спречава развој њених потенцијала да буде, на пример, катализатор друштвеног преображаја. Иначе ова класификација може да представља средство глобалног условљавања колективних представа и прагматичног каналисања и контроле друштвених конфликата, а друштвени теоретичари могу нехотично да буду у функцији његовог појачавача.

Овај иначе презаступљени модел друштвеног расцепа није углављен у разумевање овдашње праксе и зато што медијска симулација друштвене сфере, било да је она популистичка, лаичка, елитна, или академска, није у корелацији са одражавањем реалног стања у друштву. За медијски механизам произвођења привида најважније је да испуњава форму. Стварна друштвена збивања, противречности, кризе и сукоби нису толико битни, а могу бити и сувишни уколико доводе у питање самодовољно одржавање представе функционисања система. Исто се односи на приказивање свих делова система – привредног, образовног,

24) Ђорђе Стојановић, Душан Спасојевић, Зоран Стојиљковић, (ур.) „Предговор“ *Српска политичка мисао*, Посебно издање, *Социо-структурна парадигма у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. I–V.

25) Исто.

26) Исто.

научног или концептуалног. Ипак, с обзиром на то да стварни садржај који се ту ствара почива на живом делу система, важно је да он сам сагледа своје уврежене несвесне представе и деловања која подржавају овај привид. То је услов без којег не може бити ни аутентичног осмишљавања било ког преображаја.

Када је реч о одговорности друштвених теоретичара, проблем је што потребно разумевање друштва у Србији не доносе ни теорије о социоструктурним парадигмама, ни социолошке категорије које се иначе примењују на неку политичку заједницу. Уколико се, на пример, износи као „правило" да свака политичка заједница има „укорењене линије друштвених подела", које су „дуготрајне" и „вредносно и организационо структуиране у односу на најважнија питања друштва",[27] онда се посматрач друштва, који неће да порекне лично искуство, осећа прозваним да укаже на проблематичну употребу појма „укорењеност". Шта, наиме, може значити „укорењеност" за разумевање друштва које је у релативно кратком периоду било „вредносно и организационо" вишекратно искорењено? Реч је о два битна искорењења: прво, које је донео социјализам, и друго, које је наступило након више од пола века комунистичке традиције/транзиције, са наступањем посткомунистичке неолибералне транзиције. Ево ни она се још није укоренила и постала „традиција" а већ постоје наговештаји неке следеће „пост-пост транзиције".

Глобалним процесима и променама све више подлежу и неупоредиво дуготрајније вредносне структуре модерних западних друштава која се и сама суочавају са проблематиком неодговарајућих класификација. Док их се неки теоретичари држе, други размишљају о могућности стварања парадигме која би била у функцији друштвене еволуције. Проблем са неодговарајућим класификацијама је у томе што оне несвесно уобличавају тј. ограничавају самосазнање. Нефункционални теоријски конструкти воде друштво у инволуцију. То што се у Србији процеси транзиције одвијају „у оквиру недовољно консолидованог демократског поретка" и „у односу на примарни процес формирања базичног националног консензуса о основним вредностима, идентитету и правилима демократске игре...",[28] не умањује одговорност теоретичара за не откривање исцељујућих потенцијала.

Тачно је да су темељне дихотомије, изведене током модернизације друштва у Србији, обликовале колективне представе

27) Исто.

28) Исто.

које су заједничке са осталим друштвима која су пролазила исте историјске фазе. Противречности настале модернизацијом традиционалних аграрних друштава изражене су одговарајућим социоструктурним класификацијама. Зато подела традиционалисти / модернисти имплицитно прожима већину друштвених класификација. Рефлексија тог расцепа види се и у подели конзервативни / прогресивисти која се јавила тек у „културној револуцији" новог доба (new age). Треба узети у обзир и то да неке класификације превиђају промену значења и садржаја појма. Тако се, на пример, појам традиције приписује некој модерној традицији, па се модерном онда назива нека новонастала супротност иако би је, бар због дистинкције, требало другачије означити (као постмодерну, можда). То некада и бива, али дешава се и да појмови не појашњавају већ замагљују ствари.

Када се деведесетих година у Србији идеолошко-политички расцеп одређивао посредством вредносних дихотомија између „патриотских националиста" и „грађанских европеиста", првима су по дефиницији припале традиционалистичке вредности, иако су националне вредности део модерне традиције. Супротној страни дихотомије самим тим су приписане (неке модернije) вредности које су такође део модерне баштине (и зато ни не могу бити означене као постмодерне). Класификација друштвених супротности, до које је дошло након смиривања ратних тензија деведесетих, премештена је дуж осе ауторитаристи / демократе, при чему су први представљали националистичке, а други демократске претензије. Овде су нарочито потребне рефлексије о томе да ли „ауторитаристи" могу заступати демократију са позиција суверенитета и да ли „демократе" могу спроводити ауторитарну, споља дириговану политику. Изневерена очекивања да ће почетком новог миленијума сукоби бити поједностављени пребацивањем на анационално „сетован" (тј. подешен) терен друштвено-привредног расцепа, објашњена су преосталим националистичким побудама повезаним са решавањем косовског питања које још увек искушава интегритет националне државе и (још преживело?) „традиционално" значење српског колективног идентитета.

Највећи проблем друштва у Србији данас је то што иза прокламованих вредности, било националних било демократских, не стоје реалне друштвене снаге. Отуда и приказивање међусобног супротстављања њихових вредности такође делује нереално. У политичкој реторици се манипулише из простог интереса – са

једне стране, идејом просперитета, која се повезује са прикључењем ЕУ и служи да привуче свеже гласачке снаге, а са друге стране, идејом сећања на прошлост, са вредностима окренутим традицији суверене националне државе, која служи (мада све мање) за придобијање гласача старог кова. Све у свему, проблеме колективног идентитета друштва у Србији данас не ствара толико непомирљивост вредносних противречности, колико губитак супстанцијалности свих јавно прокламованих вредности око којих би требало да се концентрише колективни идентитет.

На неки начин, то што се дешава данас у Србији представља један израз модерне цивилизације јер Србија, чак и када је стављена под међународне санкције, није постала изоловано друштво. Мада је њена непромишљена политика много допринела томе да јој припадне улога дежурног кривца, признајмо да је она такође жртва стицаја околности. Доспевши до стања осиромашеног и разореног друштва, колективни идентитет данас у Србији је у тежој кризи него икада раније јер као да недостају расположиве енергије које би биле подстицајне. Иако добростојећа, организована друштва имају далеко више подстицаја, не треба бити у заблуди да се и у овим друштвима не одвија сличан механизам привида који у крајњој линији води систем у колапс. Проблем је у томе што је утврђени поглед на свет замишљен тако да омогући контролу друштвених збивања а подстиче инволутивни ток. То што се све више назире колапс контроле, како у односу на природно, тако и у односу на друштвено окружење, вероватно чини да је у перспективи и освешћење.

Телеолошка претпоставка да историјско кретање тежи еволуцији сазнања, ставља спрегу културне револуције, промене економских односа и социјалне организације у један разумљив контекст. Криза цивилизације може да буде предуслов настанка нове културне револуције, као што драматичне промене са којима се данас суочава свет могу да подстакну еволутивни друштвени развој. Зато квалитативне промене структуре друштва треба сагледати у функцији откривања принципа друштвене еволуције. До сада расветљени односи између социјалне структуре, економије, технологије и друштвених вредности нису дефинисали законе и механизме друштвене еволуције. Ипак претпоставка да свесно сазнање чини покретачку снагу друштвеног преображаја, може пружити перспективу и за колективни идентитет у Србији данас.

ЛИТЕРАТУРА

Ђорђевић Марија, „Шта не знамо о коњима враним испред Скупштине“, *Политика* 04/02/2016.

Рикер Пол, *Сопство као други*, Службени лист СЦГ, Београд, Никшић, 2004.

Стојановић Ђорђе, Спасојевић Душан, Стојиљковић Зоран, „Предговор“ *Српска политичка мисао*, Посебно издање, *Социо-структурна парадигма у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2015, стр. I–V.

Aristotel, *Nikomahova etika*, BIGZ, Beograd, 1980.

Dalton J. Russell, *Citizens Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, LLC, New York, London, 2002.

Dolphijn Rick, Iris van der Tuin, *New Materialism: Interviews & Cartographies*, Open Humanities Press, University of Michigan Library, Ann Arbor, 2012.

Douglas Mary, *Natural Symbols: Explorations in Cosmology,* Pelican Books, London, 1973.

Džejmson Fredrik, *Političko nesvesno. Pripovedanje kao društveno-simbolični čin*, Edicija Pečat, Beograd, 1984.

Đurić Jelena, *Globalni procesi i preobražaj identiteta: antropološki aspekti*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju; Albatros plus, Beograd, 2012.

Đurić Jelena, „Potiskivanje ekofeminizma“ u zborniku: *Ekofeminizam, Nova politička odgovornost* (priredili: Rada Drezgić, Daša Duhaček, Jelena Vasiljević), Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2012, стр. 120–141.

Inglehart Ronald, „From Class-Based to Value-Based Politics“, in: *West European Party System* (ed. Peter Mair), Oxford University Press, Oxford, 1990, стр. 266–284.

Gallagher Shaun, „Ways of Knowing the Self and the Other“, in: *Theoria Et Historia Scientiarum* (eds. Shaun Gallagher, Stephen Watson), Publications de l'Université de Rouen. 2004, Vol. 7, No. 1, стр. 1–25.

Hermans Hubert J.M., Harry J.G. Kempen „Moving cultures: The perilous problem of cultural dichotomies in a globalizing society“, *American Psychologist*, Vol. 53, No. 10, 1998, стр. 1111–1120.

Kriesi Hanspeter, „Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values“, *West European Politics*, Routledge, London, Vol. 33, No. 3 / 2010, стр. 673–685.

Latouche Serge, „La Societe moderne face au defi technologique: la megamachine at la destin”, *Etudes internacionales* Vol. 29, No. 3 / 1998, стр. 669–681.

Laughlin Charles D., John McManus, Eugene G. D'Aquili, *Brain, Symbol and Experience: Toward a Neurophenomenology of Human Consciousness*, Columbia University Press, New York, 1992.

Manhajm Karl, *Ideologija i utopija*, Nolit, Beograd, 1968.

Markus Hazel, Kitayama Shinobu, „Culture and the self: Implications for cognition, emotion and motivation“, *Psychological Review,* Vol. 98 / 1991, стр. 224–253.

Morris Roger J., *Left Brain, Right Brain, Whole Brain?*, PGCE Thesis, Cornwall College St Austell, 2006.

Tchurovsky Dimitar, „The New Paradigm of Social Evolution: Modern Society between Hope and Tragedy“, *Cadmus*, Vol. 2 No. 4 / 2015, 184–195.

Turner Robert, Whitehead Charles, „How Collective Representations Can Change the Structure of the Brain“, *Journal of Consciousness Studies,* Vol. 15 No. 10–11 / 2008, стр. 43–57.

Voronov Maxim, Singer Jefferson A. „The Myth of Individualism–Collectivism: A Critical Review“, *Journal of Social Psychology*, Vol. 142, No. 4 / 2002, стр. 461–480.

Watson Stephen, *Traditions: Refiguring Community and Virtue in Classical German Thought*, Indiana University Press, Bloomington, 1997.

Jelena Djuric

COLLECTIVE IDENTITY IN SERBIA TODAY

Resume

The article deals with content, meaning and shaping of the collective identity through symbolical, evaluative and structural means of culture. Having in mind that interconnection between individual and collective identities is most prominent in the sphere of culture, this is the best place to see the key role of social representations in societal conditioning, as well as the importance of (self)consciousness, and (self)knowledge for the evolution of the society.

The modern worldview which marks distinction between the self and the other and from external world has produced a „philosophical autism“ of a self-sufficient ego for which objectifying stance the subjectivity of self and of others remains incomprehensive, whereas the essence of identity translates to a form of identification. However, individual proneness towards collective – connected with processing of emotions – has been confirmed by neuroscience as located in the „programmable“ „social part of the brain“. This is in line with anthropological evidence about the ways in which cultures, in a ritually structured context, utilize emotional incentives to impress collective representations into the consciousness of members of a society. A lot of research in cross-cultural psychology, which have used a dichotomic „individualism/collectivism“ theoretical model, had shown to be futile for cultural issues on behalf of institutional/national references and economic/technological dominance.

The global processes lead to the understanding that all forms and layers of life and environment carry the potential of transformation. The potential of cultural evolution has been examined on the basis of establishing related classifications of values and/or social structures, with processes leading to reconnection of isolated segments of society that arise from various kinds of social cleavages. The theory of social evolution presumes that the accumulated knowledge will increase social complexity, which an obsolete social structure cannot support, so it will have to collapse. The inevitability of social and structural transformations follows from the accumulated knowledge of technological civilization which escalates crisis and makes mankind simultaneously very powerful and very vulnerable. A special form of social vulnerability stems from the collective representations affected by the field of the „cultural wars". The unawareness of symbolical conditioning is mainly the consequence of modern worldview, which has suppressed more subtle kinds of knowing. Within the context of Serbia, symbolism of the sculptures in front of the National Assembly is the example.

Cultural wars, often led by symbolical means, also appear as the conflicts on values. Classification of values in social antagonisms point at new political polarization instead of old socio-structural one. Representations that are exclusively driven by values come to the forefront because the immersion of culture in economy and technology makes the impression of a reality beyond the possibility of anybody's considerable influence. However, if the theoretical concepts and classifications serve to better understand society, they have to correspond to what is, and not to cover the regression of the socio-structural parameters thus resulting in a rift of experience. Therefore, the greatest problem of collective identity in Serbia today does not arise from the rigid value controversies, but from a loss of substantiality of all proclaimed values which are supposed to be the foundation of collective identity.

The wider problem is that the established worldview is conceived as instrumental in enabling control of society, but it instigates a regressive flow instead. However, in as much as the collapse of control is looming, in relation to natural and social environment, it is supposed to bring rise in awareness. The collapse of civilization can be a precondition to arrival of a new cultural revolution, whereas the dramatic changes that we are facing with can instigate evolutionary

growth. A thesis has been made in the conclusion that conscious knowledge represents a necessary condition and locomotive power of the social transformation and that it contains an evolutionary perspective for the collective identity of Serbian society as well.

Keywords: identity, social representations, values, cultural evolution, symbols, Serbia

* Овај рад је примљен 14.10.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 321.01:316.75
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 51-65

Миша Стојадиновић
Институт за политичке студије, Београд

Миодраг Гордић
Факултет за међународну политику и безбедност, Београд

ПОЛИТИЧКИ МИТ КАО ОБЛИК ДРУШТВЕНОГ И ПОЛИТИЧКОГ ОТУЂЕЊА*

Сажетак

Проучавање митолошког у сфери политике представља веома значајно поље истраживања. Аутори у овом раду анализирају политички мит као један од веома моћних извора друштвеног и политичког отуђења човека у савременом друштву. Поред позитивних функција политички митови се често злоупотребљавају ради постизања одређених циљева. Њихова снага се огледа у томе што политички митови не само да могу да сакрију одређене ствари, већ могу истовремено и да их мистификују, учинивши их на тај начин допадљивим ширем јавном мњењу. Како би указали на овај проблем аутори су рад поделили на три дела. У првом делу рада аутори анализирају снагу мита у савременом друштву. У другом делу се преиспитују негативни аспекти политичког мита, док у трећем делу рада аутори говоре о неолибералном отуђењу човека у савременом друштву.

Кључне речи: мит, политички мит, друштвено и политичко отуђење, демократија

* Овај рад је настао као резултат рада на пројекту бр. 179009, а који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. *MYTHOS VS. LOGOS*

Мит је одувек имао важно место у људској историји. Мит представља једну од најстаријих културних и симболичких форми чији се настанак везује за саме почетке и корене настанка људске цивилизације. Тиме се долази до тога како мит представља један од најзначајнијих зачетака и извора целокупног културног развоја човека. Проучавање митолошког одувек је представљало и још увек представља веома значајно подручје истраживања, али уједно и веома захтевно. У потрази за онтолошким значењем појма „мит" свакако треба кренути од античке Грчке – *μιτος* – где овај појам означава причу, говор, казивање, али истовремено се и супротставља логосу – *λογος* – рационалном промишљању стварности.

Али како одредити мит? Само дефинисање мита представља веома тежак задатак и ми ћемо се у нашем раду послужити дефиницијом Милана Матића за коју сматрамо да на најбољи начин осликава саму суштину мита: „Мит у основи јесте прича о природи света и ствари, о значењу појмова и њиховом искону и смислу, о почецима и смеровима кретања, којом се омогућује преношење и даље развијање осмишљеног опажања света прилагођеног специфичним људским потребама и сврхама."[1)]

И можда је у XVIII веку изгледало да је време митолошког завршено под налетима просветитељства то се није десило. Просветитељи су можда на неки начин значили крај традиционалних митова, које су они сматрали лажима, али су они истовремено довели и до креирања простора за настанак савремених митова. Свеукупни технолошки напредак људске цивилизације који је настављен у XIX и нарочито у XX веку није уједно означио и крај митова. „Свет је током XX века обележио вртоглави напредак у многобројним научним областима. Браћа Рајт (Орвил и Вилбур) су 17. децембра 1903. године обавила први успешан лет авионом, затим откриће атомске енергије, велики напредак на пољу медицине, проналазак телевизије, рачунара, настанак интернета (...), ово с правом неоспорно говори да је током XX века дошло до највећег скока у цивилизацијском развоју. XX век је, међутим, уједно донео и насиље великих размера које је оставило за собом огроман број људских жртви, али и материјалног и културног разарања."[2)] Дакле, са једне стране имамо огроман

1) Милан Матић, *Мит и политика расправа о основама политичке културе*, Институт за политичке студије, Београд, 2005, стр. 16.

2) Миша Стојадиновић, Виолета Рашковић Таловић, „Изазови развоја демократије у савременом друштву: политичко насиље и теорија (не)праведног рата", *Српска политичка*

научно-технолошки развој који је довео до тога да је наука својим развојем постала неизоставан чинилац свакодневног живота (видети следећу табелу). Међутим, са друге стране, бурне промене које погађају глобално друштво не само да изазивају страх, већ истовремено доводе до тога да се на модерно друштво гледа као на друштво ризика. Бек [Urlich Beck] анализирајући савремено постиндустријско друштво каже да је „ризик, као систематски начин бављења опасностима и несигурностима које је изазвала и створила сама модернизација, постао његова унутрашња природа“.[3] Савремено друштво, према Беку, представља *друштво ризика* које он дефинише „као друштво науке, комуникационих и информационих средстава, сложених конгломерата група и моћи наспрам природе и између људи.“[4]

Табела бр. 1: Наука и савремено друштво

	1)	2)	3)	4)	5)	6)
У потпуности се не слажем	2.3%	1.9%	12.2%	11.3%	17.8%	3.3% (гори)
2	1.3%	1.1%	5.3%	5.5%	8.9%	1.6%
3	2.1%	1.9%	6.9%	7.3%	10.3%	2.4%
4	3.2%	3%	7.2%	7.8%	8.1%	3.5%
5	9.4%	8.5%	16.1%	17.1%	14%	10.7%
6	8.5%	8.2%	10.7%	10.9%	8.7%	9.6%
7	12.3%	12%	10.3%	10%	8%	14.4%
8	18.4%	17.9%	10.3%	9.3%	8%	19.1%
9	13.1%	14.3%	5.8%	5%	4.4%	12.3%
У потпуности се слажем	26.3%	27.7%	10%	8.7%	7.9%	20.1% (бољи)
Без одговора	0.8%	0.8%	1.1%	1.2%	1.1%	0.8%
Не зна	2.4%	2.7%	4.1%	5.9%	2.8%	2.2%
Укупан број испитаника	90.352	90.352	90.352	90.352	90.352	90.352

1) Наука и технологија чине наш живот здравијим, лакшим, и комфорнијима; 2) Због науке и технологије биће више прилика за следеће генерације; 3) Исувише се много ослањамо на науку а недовољно на судбину; 4) Један од лоших ефеката науке је тај што је умногоме отежао разликовање идеје доброг и лошег

мисао, Институт за политичке студије, Београд, 1/2016, стр. 49.

3) Миша Стојадиновић, „Значај медија за развој културе мира“, *Медији и култура мира на Балкану* (приредили: Бранислав Стевановић, Александра Костић, Љубиша Митровић), Филозофски факултет – универзитет у Нишу, Центар за социолошка истраживања, Ниш, 2010, стр. 372.

4) Наведено према: Љубиша Митровић, *Творци нових парадигми,* Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 90.

у друштву; 5) Није ми важно да познајем науку у свакодневном животу; 6) Свет је бољи или гори због науке и технологије
Узорак: Алжир Аргентина Јерменија Аустралија Азербејџан Бахреин Белорусија Бразил Колумбија Чиле Кина Кипар Еквадор Египат Естонија Грузија Немачка Гана Хонг Конг Индија Ирак Јапан Јордан Казахстан Кувајт Киргизија Либан Либија Малезија Мексико Мароко Холандија Нови Зеланд Нигерија Пакистан Палестина Перу, Филипини Пољска Катар Румунија Руска Федерација Руанда Сингапур Словенија Јужна Африка Јужна Кореја Шпанија Шведска Тајван Тајланд Тринидад и Тобаго Тунис Турска Украјина Велика Државе Уругвај Узбекистан Јемен Зимбабве

Извор: *World Values Survey,* доступно на: http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalizeQuestion.jsp, талас 2010-2014, приступљено 23.06.2015.

Вебер [Max Weber] на један сликовити начин описује како потреба за митом у савременом друштву не само да није нестала него је још увек ту јача него икада: „Стари сељак можда може умрети `испуњеног живота` завршивши биолошки круг, али цивилизованијем људском бићу, које је убачено у бескрајни трансцендентни процес који човек може само делимично да разуме, неопходно је да осећа већу потребу за значајем живота. (…) Док дивљаци знају како функционишу средства која користе у свакодневном животу, тако смо ми окружени са многобројним предметима и значењима од којих зависимо, а чији су механизми у потпуности нама непознати, па отуда расте могућност повећане дистанцираности од света који нас окружује, што даље ствара повећање потребе за значењем.“ [5)]

Мит на неки начин представља континуирани процес сталног мењања у складу са променама друштва. Имена су од есенцијалне важности за оријентацију човека у друштву без којих би он био изгубљен, али је самим тим потребно и одредити њихова значења која се често веома разликују међусобно. И можда се на први поглед чини да је свеукупни друштвени развој на свим пољима довео човечанство у време када су митови и митолошки дискурс сувишни, то свакако није случај. Некако се чини да што су покушаји да се умањи значај мита током историје били већи, он се увек изнова враћао јачим. Савремено друштво не само да није умањило значај митолошког, већ умногоме доприноси његовом постојању. „Пресудни значај политичке културе и вредносних димензија политике за живот и развој једне политичке заједнице произилази из основне потребе сваке људске јединке за

5) Chiara Bottici, *A Philosophy of Political Myth*, Cambridge University Press, New York, 2007, стр. 132.

вредносним осмишљавањем и идентитетом у свету и друштвеној средини којима припада. У друштвеном и политичком свету, човека не воде само елементарне потребе, интереси или принудни механизми власти, већ и вредности и тежња за идентитетом. Ове друге потребе добијају огроман значај за човека који живи у свету испуњеном неизвесношћу, све дубљим антагонизмима, па и отвореним сукобима.“[6)]

Наравно потребно је направити разлику између традиционалних (класичних) митова и савремених митова. Мит је са развојем људске цивилизације наставио да постоји мењајући се, а истовремено и даље настављајући да има значајну улогу у друштву. „Будући да припадају домену профаног, савремене форме мита не смемо мешати нити поистовећивати са класичним митовима, јер митови двадесетог века, како упозоравају неки аутори, нису исто што и изворни или чисти митови. Савремено митско мишљење није исто што и првобитно, изворно митско мишљење. Оно је псеудомитско мишљење. Митови двадесетог века нису, дакле, прави, већ лажни митови.“[7)]

Ова разлика између традиционалних и класичних митова се неретко осликава и као разлика између правих и лажних митова, а коју је Љиљана Рајшић сумирала у једном од својих радова. Она истиче да је „оно по чему се савремени митови суштински разликују од класичних, због чега им се и даје атрибут лажни, јесте то што објект митске вере нису трансцендентна, непостојећа, идеална бића, већ посебни аспекти друштвене стварности (...) Савремено значење мита често се не ограничава на појаву обоготворавања, већ се проширује тако што се израз мит употребљава као синоним за израз идеолошка илузија, па се атрибут митски не придаје само оним идејама у којима су обоготворени аспекти друштвеног живота, већ и осталим идејама које су неадекватне стварности и које, због тога, сама стварност демантује (нпр. мит о демократији, мит о суверенитету итд.). При томе је, очигледно, одлучујући критеријум за употребу термина мит био универзално обележје свих форми мита – традиционалних и савремених – противречност између мита и стварности.“[8)]

---

6) Милан Матић, *Мит и политика расправа о основама политичке културе*, нав. дело, стр. 6.

7) Љиљана Рајшић, „ Митови двадесетог века“, *Теме,* 3-4/2000, стр. 270.

8) Исто.

2. ПОЛИТИЧКИ МИТ КАО СРЕДСТВО ДРУШТВЕНОГ И ПОЛИТИЧКОГ ОТУЂЕЊА

Проучавање митолошког у политичкој сфери заузима значајно место у савременим теоријама које се баве истраживањима митова. Кључна карактеристика политичких митова јесте у томе што они обликују људско друштво дотичући се вредносног систем, друштвених односа, природе власти, ауторитета, државе, идентитета... Ово је кључна карактеристика политичког мита која га издваја од митова теогонијског, космогонијског и антрополошког карактера. Милан Матић у својој студији *Мит и политика* говори управо о овоме. „Најопштија теоријска одређења политичких митова, која се јављају још у античкој филозофији указују да је политички мит она врста митских прича која се односи на заједничке услове живота људи на стварање, одржавање и промене поретка у људској заједници и на њену унутрашњу равнотежу и моралну кохезију. За разлику од теогонијских, космогонијских или антрополошких митова, који говоре о пореклу божанства, света и човека, политички митови теже да се успоставе као основа вредновања и уверења људи о њиховом друштвеном поретку и политичким односима у њему, односно као важеће представе о држави, политичком ауторитету, вођству, хијерархији, моћи и владању, поштовању поретка, једнакости или неједнакости и слично, било да се ови оправдавају или оспоравају.“[9)]

То је нешто о чему говори и Љубиша Деспотовић у свом настојању да одреди суштину политичког мита. „Политички митови имају нарочито важну улогу у стварању политичке подлоге којом се осмишљавају основе настанка и оснивања једне политичке заједнице. Ти тзв. оснивачки митови постају тако незаобилазан сегмент свести о конституисању сваког националног политичког поретка без обзира на његову величину и карактер.“[10)] Овде се оправдано намеће питање која је улога политичких митова у савременом друштву:

1. „Улога мита у политици је таква, да, иако сам по себи ирационалан, он представља аутономну снагу у свим развијенијим политичким културама, делујући упоредо

9) Милан Матић, *Мит и политика расправа о основама политичке културе*, нав. дело, стр. 101.

10) Љубиша Деспотовић, *Политички митови и идеологије*, Каирос, Сремски Карловци, 2010, стр. 5.

и као подупирач других, рационалних и промишљених политичких средстава и облика утицаја.“[11)]

2. „Друга важна карактеристика политичких митова је у томе што ток драматичних збивања у њиховој фабули иде таквим следом и путем реконструисања прошлости, којим се ствара утисак неодољивости, односно да тај рок по природи ствари води ка једном предестинираном циљу, који је, у ствари, онакав расплет збивања какав одговара садашњој улози мита, односно колективним жељама и надама митских прича, које се мобилишу и користе за политичке сврхе. Митска прича сама по себи постаје документ и средство да се помоћу реконструкције прошлих збивања прихвате сугестије о неминовном расплету садашњих и будућих проблема и догађаја који су у току, односно који се очекују.“[12)]

Киара Ботичи [Chiara Bottici] справом истиче значај Жоржа Сорела и његову анализу митолошког а која указује на једну дуалност приступа политиком миту. Основна разлика између Сорела и Касирера је у самом поимању мита. Сорел је стварао нешто пре Касирера и на политички мит је гледао као на нешто позитивно, а не као на вид политичке регресије.[13)] Наравно треба поменути и многе друге теоретичаре који су својим стварањем уобличили промишљања о политичком миту (Берђајев, Спиноза, Хана Арент, Јирген Хабермас, и др.), али то је нешто чиме у овом раду не желимо да се бавимо и што ћемо оставити за другу прилику.

Митови нарочито добијају на значају у турбулентним временима друштвене кризе и конфликата. Када се ради о политичкој сфери ово нарочито добија на значају јер, како то Касирер [Ernst Cassirer] каже, периоди равнотеже у политици никада нису наступили: „Митолошка организација друштва је наизглед потиснута рационалном организацијом друштва. У мирним временима и периодима релативне стабилности и сигурности ова рационална организација се може лако одржавати. Чини се да је сигурна против свих напада. Али у политици оваква равнотежа никада није успостављена (…) Мит увек вреба у мраку чекајући своју

11) Милан Матић, *Мит и политика расправа о основама политичке културе*, нав. дело, стр. 101.

12) Исто, стр. 110-111.

13) Chiara Bottici, *A Philosophy of Political Myth*, нав. дело, стр. 246.

прилику. Овај час долази чим друге везујуће силе друштвеног живота због било ког разлога почну да губе своју снагу и нису више у стању да се боре против демонске моћи мита…“[14)]

Постоје многобројне студије које су посвећене управо испитивању тога када и како настају политички митови, које друштвене околности погодују настанку политичких митова, шта је главни узрок тога да политички митови имају толики утицај на друштво итд. Милан Матић анализирајући овај проблем истиче да су значајни налази који показују да „рађање митова обично представља наговештај дубљих промена у социјалној структури и постојећим односима. Митови нису само прост израз, већ и симптом кризе. Штавише, док не добију рационалнију и артикулисану форму, многе идеологије пролазе кроз стадијум своје идејне инкубације, односно кроз развијање општих и митских интерпретација друштвених проблема. Времена политичких митова по правилу, одговарају припремним стањима друштвених промена: то су стања у којима човек или још увек себе није нашао, или је себе већ изгубио. У политичким митовима обнављају се древне колективне наде и вера човечанства у правичну, стабилну и солидарну људску заједницу, због чега се на великим историјским прекретницама и јављају миленаристички митови, односно митови хиљадугодишњег царства (од Римског царства до Хитлеровог Трећег Рајха, итд.).“[15)]

Оно што овде треба истаћи јесте да политички митови и поред својих позитивних функција често бивају злоупотребљени постајући моћно средство манипулације. „Политички митови су инструмент ошамућивања, заробљавања, завођења и отуђивања свести, што омогућава ефикасно политичко вођење маса. Будући да је однос конзервативних друштвених снага према миту увек злоупотреба мита, политички митови се користе тенденциозно. Политички митови служе да оправдају власт и политичку праксу владајућих група, односно, да прикрију и замагле друштвену стварност. Због тога они представљају средство идеолошке мистификације. (…) Али, не треба апсолутизовати овај моменат. Помоћу интенционалног карактера политичких митова не може се до краја схватити механизам буђења и активирања митске свести. Јер политички митови неће остварити своју сврху, индо-

14) Исто, стр. 153.

15) Милан Матић, *Мит и политика расправа о основама политичке културе*, нав. дело, стр. 132-133.

ктринација неће бити успешна, уколико већ нису постојале тенденције митизације политичке сфере које израстају из одређених друштвених околности.“[16] То доводи до тога да се политички митови не смеју посматрати ван друштвеног контекста како би се проникло у њихову суштину. Оваква злоупотреба политичког мита доводи до тога да они постају моћно оруђе друштвеног и политичког отуђења.

Мит неретко представља очајничко средство за којим ће, како то Ернст Касирер каже, човек у очајничким ситуацијама увек да прибегне – „и у данашње време политички мит представља такво очајничко средство. Уколико нас је сам разлог разочарао, увек остаје *ultima ratio*, моћ чудесног и мистериозног.“[17]

То нас води ка практичној основи политичког мита јер њихов значај за решавања тренутних проблем представља управо извор њихове снаге. „У политичким митовима дају се одговарајуће евокације прошлости-и пројекције будућности са намером да се пружи аргументација и образложе садашње околности, да би се покренула осећања и мотивације колективних акција. Прави субјекти политичких митова су заправо људски колективитети, групе чијој се митској традицији политички оператери обраћају, а не појединци.“[18] Тиме политички мит постаје средство масовне мобилизације грађана око неке идеје, што указује на бројне могућности њихове злоупотребе. Ово нарочити добија на значају у земљама које карактерише хетерогена етничка структура, мултиконфесионалност и мултикултуралност. „У државама с етнички разноликим становништвом функционалност државе у знатној мери зависи и од њене способности да на одговарајући начин управља различитошћу, односно да ствара услове за заштиту положаја и права мањина, али и за лојалност мањина држави у којој живе. Решавање питања мањина важно је не само са аспекта демократизације земље, већ и са становишта нормализације односа са суседима и интеграције у међународну заједницу.“[19]

Политички мит поред тога што може да сакрије одређене ствари (догађаје), много опаснији је тиме што он може да их ис-

16) Љиљана Рајшић, „Митови двадесетог века“, нав. дело, стр. 276-277.

17) William Isaacs, Jules Kolodny, „The Role of Myths in Critical Education“, *The Journal of Educational Sociology*, American Sociological Association, 8/1948.

18) Милан Матић, *Мит и политика расправа о основама политичке културе*, нав. дело, стр. 104-105.

19) Нада Радушки, „Положај и права националних мањина у Србији у процесу евроинтеграција – демографско-политиколошки аспект“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2014, стр. 100.

криви и мистификује учинивши их пријемчивим широј јавности. Прагматичност политичких митова је нешто о чему је још Ернст Касирер говорио. Он је указивао на „њихову прагматичну улогу да учвршћују друштвену солидарност, стабилизују једну заједницу, поготово тежећи да успоставе њен покидани историјски и државни континуитет (…) Касирер у својој анализи технике модерних политичких митова јасно указује на чињеницу да политички митови нису плод уобразиље који расту слободно. То су вештачки производи које су створиле веома веште и лукаве занатлије…“[20)]

Не сме се никако упасти у замки приликом проучавања митова сматрајући их творевином прошлости, која је са развојем савременог друштва престала да постоји јер је за њима престала потреба. „Политички мит се често везује за нешто неуобичајено (изванредно). Политички митови, и када су били одбацивани од стране просветитеља као регресије у примитивизам, и када су хваљени као симптоми великог ентузијазма од стране њихових симпатизера, увек су били посматрани као манифестација нечега изванредног. Према оваквом схватању политички митови су требали да нестану из модерне политике пред налетима рационализације и бирократизације. Међутим то није случај. У условима савременог друштва како Герц каже митолошко још увек није изашло из политике, али је зато много тога баналног (свакодневног) ушло у њу.“[21)]

Постмодерни дискурс подразумева да се води рачуна не само о ономе што је речено, већ и о ономе што је прећутано, а што у многим случајевима политичког мита може бити у великој мери много значајније од оног што је изговорено.

Иако постоји искушење да се приликом тумачења кључних политичких догађаја нашег времена руководимо старом добром пословицом да је значење увек субјективно док чињенице говоре саме за себе то готово никада није могуће спровести у пракси. „У стварности значење је сакривено унутар многих слојева тумачења чињеница, на сличан начин као што треба правити разлику између црно-белог филма и филма у боји. Процес наношења слојева значења у приповести је веома комплексан и спор; он митологизује причу тако да она поседује заједнички значај за групу. Ово

20) Љубиша Деспотовић, *Политички митови и идеологије*, нав. дело, стр. 6.

21) Chiara Bottici, *A Philosophy of Political Myth*, нав. дело, стр. 246.

је процес рада на политичком миту; и он је непрестан због тога што значај никада није договорен заувек и за све.“[22)]

3. НЕОЛИБЕРАЛИЗАМ ИЗНАД ЧОВЕКА

Неолиберализам се данас успоставио као дефинишућа политичко-економска парадигма нашег времена.[23)] Са становишта неолиберализма, да би капитализам најбоље функционисао државне интервенције морају бити сведене на минимум. Утемељивачима неолибералног модела се могу назвати Фридрих Хајек [Friedrich Hayek] и Милтон Фридман [Milton Friedman]. Хајек је чврсто веровао у индивидуализам и тржиште и његово чувено дело *The Road to Serfdom* је било међу првима које је напало економски интервенционизам. Милтон Фридман нам својим делом *Capitalism and Freedom* истиче да се капитализам најбоље развија без икаквих ограничења и државних интервенција, при чему је слободно тржиште неопходан фактор успешног развоја капитализма. Неолиберализам се најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том „неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере“.[24)]

Неолиберализам са својим основним поставкама можда звучи заводљиво, али међутим када са домена теорије пређемо на ниво праксе увиђамо да ове основне поставке важе само до одређене мере. Наиме, оне важе све до оне мере докле „прави људи“ имају користи и докле у својим настојањима не наиђу на препреку. У супротном ти тако уважавани идеали као што су демократија и слободно тржиште одједанпут бивају гурнути у страну. У таквим случајевима неолиберална теорија поприма своју неоимперијалну праксу.

Ноам Чомски представља једног од водећих интелектуалаца који критикују мит о слободном тржишту, мит који говори о томе како је економија добра једино ако је такмичарска, рационална и ефикасна. Слободно тржиште се у овом миту јавља као фактор

22) Joanne Esch „Legitimizing the ‘War on Terror: Political Myth in Official-Level Rhetoric“, *Political Psychology*, International Society of Political Psychology, 3/2010, стр. 357.

23) О томе видети опширније: Миша Стојадиновић, *Ноам Чомски и савремено друштво*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

24) Noam Chomsky, *Profit over People – Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories Press, New York, Toronto, London, 1999, стр. 7.

који би требало да омогући остваривање оваквих идеала. Међутим, „у већини економија доминирају велике корпорације које поседују огромну контролу тржишта супротстављајући се управо слободној конкуренцији о којој се толико говори у економским уџбеницима и политичким говорима“. [25] Оно што, такође, говори у прилог овоме јесте и чињеница да се велике банке у САД, а које би према свим правилима неолиберализма, требало да пропадну, одржавају вештачким путем уз државне интервенције. О томе говори и Штиглиц [Joseph Eugene Stiglitz] који каже да су „главне америчке банке постале су сувише велике да би пропале. (…) Уместо тога, држава је ускочила, суштински обезбеђујући осигурање (без премије) власницима обвезница и акционарима, тиме подривајући тржишну дисциплину“.[26]

Појмови као што су демократија, једнакост, моћ, револуција, напредак и многи други се свакодневно употребљавају (нарочито у политичком говору). Оно што чини суштину ових појмова јесте да они самим тим што изазивају снажна осећања која у великој мери замагљују разумевање начина на који се употребљавају, или начина на који би требало или не би требало да се употребљавају. У том смислу још је конфучијанизам указивао на потребу за „исправљањем имена“ као првим и најважнијим задатком сваке власти. „Ако имена нису тачна, језик неће бити у складу са суштином ствари и ово би временом довело до краја правде, у анархију и рат. Неко би могао са одређеном дозом истине истаћи да досадашњи покушаји владе да спроведе своје сопствено тумачење значења речи можда нису угрозила напредак правде. Међутим, потреба за исправљањем имена без обзира на то је велика јер већина нас би радије желела да се оваква расправа води у слободној дебати на универзитетима, или у научним часописима и књигама.“[27]

Ова потреба за исправљањем имена добија на значају приликом проучавања неолиберализма, због тога што права значења појмова често бивају мистификована. Овај веома моћни политички мит о либералној држави је довео до тога да неолиберални модел демократије постане универзалан и неопходан ради остваривања демократије, а који је уједно испуњен бројним унутра-

25) Исто, стр. 7.

26) Џозеф Штиглиц, *Слободан пад – Америка, слободна тржишта и слом светске привреде*, Нови Сад: Академска књига 2013, стр. 200.

27) Henry Tudor, *Political Myth*, Macmillan Education, London, 1972, стр. 9.

шњим противуречностима које урушавају основне претпоставке либерализма.

Суштину неолибералног отуђења човека је можда на најбољи начин описао у самом наслову једне своје студије којој је дао назив *Профит изнад човека (Profit over People – Neoliberalism and Global Order).* Профит је нешто што доминира изнад свега. То доводи до тога да се борба за демократију, људска права, хуманитарне интервенције (и др.) неретко злоупотребљавају зарад остваривања одређених политичких и економских интереса.

ЛИТЕРАТУРА

Деспотовић Љубиша, *Политички митови и идеологије*, Каирос, Сремски Карловци, 2010.

Матић Милан, *Мит и политика расправа о основама политичке културе*, Институт за политичке студије, Београд, 2005.

Митровић Љубиша, *Творци нових парадигми,* Институт за политичке студије, Београд, 2008.

Рајшић Љиљана, „Митови двадесетог века“, *Теме,* 3-4/2000.

Радушки Нада, „Положај и права националних мањина у Србији у процесу евроинтеграција – демографско-политиколошки аспект“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2014.

Стојадиновић Миша, „Значај медија за развој културе мира“, *Медији и култура мира на Балкану* (приредили: Бранислав Стевановић, Александра Костић, Љубиша Митровић), Филозофски факултет – универзитет у Нишу, Центар за социолошка истраживања, Ниш, 2010.

Стојадиновић Миша, *Ноам Чомски и савремено друштво*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

Стојадиновић Миша, Таловић Рашковић Виолета, „Изазови развоја демократије у савременом друштву: политичко насиље и теорија (не) праведног рата“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 1/2016.

Штиглиц Џозеф, *Слободан пад – Америка, слободна тржишта и слом светске привреде*, Нови Сад: Академска књига 2013.

Bottici Chiara, *A Philosophy of Political Myth*, Cambridge University Press, New York, 2007.

Chomsky Noam, *Profit over People – Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories Press, New York, Toronto, London, 1999.

Esch Joanne „Legitimizing the War on Terror: Political Myth in Official-Level Rhetoric“, *Political Psychology*, International Society of Political Psychology, 3/2010.

Isaacs William, Kolodny Jules, „The Role of Myths in Critical Education“, *The Journal of Educational Sociology*, American Sociological Association, 8/1948.

Tudor Henry, *Political Myth*, Macmillan Education, London, 1972.
World Values Survey, Internet, http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalizeQuestion.jsp, талас 2010-2014, 23/06/2015.

Misa Stojadinovic, Miodrag Gordic

POLITICAL MYTHS AS FORM OF SOCIAL AND POLITICAL ALIENATION

Resume

A myth has always had an important place in human history. Myths are one of the oldest cultural and symbolic forms whose origins date back to the very beginning of human civilisation. This leads to the fact that myths are one of the most important sources of the entire human cultural development. The study of mythology represents very important area of researching, but also this area is very demanding. It is necessary to make a distinction between traditional (classical) myths and modern myths. In this work we are analysing especially one form of modern myths and that is a political myth.

The study of mythological in the political sphere has an important place in modern theories which are researching modern myths. A key feature of the political myths is that they shape human society influencing on our system of values, perception of the nature of power and authority, identity etc. Myths especially gaining importance in the turbulent times and times of social crisis and conflicts. When it comes to the political sphere it is important to say that peaceful and balanced periods in politics were never established. We are underlining in our paper that political myths despite their positive functions are often misused in the purpose of manipulations. This leads us to the practical basis of political myths. They become solution for serious problems.

Political myths have the strength not only to conceal certain things, but also to mystify them making them susceptible to the general public opinion. This makes political myths very powerful and very dangerous. Neoliberalism was established as defining political and economic paradigm of our time. Terms such are democracy, equality, human rights (and many others) are very powerful terms that are used in political communication. They provoke strong feelings which blur their true nature. Neoliberalism is very powerful political

myth about liberal state. This political myth established norm that neoliberal model of democracy become universal value, and this myth also represent one of the most powerful source of human alienation in contemporary society in which profit is always over people.

Keywords: myth, political myth, social and political alienation, democracy

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 796:061.237]:329.78(497.1)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 67-82

Марија Ђорић
Институт за политичке студије, Београд

СОКОЛСТВО И МЛАДА БОСНА*

Сажетак

Рад се бави истраживањем везе која је могла постојати између Младе Босне и соколства, пре свега у контексту спровођења Сарајевског атентата. Ауторка је дошла до закључка да су многи припадници Младе Босне у исто време били и чланови соколског покрета, а неки од њих попут Михаила Јовановића, Вељка Чубриловића и Данила Илића су и директно учествовали у спровођењу Сарајевског атентата. Направљена је дискрепанца између Сокола (као фискултурног покрета који је у позадини имао идеју панславенства и тајног војног организовања) и Младе Босне, која у својој основи није могла бити оквалификована као организација, нити као покрет, већ је представљала скуп различитих хетерогених кружока. Компаративном анализом идеологија Младе Босне и Сокола, утврђено је да су се њихове идеје и циљеви и у великој мери подударали али се могу наћи одређени елементи који праве дистинкцију међу њима, попут метода деловања, начина организовања, структуре и односа према начину словенског уједињења.

Кључне речи: Млада Босна, Соколи, соколство, Сарајевски атентат, спорт, Први светски рат, национални идентитет, насиље, идеологија

1. НАСТАНАК И РАЗВОЈ СОКОЛСТВА

Соколство представља специфичан друштвенополитички феномен који се рађа међу словенским народима на просторима

* Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ (евиденциони број 179009), финансираном од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Аустроугарске монархије у 19. веку. Створено најпре као друштво за неговање физичке културе, соколство је имало много ширу и значајнију димензију, а то је ослобођење и уједињење Словена.

Иако су чинили више од 45 % укупног становништва,[1] словенски народи су у „жуто-црној монархији" били обесправљени и незадовољни својим положајем. Оковани ропством у „тамници народа", како су иначе називали Аустроугарску монархију, Словени су у соколству видели шансу да реализују дугоочекивани сан о слободи. Ако је тачна она Хегелова мисао да се историја може схватити као напредовање свести о слободи[2] онда се стварање првог Сокола[3] у Чешкој 1862. захваљујући Мирославу Тиршу, може сматрати значајним историјским тренутком колективног освешћивања у борби за слободу словенских народа. Формирањем чешког Сокола, Тирш је створио узор према коме ће се даље развијати модел соколства и у осталим словенским земљама.

Оно што је предоминантно утицало на развој соколске идеје, јесте чињеница да Словени у Аустрији и Мађарској нису имали право да се организују у војне формације, те су кроз гимнастичко-спортска друштва (каква су била соколска) видели легалну варијанту за реализацију национално-ослободилачке борбе.[4] На сличан начин соколство одређује и Џон Ламп (*John Lampe*): „Соколи су представљали организацију која је комбиновала масовне физичке вежбе у милитарном духу, спојене са либералним, националистичким и панславенским идејама, а све у циљу отпора германизацији која им је претила у Аустроугарској монархији".[5]

Да би се разумела суштина деловања и постојања соколства, потребно је направити дистинкцију између стварног и прикривеног циља овог покрета.[6] Наиме, Соколи су званично тежили

1) Према: *Austro-Magyar Judical Crime: Persecutions of the Jugoslavs, (political trials 1908-1916)*, The Jugoslav Committee in North America, Chicago, 1916, стр. 5.

2) Видети: Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Filozofija povijesti*, Zagreb, Naprijed, 1996.

3) Идеју да овај гимнастички национално-ослободилачки покрет назове именом „сокол", Тирш је добио од Тонера који је био инспирисан српском народном поезијом (преко Вука Караџића). Наиме, Тонер је приметио да се у свим српским народним песмама за неког ко је одважан, храбар и борбен користи назив „сокол", сматрајући да ће ово име кореспондирати са вредностима и циљевима новонасталог покрета.

4) Видети више о томе у: Никола Жутић, *Соколи*, Angrotrade, Београд, 1991, стр. 5.

5) John Lampe, Mark Mazower, *Ideologies and national identities: the case of twentieth-century Southeastern Europe*, Central European Univ. Press, Budapest, 2004, стр. 87.

6) Соколски покрет ће се касније трансформисати у чврсте организације широм словенских земаља – соколска друштва. Видети више о томе у: Никола Жутић, *Соколи*, нав. дело, стр. 42-63.

стварању гимнастичког панславенског покрета који је фаворизовао античку крилатицу *mens sana in corpore sano*, али је осим рада „на здравом телу и духу“ заправо, у бити представљао врсту војничке припреме омладине за борбу против аустроугарских власти. То се види по вежбама које су се практиковале у соколанама,[7] а које су осим гимнастике, подразумевале и вежбе са елементима војне обуке као што су стројеве вежбе, стрељаштво, коњички спорт и сл.

Идеологија соколства је била првенствено либерално-грађанска, са јаким упливом народноослободилачке борбе. На развој соколског покрета је снажан утицај имала и Француска буржоаска револуција, што се види не само по либералној идеологији која им је била заједничка, већ и по геслу које су Соколи преузели од француских револуционара: *liberté, égalité, fraternité*. Либерална идеја код Сокола се засновала и на томе да њему може припадати свако без обзира на веру, класу, образовање и пол. Поред тога што се од будућих чланова[8] очекивало да буду морални и поштени грађани, постојала су два кључна услова које је требало испоштовати:

1. Словенско порекло
2. Пунолетство

Соколство је настало као покрет, али је временом прерасло у чврсту хијерархизовану организацију која је представљала „државу у малом“. Наиме, Соколи су се организовали у соколска друштва која су имала своја правила, структуру и чланство. Соколска друштва нису била само гимнастичка друштва. Она су била препознатљива по томе што имала соколску идеју: „Соколска идеја се састоји у тежњи да се целокупан наш народ телесно и морално васпита и да после свог политичког јединства постигне своје унутрашње, духовно јединство“.[9]

Соколство се може сматрати између осталог и еманципаторским покретом, с обзиром да је скоро равноправно гледао на жене, које су готово под истоветним условима као мушкарци могле вежбати и учествовати на слетовима.[10] Ослобођење као цент-

7) Места где су соколи вежбали.

8) Сваки члан би се најпре примао привремено у соколско друштво на 3 месеца.

9) Михаило Градојевић, *О соколству*, Просветно културно одељење Соколске жупе у Београду, Београд, 1924, стр. 26.

10) Соколи су презентовали своје вештине на скуповима који су се звали слетови. Први такав слет је одржан 1912. године у Прагу, на коме су учествовали и српски соколи.

ралнa идеја у аксиолошком систему Сокола је било универзално, те је подразумевало не само ослобођење на националном нивоу, већ и еманципацију жена као равноправних чланова друштва. Поводом тога Никола Жутић бележи да је 1913. године у Србији било 465 женских чланова у соколском покрету,[11] од којих су њих 18 биле предњакиње.[12]

Соколство се није равномерно ширило код свих Словена. Зачето у Чешкој, соколство је брзо постало популарно у свим крајевима Аустроугарске монархије који су били настањени словенским живљем, попримајући специфичности поднебља у оквиру којег се развијало. Иако је панславенство била централна нит око које се градио вредносни систем соколства, оно је врло брзо био замењено новим, примамљивијим идејама. Тако се на пример, код Срба, Хрвата и Словенаца јавила идеја о ослобођењу и уједињењу Јужних Словена кроз парадигму југословенства, да би у даљем току еволуције соколство било инспирисано стварањем засебне националне државе за Хрвате и Србе.

Без обзира што су идеје варирале од национализма па све до панславенства, у основи соколства се увек налазила потреба за ослобођењем, па у крајњем и интеграцијом Словена: „Снажан телесно и духовно, наш народ има да ступи у заједницу са осталим словенским народима, а удружено словенство као Целина у Човенство“.[13]

Соколство је неговало пет основних васпитних идеја:[14]

1. Телесно васпитање
2. Морално васпитање
3. Словенски и национални дух
4. Демократско васпитање
5. Прогресивно васпитање

Већ из прве идеје о телесном васпитању можемо видети додирну тачку између античког и словенског доживљаја гимнастике. Наиме, Соколи су сматрали да гимнастичким вежбама тело постаје снажно и здраво, што је предиспонирајући фактор за јачање морала, а што је уједно и други водећи принцип: „Јер сваки од нас кад се телесно оснажи престаје бити кукавица“.[15]

11) Никола Жутић, *Крајишки соколи*, Удружење Срба из Крајине и Хрватске, Српско културно друштво Зора, Београд, 1998, стр. 20.

12) Предњаци и предњакиње су били учитељи који су били задужени за социјализацију младих сокола.

13) Михаило Градојевић, *О соколству*, нав. дело, стр. 26.

14) Исто, стр. 27.

15) Исто.

Осим тога, Соколи су били жестоки противници свих порока, укључујући алкохолизам и пушење, јер су сматрали да контролисањем порока дисциплинују дух: „Соколи да би сачували тешким напорима стечену снагу, умерени су у јелу и пићу, у пушењу и другим телесни уживањима, а та умереност има као последицу јасност у мишљењу и снагу воље“.[16] Оваквим спартанским приступом животу, они су вежбали дух и тело за врхунски циљ, а то је било национално ослобођење. Инсистирање на умерености је старогрчки принцип у намери да се заштити заједница. Познато је да су антички Грци са презрењем гледали на претеривање (*akrai*) ма које врсте које нарушава хармонију, те је Аристотел с правом тврдио како је умереност (*mesotes*) гарант доброг живота у политичкој заједници.[17] „Оно што си вежбом стекао, моралом и умереношћу сачувај“,[18] тврдио је Мирослав Тирш.

Трећи принцип који наглашава неговање словенског и националног духа је консеквенца политичке ситуације у којој се нашла једна група народа. Поробљени и „обездржављени“, словенски народи су чезнули за делићем слободе која је нестала пред налетом Аустријанаца и Мађара, потврђујући ону Шилерову мисао да се најлепши снови о слободи сањају у тамници.[19] У овом принципу се назире и солидарност која је била преко потребна за егзистенцију једног народа, те су Соколи делили и следеће савете: „Соколи штите интересе свога народа и на тај начин, што све куповине за себе и за кућу врше само код својих сународника“.[20] Солидарност је подразумевала не само духовну и политичку, већ и економску димензију.

Вођено начелима Француске револуције, соколство је неговало демократски принцип (четврти принцип), који се заснивао на томе да су сви чланови добродошли уколико раде за „соколску ствар“. Принцип демократије се посебно види у томе што се чланови у соколским друштвима нису делили према положају, класи, звањима, партији и сл. али и по томе што су се сви међусобно ословљавали са „ти“[21] или „брате“.

16) Исто.

17) Према: Аристотел, *Никомахова етика*, Глобус, Загреб, 1988.

18) Михаило Градојевић, *О соколству*, нав. дело, стр. 32.

19) Према: Paul Kerry, *Friedrich Schiller: playwright, poet, philosopher, historian*, Peter Lang, Oxford, New York, 2007, стр. 12.

20) Михаило Градојевић, *О соколству*, нав. дело, стр. 52.

21) Изузетак су представљали само мушко-женски односи у којима би се мушкарци обраћали женама са „Ви“ и обратно. Према: Анте Брозовић, *Соколски зборник* (60 година хрватског соколства), Графички уметнички завод „Планета“, Београд, 1934, стр. 12-24.

Соколска идеја је била прогресивна (на шта указује и пети принцип) јер тежила напретку који је имплицирао „скидање окова“ и излазак из аустроугарског ропства. То ослобађање би било постепено, до тренутка када би се створили сви потребни услови за шире, војничко деловање. Управо због тога су аустроугарске власти у соколству виделе велику опасност која је директно угрожавала егзистенцију монархије и хегемонистички положај Аустријанаца и Мађара.[22)]

2. СОКОЛСТВО КОД ЈУЖНИХ СЛОВЕНА

Захваљујући Мирославу Тиршу, соколство се као идеја веома брзо преноси и на остале словенске земље, те је већ 1863. године основан „Јужни сокол“ у Љубљани који је убрзо укинут аустријском одлуком 1867. године, да би се обновио 1868. године у форми „Љубљанског сокола“.[23)] Убрзо после Словенаца, и Хрвати су подржали идеју соколства 1874. године. У Далмацији су Срби вежбали у хрватским соколанама које су биле пројугословенски оријентисане. Јосип Смодлака је био главни идеолог југословенства у далматинским соколанама. Велики утицај на стварање хрватског соколства имале су немачке спортске организације које се на просторима Хрватске оснивају под називом *turnverein*. У почетку су Хрвати сарађивали са осталим Словенима, укључујући и Србе, који ће вежбати у хрватским соколанама све до 1905. године 14. маја када у Загребу настаје „Српски сокол“. Српско соколство у Аустроугарској представљало је „либералан национално-ослободилачки покрет који је тјеловежбом покривао свој прави циљ тј. ослобођење и уједињење свих српских земаља у једну цјелину“.[24)]

Идеја о оснивању Сокола код Срба се родила први пут у Сремским Карловцима 1903. године на састанку Српске академске омладине. Родоначелници ове идеје били су др Лаза Поповић и Милан Теодоровић. Они су се залагали за уједињење свих соколских друштава на просторима Двојне монархије. Прво српско соколско друштво је основано 1904. у Карловцима под називом „Српски соко“.[25)]

У Вуковару 1908. године (на празник Цвети), доноси се резолуција која ће прогласити јединственост српских сокола:

22) Више о томе видети у: Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 5-6.

23) Исто, стр. 6.

24) Исто.

25) Исто.

„Српско соколство служи својим просвјетним и гимнастичким радом интересима целокупног српског народа. Српско соколство је по духу, уређењу, раду и значењу битно обиљежено културом српског народа (...) Српски соколи прихватиће само ону номенклатуру и терминологију за гимнастику, пригрлити ће само онај систем, чуват ће и његоват ће само оне вјежбе које буду српске, сасвим српске“.[26] Овде се примећује изразита национална димензија у идеологији српских сокола. Иако је соколство било као идеја предоминантно словенског карактера, српски соколи су у овом покрету осим јужнословенског видели и српски национални интерес.

Први свесоколски састанак је одржан 7. новембра 1910. године у Београду на коме се донела одлука о уједињењу свих српских сокола који делују у границама Србије, као и ван ње. Тада настаје организација „Уједињено српско соколство“ која је инволвирала следећа соколска удружења:[27] Савез соколских друштава „Душан Силни“ из Београда, Жупа „Крајишка“ из Загреба, Жупа „Фрушкогорска“ из Сремских Карловаца, Жупа „Босанско-херцеговачка“ из Сарајева, Српска соколска жупа за приморје (Херцег Нови-Дубровник–Кинин), Соколска друштва из Угарске (Барања, Бачка и Банат) и чак Српско соколско друштво из Америке из Чикага.[28] Према подацима Николе Жутића, Уједињено српско соколство је 1913. године имало скоро 8.000 чланова, 122 друштава и преко 3000 гимнастичара,[29] што сведочи о његовој популарности.

Потреба Јужних Словена за ослобађањем се посебно интензивирала након анексије Босне и Херцеговине, што ће резултирати стварањем великог броја омладинских патриотских организација и друштава. Српски омладинци у Босни и Херцеговини су често били у исто време чланови или вође организација које су биле национално оријентисане. Ово се односило не само на Србе, већ и на Хрвате и босанске муслимане. Тако се према тврђењу Војислава Богићевића дешавало да су чланови Младе Босне у исто време били чланови Сокола, али и тајног удружења средњошколаца „Слобода“.[30]

26) Исто, стр. 10, цитирано према: *Соколски велеиздајнички процес 1915-1916.*, Загреб, 1927, стр. 15.

27) Према: Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 19.

28) Интересантан податак је да је Михаило Пупин био почасни старешина српске соколске жупе у Америци. Према: Небојша Рашо, *Српски соко: прилози за историју соколства*, Српски соко, Херцег Нови, 2011, стр. 7.

29) Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 20.

30) Војислав Богићевић, *Сарајевски атентат: писма и саопштења*, Свијетлост, Сарајево, 1965, стр. 77.

Идеја о националном ослобођењу и уједињењу је код српских сокола кореспондирала са идејом витештва, што се види из „Соколског гласника“: „Историја нашег соколства врло је кратка и даде се изрећи у пар речи: у нас се соколује још од Косова. Откад је силни освајач притиснуо свако парче српске земље, од тада је сваки Србин узео на се крст свој и постао Соко и витез...“.[31)]

Код јужнословенских сокола су се наизменично смењивале идеје национализма и југословенства. Па ипак, основне компоненте соколства које је Тирш успоставио још 1862. године, а које су се касније пренеле и на Јужне Словене су:[32)]

1. Родољубље и национализам
2. Хармонија између душе и тела
3. Здравствена вредност спорта.

Развој соколства код Јужних Словена се може поделити у три фазе:

1. Од краја 19. века до Првог светског рата. У овој фази соколство доживљава велику популарност код Срба, Хрвата и Словенаца. Многе соколане су форсирале југословенство кроз заједничку теловежбу ова три народа. Период од 1908. године (када долази до анексионе кризе), па све до почетка Првог светског рата, биће обележен прогоном соколских друштава која су деловала на просторима Аустроугарске монархије због „велеиздаје“.

2. Између два рата. Период између два светска рата је у неку руку време благостања за јужнословенско соколство. Међутим, после свршетка Првог светског рата званична идеологија у неким соколским друштвима нагло почиње да се мења. Након победе фашизма у Италији 1922. одређени делови католичког клера се организују са циљем политичког деловања. Таква ситуација је посебно била изражена у Хрватској у којој се забрањују соколске организације (јер су у основи осим хрватског имале и свесловенско ослобођење), и замењују новим (сличним) облицима удруживања који су носили назив „Орлови“.[33)]

---

31) *Соколски гласник*, Београд, бр. 7-8, 1911. цитирано према: Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 20.

32) Види: Хрвоје Мацановић, *Спорт – Соколство*, Југословенска штампа, Загреб, 1933, стр. 30.

33) Према мишљењу Жутића, католичка црква је покренула организацију Орлова због сузбијања антиклерикалне и либералне идеологије коју су заступали Соколи. Хрватски клерикални кругови су били против идеологије соколства јер је она најнепосредније представљала симбол југословенске идеје. Након забране Орлова ће настати Крижари

3. После Другог светског рата. По завршетку Другог светског рата у Југославији је уништен соколски покрет као облик исувише конзервативног „буржоаског удружења“, а његово место уз конфискацију његове целокупне имовине је наследило спортско друштво „Партизан“.[34)]

3. ВЕЗА ИЗМЕЂУ СОКОЛА И МЛАДЕ БОСНЕ

Директна веза између Сокола и Младе Босне готово да уопште није изучавана у нас, уколико изузмемо брошуру на двадесетак страница коју је написао Душан Богуновић 1925. године под називом „Српско соколство и Сарајевски атентат“.[35)] У овој брошури Богуновић јасно указује да су поједини припадници соколског покрета попут Михаила Јовановића, Вељка Чубриловића и Данила Илића били директно инволвирани у Сарајевски атентат. То наравно не значи да је цео соколски покрет стајао иза атентата, исто као што се не може тврдити ни да су сви симпатизери Младе Босне знали шта ће се догодити 28. јуна 1914. године у Сарајеву. Оно што ћемо покушати да докажемо у овом истраживању јесте да су Млада Босна и Соколи имали исти циљ и сличну идеологију, да су им се методи разликовали, као и то да су многи чланови Младе Босне у исто време били Соколи.[36)]

Крајем 19. и почетком 20. века Босна и Херцеговина је била обесправљена и девастирана земља по којој су се наизменично смењивале „освајачке чизме“. Окрутност турске империје убрзо је замењена новим, напреднијим али не и хуманијим господаром – Аустроугарском монархијом. У том заосталом европском вилајету који је био потцењен од свих великих сила, једину светлу тачку представљали су омладинци. Тај „босански цвет младости“ који је имао мултинационалну димензију је поседовао истанчан осећај за правду. Видевши патње својих сународника, омладинци Босне и Херцеговине су смело почели са херојским активизмом,

у Хрватској, као прави идеолошки антипод Соколима. Према: Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 83

34) Исто, стр. 118.

35) Видети: Душан Богуновић, *Српско соколство и Сарајевски атентат*, Хрватски штампарски завод, Загреб, 1925.

36) Главни учесници у Сарајевском атентату (Гаврило Принцип, Трифко Грабеж, Васа и Вељко Чубриловић и Мишко Јовановић) као и њихови сарадници (Стеван Ботић и Божидар Томић) били су чланови „Српског Сокола“ из Тузле. Према: Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 23.

стварајући многобројне (пре свега тајне) ђачке организације, покрете и удружења, која су имала само један циљ – ослобођење и уједињење њених поробљених народа.

На таквим основама су створене организације „Слобода“, „Југославија“, „Препород“, „Српска народна омладина“, „Побратимство“, итд. Осим стриктно ђачких организација, у Босни су деловала и соколска друштва која су имала чврсту структуру, програм и чланство и која су представљала значајни фактор у борби за национално ослобођење, а потом и уједињење Јужних Словена. Босна и Херцеговина је почетком 20. века представљала колаж различитих организација чије су идеје варирале од националног ослобођења до југословенства. Према Богуновићу, у Босни смо у то време могли издвојити две врсте таквих организација: национално-културне и револуционарне: „У редове установа које буне и траже акцију спадају соколска друштва и покрет националне омладине познат под именом Млада Босна“.[37)]

Када је реч о Младој Босни, треба нагласити да се о њој не може говорити као о организацији, из простог разлога што је Млада Босна била заснована на постојању разних кружока који су били хетерогеног карактера у сваком смислу речи. Заправо, Млада Босна се може оквалификовати као врста покрета или још боље као „стање свести“ које је било присутно међу народима у БиХ. У данашње време се јављају покушаји историјске ревизије по којој се сва кривица за избијање Првог светског рата сваљује на Србију, док се Младој Босни неосновано приписује епитет терористичке организације. По Драгану Симеуновићу „Млада Босна не само да није била терористичка организација, него није била организација уопште“.[38)] Он наводи да је Сарајевски атентат извела група завереника, а не терориста, и да није сваки атентат терористички акт. Симеуновић сматра да се о Младој Босни може говорити као о једној „далеко више литерарној него политичко-акционој појави, као о својеврсном културном покрету који су сачињавале групице књижевника и њихових поклоника окупљених око ретких часописа и публикација“.[39)] Младобосанци су имали различите идејне узоре почевши од Владимира Гаћиновића и Ди-

37) Душан Богуновић, *Српско соколство и Сарајевски атентат*, нав. дело, стр. 11.

38) Драган Симеуновић, „Гаврило Принцип – херој или терориста?“ у зборнику: *Сто година од почетка Првог светског рата – историјске и правне студије* (приредили: Јован Ћирић, Мирослав Ђорђевић), Институт за упоредно право, Интермекс, Завод за уџбенике, Београд, 2014, стр. 255.

39) Исто, стр. 255.

митрија Митриновића, док је неоспорно најјачи утицај на развој аксиолошког система Младе Босне имао култ Богдана Жерајића.[40)]

Проучавајући наведене изворе података у овом раду, дошли смо до неколико поузданих доказа да су одређени чланови Младе Босне (пре свега мислимо на оне који су учествовали у Сарајевском атентату) у исто време били припадници Сокола, а појединци попут Мишка Јовановића и Вељка Чубриловића су чак били и соколски предњаци. На развој соколске мисли код ове двојице је посебно значајну улогу одиграо Стево Жакула, „апостол босанског соколства".[41)] Према Богуновићу, соколство се чак може сматрати интелектуалним зачетником Сарајевског атентата али ми сматрамо да је ова тврдња пренаглашена. Очигледна је веза између Младе Босне и соколства, коју Богуновић види у следећем: „Михаило Јовановић и Вељко Чубриловић су добили извјесну задаћу и извршили је, јер су сматрали да је то њихова соколска и народна дужност, а у томе је настала веза између соколства и Сарајевског атентата".[42)]

Соколи су ширили свој утицај широм Босне и Херцеговине. У Тузли је значајну улогу у развоју соколског покрета имао Жакула који је Михајла Јовановића приближио соколској идеји.[43)] Према Богуновићу, Српски соко у Тузли је за Босну био исто што и „Српски соко у Сремским Карловцима за цијело српско соколство".[44)] Након Тузле соколство се шири у Зворнику, Грачаници, Бијељини, Брчком и другим градовима, са намером оснивања Посавске соколске жупе.[45)]

Аустроугарска је започела жесток обрачун са Соколима 1908. године у време Анексионе кризе, да би Оскар Поћорек 1913. године у периоду Скадарске кризе забранио рад свих српских соколских друштава. Поћорек је забранио рад Сокола из босанске жупе, уз образложење да се налазе у завереничкој спрези са српским соколским друштвом „Душан Силни".[46)]

---

40) Гаврило Принцип се, на пример, надахњивао идејама Кропоткина, Чернишевског, Ничеа, Диме старијег и Валтера Скота. Волео је и поезију Владислава Петковића Диса. Према: Драган Симеуновић, „Гаврило Принцип – херој или терориста?", нав. дело, стр. 250.

41) Душан Богуновић, *Српско соколство и Сарајевски атентат*, нав. дело, стр. 17.

42) Исто, стр. 19.

43) Исто, стр. 20.

44) Исто.

45) Исто.

46) Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 22.

Адвокат учесника у Сарајевском атентату Рудолф Цистлер (*Rudolf Zistler*), на суђењу је такође указивао на сарадњу соколских друштава и Младе Босне: „Данас је утврђено да су атентатори припадали покрету Млада Босна која је стајала у вези са организацијом Уједињење или смрт, Националном одбраном, соколским друштвима и другим национално револуционарним организацијама“.[47] Осим њега и Јусуф Печенковић (наставник у Грађанској школи) у писму упућеном Богићевићу је тврдио да су се ђаци у средњој школи организовали у тајне српске организације, укључујући и Српског сокола, у коме је главну улогу имао Данило Илић.[48]

Радивој Ђурановић у писму Богићевићу такође тврди да је имао задатак да за интересе српске омладине и тајних организација „револуционише“ осталу младеж у Босни: „(…) Тај сам рад развио међу Соколима и ђачком омладином“[49], потврђује Ђурановић. Он истиче како је од омладине најпре регрутовао соколе попут Данила Пантића, али и обичне грађане и ђаке.

Постоје индиције да је и Недељко Чабриновић био члан соколског друштва, што се види из његовог писма, које из Трста пише Бори Јевтићу: „Опет сам се уписао у Соко словенски и почео купати у мору, шат ми штогод буде боље“.[50] У писму Мишка Јовановића (писано 18. октобра у Тузли 1912.) се примећује да Соколи учествују у Балканским ратовима: „Наша браћа Соколи у Србији покренули су нарочиту линију и отишли, да у случају приложе и живот на олтару слободе“.[51] У наставку писма Јовановић тражи материјалну помоћ у Балканским ратовима и инсистира да се сазове соколски збор.

Након атентата над Францем Фердинандом, многобројне установе у БиХ су изјавиле саучешће Аустроугарској. Међу њима је био и босански Сокол. То је урадио Мишко Јовановић у име Сокола, на чијем челу се тада налазио.[52]

Колико је соколство било важно босанским омладинцима, види се по изјави Иве Крањчевића за време суђења да је био је огорчен на аустроугарске власти, јер су они забранили слет Со-

47) Војислав Богићевић, *Сарајевски атентат: писма и саопштења*, нав. дело, стр. 156.

48) Исто, стр. 45.

49) Исто, стр. 71.

50) Божо Черовић, *Босански омладинци и Сарајевски атентат*, Трговачка штампарија, Сарајево, 1930, стр. 106.

51) Исто, стр. 155.

52) Може се претпоставити да је то учињено како би се закамуфлирало учествовање Мишка Јовановића у атентату.

кола у Аустрији.[53] Прогон соколских друштава у БиХ је почео одмах након Сарајевског атентата. Тада су били ухапшени сви припадници соколског покрета код којих је пронађе тзв. „Крагујевачки извештај“.[54] Током 1914. године Аустроугарске власти започињу процес против српских соколских друштава из БиХ због „велеиздаје“. У овом тзв. велеиздајничком процесу је процесуирано 156 Срба, од чега је било 30 „Сокола“.[55] Сва соколска друштва на овим просторима су била под надзором полиције. Циљ бањалучког „велеиздајничког“ процеса било је доказивање да је Србија да уз помоћ соколских друштава и националистичких друштава „Народна одбрана“, „Побратим“ и „Посвјета“ тежила отцепљењу БиХ. Коначан биланс бањалучког процеса: 81 Србин је кажњен затвором,16 је добило смртну казну.[56]

У Загребу је велеиздајнички процес против Сокола вођен током 1915-1916. године. Лаза Поповић као оснивач првог српског соколског друштва у Сремским Карловцима је, према аустроугарској оптужници, дао подстрек и осталим Соколима у Србији, да се у оквиру националистичке пропаганде уједине и делују на подривању Аустроугарске монархије, припремајући се за рат са њом. Осуђен је на 14 месеци тешке тамнице. Осим њега су оптужени и осуђени и Милан Метикош на 10 месеци затвора и Срђан Будисављевић на 8 месеци затвора.[57]

Након Сарајевског атентата 1914. године, рад Сокола у Хрватској, Славонији и Срему је такође забрањен, уз образложење да су соколска друштва део народне српске војске која се базира на великосрпској идеологији са иредентистичким циљевима.[58]

4. ЗАКЉУЧАК

На основу свега приложеног може се констатовати како је постојала веза између појединих припадника Младе Босне и Сокола. Наравно, овде се не може говорити о вези између њиховог

53) Војислав Богићевић, *Сарајевски атентат – стенограм главне расправе против Гаврила Принципа и другова*, Државни архив БиХ, Сарајево, 1954, стр. 186.

54) Реч је о извештају из 1913. године у коме се налази чувени говор једног од соколских старешина М. Ковачевића.

55) Никола Жутић, *Крајишки соколи*, нав. дело, стр. 23.

56) Исто.

57) Оптужница државног одвјетништва у Заребу бр. I 2129/66- 1914, цитирано према: *Соколски велеиздајнички процес 1915-1916,* Загреб 1927.

58) Према: Анте Брозовић, *Соколски зборник* (60 година хрватског соколства), нав. дело, стр. 148.

целокупног чланства, већ само о истакнутим појединцима. Осим тога, циљеви су им били идентични, а то је ослобођење Јужних Словена и њихово национално уједињење. Упркос њиховој великој сличности у погледу циљева, идеја и идеологија, могу се издвојити и значајне разлике:

1. Методи деловања Младе Босне (поготово њених чланова који су учествовали у Сарајевском атентату) су били много виолентнији од соколских метода.

2. Док Млада Босна представља лабаво организован покрет или пак „стање свести", Соколи[59] су били подељени у чврсте организације које су имале одређена правила, званично чланство и хијерархију.

3. Соколи су се залагали за панславенство, па тек онда за национално уједињење, док је код Младе Босне била присутна ужа идеја која је варирала између југословенства и српства.

4. Соколство се јављало код већине словенских народа, а идеја Младе Босне је била присутна на ужем географском простору.

5. Соколство је био покрет који је имао политичку димензију закамуфлирану кроз идеју спорта и теловежбе. Млада Босна је представљала друштвенополитички феномен који није имао посебних додирних тачака са спортом.

6. Чланови Сокола су били искључиво пунолетни грађани, док су припадници Младе Босне били махом средњошколци, међу којима је било и малолетника. Неки од учесника, попут Васе Чубриловића, били су стари тек 16 година.

На крају се може констатовати да су и припадници Младе Босне и Сокола, сваки на свој начин, представљали значајне политичке факторе који су допринели дезинтеграцији Аустроугарске монархије, што је за последицу имало између осталог и ослобођење поробљених народа.[60] Пожртвованост, идеализам, зрелост и храброст које су и једни и други показали у својим настојањима да очувају национални дух и освоје украдено парче слободе од суровог и много јачег завојевача се не само данас, него вазда, могу сматрати херкуловским подухватом вредним сваке пажње и дивљења.

59) И о соколима се може полемисати као о врсти покрета (панславенског) који се касније развио у чврсто конципирана друштва, тј. организације.

60) Више о утицају Сарајевског атентата на настанак Првог светског рата видети у: Ратко Парежанин, *Гаврило Принцип у Београду: Млада Босна и Први светски рат*, Catena mundi, Београд, 2014.

ЛИТЕРАТУРА

Аристотел, *Никомахова етика*, Глобус, Загреб, 1988.

Богићевић Војислав, *Сарајевски атентат: писма и саопштења*, Свијетлост, Сарајево, 1965.

Богићевић Војислав, *Сарајевски атентат – стенограм главне расправе против Гаврила Принципа и другова*, Државни архив БиХ, Сарајево, 1954.

Богуновић Душан, *Српско соколство и Сарајевски атентат*, Хрватски штампарски завод, Загреб, 1925.

Брозовић Анте, *Соколски зборник* (60 година хрватског соколства), Графички уметнички завод „Планета“, Београд, 1934.

Градојевић Михаило, *О соколству*, Просветно културно одељење Соколске жупе у Београду, Београд, 1924.

Жутић Никола, *Крајишки соколи*, Удружење Срба из Крајине и Хрватске, Српско културно друштво Зора, Београд, 1998.

Жутић Никола, *Соколи*, Angrotrade, Београд, 1991.

Мацановић Хрвоје, *Спорт – Соколство*, Југословенска штампа, Загреб, 1933.

Парежанин Ратко, *Гаврило Принцип у Београду: Млада Босна и Први светски рат*, Catena mundi, Београд, 2014.

Рашо Небојша, *Српски соко: прилози за историју соколства*, Српски соко, Херцег Нови, 2011.

Симеуновић Драган, „Гаврило Принцип – херој или терориста?“, у зборнику: *Сто година од почетка Првог светског рата – историјске и правне студије* (приредили: Јован Ћирић, Мирослав Ђорђевић), Институт за упоредно право, Интермекс, Завод за уџбенике, Београд, 2014.

Соколски велеиздајнички процес 1915-1916, Загреб 1927.

Черовић Божо, *Босански омладинци и Сарајевски атентат*, Трговачка штампарија, Сарајево, 1930.

Austro-Magyar Judical Crime: Persecutions of the Jugoslavs, (political trials 1908-1916), The Jugoslav Committee in North America, Chicago, 1916.

Hegel Georg Wilhelm Friedrich, *Filozofija povijesti*, Zagreb, Naprijed, 1996.

Kerry Paul, *Friedrich Schiller: playwright, poet, philosopher, historian*, Peter Lang, Oxford, New York, 2007.

Lampe John, Mazower Mark, *Ideologies and national identities: the case of twentieth-century Southeastern Europe*, Central European Univ. Press, Budapest, 2004.

Marija Djoric

THE “SOCOL MOVEMENT” AND YOUNG BOSNIA

Resume

This paper examines the correlation that might have existed between the members of Young Bosnia and members of the Socol

movement, primarily in the context of execution of the assassination of Archduke Franz Ferdinand of Austria in Sarajevo. With references to archives and adequate historical material, the author came to a conclusion that many members of Young Bosnia were at the same time members of the Socol movement, and some of them, among which were Mihailo Jovanovic, Veljko Cubrilovic and Danilo Ilic, were even directly involved in the Sarajevo assassination. The author had in mind that it is necessary to make a discrepancy between Socol movement, as a typical sports gymnasium organization (and movement) which had the ideas of pan-Slavism and secret military organizing in the background, and the Young Bosnia, which in its basis could not be qualified neither as an organization nor a movement, but represented a collection of various heterogeneous circles. The ideas and goals of both Young Bosnia and Socol movement coincided to a great extent, but there are some distinctions which differentiate them, such as acting methods, the way of organizing, structure and the relation towards the ways for Slavic unification.

Keywords: Young Bosnia, Socols, the Socol movement, Sarajevo assassination, sports, World War I, national identity

* Овај рад је примљен 16.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 329.13(497.11:44:410)“18/19“

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 83-102

Предраг Терзић
Институт за политичке студије, Београд

УТИЦАЈ ФРАНЦУСКЕ И БРИТАНСКЕ МИСЛИ НА ПРОГРАМ И ДЕЛОВАЊЕ НАРОДНЕ РАДИКАЛНЕ СТРАНКЕ*

Сажетак

На настанак програмских докумената и начин деловања Народне радикалне странке утицали су Светозар Марковић и Адам Богосављевић, али постојала су и значајна деловања која су долазила из Француске и Британије. Као претеча радикала, Светозар Марковић се налазио под утицајем идеолошких поставки народњачког социјализма, у које се убрајају: народ, насупрот радништву, као субјекту револуције, некапиталистички развојни пут, критика либерализма, важност критичких мислилаца у припреми народа за револуцију, вера у науку као средство за побољшање човека, али и друштва. Међутим, револуционарни начин освајања власти већ оснивањем Народне радикалне странке 1881. године бива стављен у други план, а пропашћу Тимочке буне и каснијим уласком радикала у власт, они потпуно прихватају парламентарни начин деловања. Већ први програм Радикалне странке из 1881. године веома је сличан Белвилском програму (*Programme de Belleville*) Леона Гамбете из 1869. године и изборним програмима вођа француских радикала Жоржа Клемансоа и Камија Пелетена пред парламентарне изборе у Француској 1881. године. Под утицајем Клемансоа радикали се залажу за једнодоми парламент, опште право гласа, апсолутну слободу говора и удруживања, одвајање цркве од државе, обавезно бесплатно образовање, укидање стајаће војске, административну децентрализацију земље. Рево-

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије.

луционарно деловање и републиканизам тако уступају место демократској парламентарној борби радикала с циљем ограничења моћи монарха. Док су у првој фази развоја радикалног покрета доминирале идеје Светозара Марковића и руских народњака, по формалном конституисању Радикалне странке примат у утицају полако преузима француски радикализам, а радикали у каснијем периоду прихватају и неке идеје британског парламентаризма. Од британског парламентаризма радикали су преузели принцип зависности владе од парламентарне већине и установу страначке владе.

Кључне речи: Народна радикална странка, Радикална странка, радикали, Светозар Марковић, француски радикализам, Леон Гамбета, Жорж Клемансо, Ками Пелетен

Народна радикална странка је прва модерна политичка странка основана у Србији. Формирана је 20. јануара 1881. године, када је у првом броју њеног партијског органа, листа *Самоуправа*, изашао страначки програм. Овај програм потписало је 38 народних посланика „са још 38 другова народних посланика“, чија имена нису наведена.[1)] Међу потписницима били су познати народни трибуни Ранко Тајсић и Димитрије Катић, свештеници Милан Ђ. Ђурић, Новак Милошевић, Иван Протић, Василије Павић, Марко Петровић, Павле Ј. Вуковић, Ђорђе Милетић, каснији непосредни учесници Тимочке буне Љубомир Дидић, поп Маринко Ивковић, али и будући угледни министри и високи државни функционери Никола Пашић, Коста Таушановић, Раша Милошевић, Пера Велимировић.[2)]

Када се говори о социјалној структури Радикалне странке наводи се да се ради о организацији сељачке масе, односно већине становника, када се говори о њеном програму у њему се налазе страни утицаји и домаће претече, али кад се разговара о особама у којима је персонификован целокупан рад Радикалне странке, обично се помиње само једно име - Никола Пашић. Бивши студент у Цириху, народни посланик, ватрени скупштински говорник, добар организатор, способан да одстрани конкуренте,

1) Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића, књига друга*, Геца Кон, Београд, 1934, стр. 317.

2) Текст програма Народне радикалне странке с именима 38 посланика који су га потписали видети у: Раша Милошевић, *Тимочка буна 1883. године. Успомене Раше Милошевића, члана Главног одбора Народне Радикалне странке*, Штампарија Драг. Грегорића, Београд, 1923, стр. 24-27.

Пашић је веома брзо око себе окупљао посланике градећи ауторитет међу њима. Градећи свој ауторитет, у почетку међу посланицима и страначким колегама, а касније и међу народом, стварао је и подршку странци све док се Пашићеве и страначке идеје и начин деловања нису у очима народа изједначиле, а Радикална странка и Пашић потпуно стопили.

1. ПРОГРАМСКИ ДОКУМЕНТИ НАРОДНЕ РАДИКАЛНЕ СТРАНКЕ

Под утицајима идеја Светозара Марковића и скупштинског деловања народног трибуна Адама Богосављевића, Радикална странка је започела своје политичко деловање, али и пут програмске основаности и кретања. Левичар, неспорни вођа своје групе, уредник *Раденика*, Светозар Марковић је наглашавао потребу социјалистичког преображаја читавог политичког, економског и друштвеног система. „Као што су раније либерали сматрали либерализам за научну истину, тако је Марковић сматрао социјализам.“[3)]

Марковићеву економску и политичку мисао карактерише снажни антибирократизам, републиканизам, одбрана Париске комуне, наглашавање проблема презадужености сељака и истицање значаја произвођачких и потрошачких задруга као основе друштвених промена. У Нацрту за програм Радикалне партије из 1873. године, Светозар Марковић износи своју антимодерну концепцију радикалне промене целокупног друштвено-политичког и економског поретка. Као што државна власт прелази на централни одбор изабран по делегатском систему, у окрузима се на исти начин формирају окружни одбори. Док полицијска власт постаје надлежност општина, уместо судске власти уводе се поротни судови. Радикализам у политичкој сфери прелази и у област економије. Економски радикализам се одређује кроз захтев за потпуним укидањем свих дугова према Управи фондова и тежњу ка преласку у општинску оног „вишка“ површине земље у приватној својини коју њен власник не може сам да обрађује. Из „општих народних прихода“ исплаћују се и социјална давања.[4)]

3) Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића, књига прва*, Геца Кон, Београд, 1934, стр. 253.

4) „Нацрт пројекта за програм Радикалне странке“, у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош

Иако је било очекивано да буде заводљив за масе, пријемчив и интересно привлачан за сељаке, близак занатлијама, програм Светозара Марковића за време његовог живота стекао је присталице готово само у групи ђака и дела млађе интелигенције. Заслугу за проширење социјалне основе подржавалаца Марковићевог покрета, у периоду пре појаве Радикалне странке, треба приписати Адаму Богосављевићу. „Марковић је виђен као идеолог, Богосављевић као онај који је његове идеје посредовао сељачкој маси.“[5)]

Овај дипломац Велике школе се по завршетку студија враћа на село и наставља да живи као и све његове комшије. „Сељак-филозоф“, односно „сељак-факултетлија“, Адам ватреним говорима у скупштини продубљује јаз између сељака и варошана, потлачених и надређених, нешколованих и образованих, представника физичког и интелектуалног рада, сиромашних и државних службеника и трговаца за које су ови први сматрали да су се обогатили и да живе на рачун сељака.[6)] Без жеље да разуме потребе функционисања државног система и супротстављен модернизацији земље, не схватајући значај било какве промене из које не произилази непосредна и видљива корист, у недостатку разумевања смисла државе као простора који надилази парцијалне интересе власника ливада, њива и шума, прилагођене идеје Светозара Марковића, с мање идеолошког интелектуализма, али више потенцијала за практичну заводљивост народних маса, добијају подршку на селу, каснијој друштвеној бази Народне радикалне странке.

Као што је Адам допринео популаризацији Светозарevих идеја на селу и тако створио социјалну базу за настанак странке, када ђаци и млада интелигенција започну свој самостални политички живот, настаће и свакој странци неопходан слој партијског вођства. На почетку основа, Марковићеве идеје временом ће бивати потиснуте новим околностима, на послетку и преласком странке из крајње опозиције власти и поретку у центар политичких збивања, али и новим утицајима, више радикалским него радикалним.

У Радикалном програму Николе Пашића из 1876. године и даље се наглашавају Марковићеви принципи народне сувере-

Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991, стр. 79-81.

5) Латинка Перовић, „Програми народне демократије у Србији друге половине XIX века“, *Токови историје*, Институ за новију историју Србије, Београд, бр. 3-4/1999, стр. 88.

6) Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића, књига прва*, нав. дело, стр. 395. и 401.

ности, самоуправе и задругарства, али у њему нема ни помена могућности укидања приватне својине. Пашић се залаже за световну државу и једнакост свих вера пред законом, обавезно основно образовање о трошку општина, а у спољном погледу за савез српско-бугарског народа, а по могућству и стварање дунавске конфедерације.[7)]

Програм Народне радикалне странке из јануара 1881. године представља, за разлику од претходних програмских претеча радикала, званични документ модерне политичке партије у настајању, правни основ њеног формирања и базу за скупљање и сабирање радикалских присталица. У свом првом члану у програму је исказано опредељење за „унутра народно благостање и слободу, и с поља државну независност и ослобођење и уједињење и осталих делова Српства."[8)] Уз настојање за остварење материјалног благостања народа, радикали истичу и потребу за „правичном расподелом државних терета".[9)] Први циљ радикалског програма у области законодавства односио се на промену устава. Њихов захтев је, у потпуном складу с називом странке, био радикалан, али и знатно умеренији у односу на Марковићев републиканизам и атеизам. Осим чланова који су Србију у погледу облика владавине одређивали као уставну монархију с народним представништвом, наследног права на престо потомака кнеза Милана и православља као званичне државне вере, радикали траже промену свих других чланова Намесничког устава.[10)] Залажу се за „пуну законодавну власт" Народне скупштине, укидање институције Државног савета и периодично састајање Велике народне скупштине.[11)]

Антимодеран однос Народне радикалне странке према бирократији, који ће бити истицан кроз читав период опозиционог деловања радикала, потицао је од идеја Светозара Марковића и јасно је видљив и у оснивачком програму странке, где се истиче да администрација треба да буде „што простија, што јевтинија и

7) „Радикални програм Николе Пашића",у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991, стр. 83-86.

8) „Програм Народне радикалне странке", у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991, стр. 101.

9) Исто.

10) Исто, стр. 101.

11) Исто, стр.101-102.

што целисходнија“.[12] Под истим утицајем, у страначком програму се наглашава да је неопходно напустити постојећу територијалну организацију земље на округе и да државу треба поделити искључиво на општине и срезове, а њих организовати на начелу самоуправе. Радикали се залажу искључиво за непосредни и прогресивни начин опорезивања и остварење начела општег, обавезног и бесплатног образовања. Као основу државне независности радикали истичу народну, а не модерну, стајаћу војску. Ова друга, по њима, треба да буде само „школа за народну војску“. Војска треба да допринесе спољним циљевима земље, а међу њима се истиче стварање савеза балканских народа, при чему је неопходно што пре направити споразуме с Црном Гором и Бугарском.[13]

У погледу права и слобода, Народна радикална странка се опредељује за потпуну слободу штампе, слободе збора и договора и слободу удружења.[14] Слобода штампе је за радикале имала велики значај. Томе у прилог говоре и следеће Пашићеве речи: „Народ нема никакве своје контроле, да контролише како судство, тако и извршну власт, ако нема слободе штампе.“[15] Чланови Радикалне странке су се залагали и за општинску самоуправу и личну и имовну безбедност, а у спољној политици тежили су ослобођењу и уједињењу свих простора где живи српски народ.[16] Насупрот Марковићевом републиканизму, радикали у програму прихватају монархистичку власт оличену у наследном праву династије Обреновића.

Рангирајући народне потребе, али истичући тиме и основне постулате радикалског програма, Никола Пашић је наглашавао да је прва потреба народа штедња, друга, да се закони у земљи поштују, а као трећу потребу одредио је неопходност завођења слободне штампе.[17]

У почетку односи будућих радикала и напредњака били су блиски и они су заједнички учествовали на изборима 1880. годи-

12) Исто, стр. 102.

13) Исто, стр. 102-103.

14) Исто, стр. 104.

15) „Говор Николе Пашића у Народној скупштини 13. децембра 1878“, у зборнику: *Никола Пашић у Народној скупштини, књ. 1* (приредила: Латинка Перовић), Службени лист СРЈ, Београд, 1997, стр. 90.

16) „Програм Народне радикалне странке“, нав.дело, стр. 103-104.

17) „Учешће Николе Пашића у расправи о адреси, у Народној скупштини 17. новембра 1879.“, у зборнику: *Никола Пашић у Народној скупштини, књ. 1* (приредила: Латинка Перовић), Службени лист СРЈ, Београд, 1997, стр. 179.

не. „Измешани радикали и конзервативци однели су победу над либералима. Радикали и конзервативци заједнички су извојевали победу, али нису заједно уживали и плодове победе. Конзервативци су добили владу, а радикали су остали ван ње.“[18] Следили су вишегодишњи сукоби присталица Напредне и Радикалне странке. Међутим, одласком напредњака с власти, краљ сачињава либерално-радикалну владу Јована Ристића. „Био је то почетак радикалске ере у Србији.“[19]

После пада Ристићеве владе чланови радикалног скупштинског клуба на захтев краља сачинили су програм којим би, по њиховом виђењу, требало да се руководи нова влада и Народна скупштина. У њему је, поред већ старих програмских захтева радикала за општинском самоуправом, либерализацијом закона о штампи, закона о зборовима и удружењима, снажнијих јемстава личне безбедности и самосталности судске власти, изражен и захтев за промену устава, односно за стварање „чисто народног устава“, али су и дати предлози који се тичу финансијских уштеда у погледу државних расхода, где се показују и снажна антимодернизацијска опредељења радикала у области реформи државне управе и војске. Они наглашавају потребу остварења равнотеже државног буџета кроз смањење броја посланстава у иностранству, уштеда у жандармерији и смањења висине војног буџета враћајући сталној војсци карактер народне. Једноставно, сва финансијска средства неопходна за примену тековина политичке модернизације радикали су и даље посматрали само као неоправдане и непотребне државне издатке, чист трошак по државни буџет и неиздржив материјални терет на народним леђима.[20]

2. ПОДРУЧЈА ДЕЛОВАЊА

На настанак програмских докумената и начин деловања Народне радикалне странке, поред већ поменутих домаћих, утицали су и страни извори, како они са Запада тако и они с европског Истока. Док су у првој фази развоја радикалног покрета

18) Миливоје Поповић, *Борбе за парламентарни режим у Србији*, Политика, Београд, 1939, стр. 53.

19) Чедомир Антић, *Српска историја*, Вукотић медиа, Београд, 2013, стр. 172.

20) „Програм који је Радикални скупштински клуб поднео био Његовом Величанству Краљу Милану I 18. децембра 1887. године“, у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991, стр. 161-165.

доминирале идеје Светозара Марковића и руских народњака, по формалном конституисању Радикалне странке примат у утицају полако преузима француски радикализам, а радикали у каснијем периоду прихватају и неке идеје британског парламентаризма.[21)]

Како бих могао да утврдим који од набројаних извора су деловали на одређене програмске ставове, с њима повезан начин учешћа радикала у политичком животу и однос ове странке према политичкој модернизацији, размотрићу утицаје у унутрашњој политици, као и правце спољашње политике.

2.1. Утицаји у унутрашњој политици

На радикалско схватање идеје народне суверености, начина територијалне организације власти, облика владавине и неопходности успостављања политичких права и слобода утицали су руски народњаци и француски радикали, а у каснијем периоду и британски парламентаризам. Настала на темељима социјалистичког покрета Светозара Марковића, Народна радикална странка је све до слома Тимочке буне била под утицајем руског народњаштва. Под утицајем руских народњака у почетном периоду настајања, француских радикала у наставку, Радикална странка је временом из опозиције режиму, али и целокупном државном апарату, прерасла у владајућу политичку партију која се, већ прихвативши власт династије, протоком периода саживела и с постојећим друштвеним поретком.

Утицај руског народњаштва на деловање радикала најочигледнији је био у доба када Радикална странка још увек није била ни формирана. Већ у периоду доласка на студије Светозара Марковића из Русије у Цирих, тамо је деловала група Руса, Пољака и Срба коју су чинили претежно студенти. Руси и Пољаци били су бројнији. „Обе ове групе биле су спречене да студирају на руским универзитетима – први због политике која је спречавала упис политичким неистомишљеницима на универзитете у Русији, а други услед одређивања квота за упис неруских народа.“[22)]

---

21) Душан Т. Батаковић, „Француски утицаји у Србији 1835–1914 – четири генерације `Паризлија`“, *Зборник Матице српске за историју*, Матица српска, Нови Сад, бр. 56, 1997, стр. 85–86, Милан Ст. Протић, *Радикали у Србији: идеје и покрет: 1881–1903*, САНУ, АИЗ Досије, Београд, 1990, стр. 59, Латинка Перовић, *Српски социјалисти 19. века: прилог историји социјалистиче мисли*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995, стр. 45.

22) Предраг Терзић, „Пашићево разумевање словенске традиције у првој фази његовог политичког деловања“, у зборнику: *Разумевање традиције и традиције разумевања*: *Сремски Карловци, 15-16. IX 2012* (уредник: Слободан Кањевац), Српско филозофско друштво, Београд, Кровови, Сремски Карловци, 2013, стр. 289.

Циришки студенти налазили су се под утицајем Бакуњина и Светозара Марковића. За разлику од Бакуњина који је сматрао да је неопходно извршити потпуну промену свих институција постојећег друштвеног уређења,[23] малобројнији круг око Светозара Марковића налазио се под утицајем идеолошких поставки народњачког социјализма, у које се убрајају: народ, насупрот радништву, као субјекту револуције, некапиталистички развојни пут, критика либерализма, важност критичких мислилаца у припреми народа за револуцију, вера у науку као средство за побољшање човека, али и друштва.[24]

Почетни период деловања Радикалне странке обележен је идејама руских народњака које су због недостатка индустрије у Русији, а самим тим и индустријског радништва, у социјалном смислу биле знатно примереније Србији у односу на идеје класичних западних социјалистичких мислилаца. Сељаштво је чинило највећи део социјалне структуре и у Русији и у Србији, па је у непостојању радништва оно постало социјална основа револуционарних тежњи руских народњака и будућих српских радикала. И једни и други су настојали да, прескачући фазе друштвеног и економског развоја, постигну бржи напредак својих земаља. Међутим, револуционарни начин освајања власти већ оснивањем Народне радикалне странке бива стављен у други план, а пропашћу Тимочке буне и каснијим уласком радикала у власт, они потпуно прихватају парламентарни начин деловања.

У погледу облика владавине, руски народњаци су се опредељивали за републику. Светозар Марковић је такође био присталица републиканског облика владавине, али, при оснивању Народне радикалне странке, насупрот претходним узорима, прихваћен је монархистички облик владавине с наследним правом династије Обреновића. Док је Светозарева група, и поред тога што је била програмски дефинисана организација истомишљеника, ипак остала на нивоу неформалног облика удруживања, Народна радикална странка је, као политичка партија формирана у складу са законом, своје програмске документе морала да усклади с постојећим државним нормативним актима, а тиме и да прихвати главне поставке постојећег друштвено-политичког система.

23) Ђорђе Ђурић, „О српским студентима у Цириху 70-их година XIX века према сећањима једнога од њих“, *Зборник Матице српске за историју*, Матица српска, Нови Сад, бр. 61–62, 2000,стр. 197.

24) Латинка Перовић, Андреј Шемјакин, „Увод“, у зборнику: *Никола П. Пашић: писма, чланци и говори (1872–1891)* (приредили: Латинка Перовић, Андреј Шемјакин), Службени лист СРЈ, Београд, 1995, стр. 9.

Радикалско наглашавање значаја словенских и српских традиционалних установа, такође, потиче од руских узора. Антимодерно схватање општине као основне друштвене и политичке јединице и стално истицање захтева за њеном самоуправом заузимали су важан део програма Радикалне странке. „Српска задруга најближа је социална установа у славенству и у свету, која стоји најближе руској општини, `руском миру` и иза те српске задруге стоји српска општина, која јој није испустила или напустила захтев о својој `самоуправи општинској` и која још има довољно општинског земљишта, које припада целој општини, свима члановима њеној.“[25)]

Циљ радикала био је да створе народну, сељачку државу као противтежу бирократској држави. „Народна држава подједнако је антитеза и апсолутистичкој и либералној држави.“[26)] Преимућство у бројном смислу, али и социјалну основу такве државе, чинили би сељаци. У том смислу Никола Пашић је глорификовао српског сељака: „Гуњац и опанак створио је ову земљу, подигао је и засновао све ово што данас имамо. Сељак у гуњу и опанку устао је против угњетача, и својом крвљу оросио брда и долине, истребио аге и бегове, подигао путове и школе, и све остало што данас ми имамо и овде уживамо.“[27)]

Утицај француског радикализма на програм и деловање Радикалне странке видљив је у периоду осамдесетих година XIX века. Творац програма Радикалне странке Пера Тодоровић је 1879. и 1880. годину провео у егзилу у Паризу, где се упознао с француским радикализмом и идејама Леона Гамбете.[28)] Већ у то време

25) Никола Пашић, „Слога Србо-Хрвата“, у зборнику: *Никола П. Пашић: писма, чланци и говори (1872–1891)* (приредили: Латинка Перовић, Андреј Шемјакин), Службени лист СРЈ, Београд, 1995, стр 313.

26) Латинка Перовић, *Српски социјалисти 19. века: прилог историји социјалистиче мисли*, нав. дело, стр. 121.

27) „Говор Николе Пашића на Првој земаљској конференцији Народне радикалне странке, 26. јула/7. августа 1882. године у Крагујевцу (Скраћена и измењена верзија)“, у зборнику: *Сто говора Николе Пашића: вештина говорништва државника. Књ. 1* (приредио: Ђорђе Станковић), Рад, Београд, 2007, стр. 93. Опширнији опис видети у другој верзији истог говора: „Говор Николе Пашића на Првој земаљској конференцији Народне радикалне странке, 26. јула/7. августа 1882. године у Крагујевцу (Аутограф)“, у зборнику: *Сто говора Николе Пашића: вештина говорништва државника. Књ. 1* (приредио: Ђорђе Станковић), Рад, Београд, 2007, стр. 102. На основу таквих заслуга „гуњаца и опанка“, Пашић је сматрао да му следује и право да постане „највећи господар у својој земљи“, односно „неограничени суверен“.

28) Gale Stokes, *Politics as development: The Emergence of Political Parties in Nineteenth-Centuary Serbia,* Duke University Press, Durham and London, 1990, стр. 198-199, Латинка Перовић, *Пера Тодоровић*, Рад, Београд, 1983, стр. 61, Велизар Нинчић, *Пера Тодоровић*, Нолит, Београд, 1956, стр. 62-68.

у оквиру француског радикализма постоје два крила. Док је радикалније, Клемансоово крило захтевало целокупну промену устава из 1875. године, умеренија Републиканска унија, чији је вођа био Гамбета, задовољавала се делимичном променом Устава, а њен републиканизам се није протезао на социјалну републику.[29)]

Први програм Радикалне странке из 1881. године веома је сличан Белвилском програму (*Programme de Belleville*) Леона Гамбете из 1869. године и изборним програмима вођа француских радикала Жоржа Клемансоа и Камија Пелетена пред парламентарне изборе у Француској 1881. године.[30)]

Клемансо се у свом изборном програму залаже за једнодоми парламент, опште право гласа, апсолутну слободу говора и удруживања, одвајање цркве од државе, обавезно бесплатно образовање, замену стајаће војске народном милицијом, бесплатну и једнаку правду за све грађане, изборне и мандатне чиновнике на свим државним положајима, административну децентрализацију засновану на начелу комуналне аутономије и увођење прогресивног пореза на капитал и приход.[31)] Ако се упореде поставке Клемансоовог програма с првим програмом Народне радикалне странке, долази се до закључка да су разлике мале, готово минималне. Тако Клемансо, захтевајући пуну законодавну власт доњег парламентарног дома, тражи укидање сената, а радикали, с обзиром на непостојање другог парламентарног дома у Србији, залажу се за престанак постојања институције Државног савета. И поред тога што у свом програму наводе недостатке бирократске управе, радикали се не опредељују за изборност и мандатност државних чиновника.

У погледу апсолутне заштите слобода и права, општег права гласа, одвајање цркве од државе, обавезног и бесплатног школовања, замене стајаће војске народном милицијом, као и пореских реформи,[32)] програм Камија Пелетена веома је сличан Клемансоовом изборном програму, а тиме и првом програму Народне радикалне странке. Сличност Пелетеновог изборног манифеста и Клемансоовог програма огледа се и у истицању потребе уставне ревизије којом би се укинула институција Сената, успоставила изборна функција председника, а државно устројство се одреди-

29) Латинка Перовић, *Пера Тодоровић*, нав. дело, стр. 63.

30) Милан Ст. Протић, *Радикали у Србији: идеје и покрет: 1881–1903,* нав.дело, стр. 71.

31) Исто.

32) Исто, стр. 72.

ло кроз скупштински систем власти, образован на свим нивоима вертикалне државне структуре.[33)]

Слично Пелетену, Народна радикална странка је захтевала радикалну промену уставног уређења земље, али је, насупрот његовим програмским захтевима, програмом донетим приликом оснивања странке као облик владавине у Србији, прихватила уставну монархију с наследним правом династије Обреновића. Док се Радикална странка залагала за законодавну власт Народне скупштине и општинску самоуправу, Пелетенов конветски систем власти више је одговарао организацији државне власти кроз одборе биране по делегатском систему који се истичу у програму Светозара Марковића из 1873. године. У том погледу начин организације власти истакнут приликом организације Радикалне странке био је знатно умеренији од Пелетенове радикалне демократије.

У стране изворе српског радикализма, поред руске социјалистичке традиције и француског радикализма, убраја се и британска политичка мисао оличена на првом месту кроз британски парламентаризам. Иако су први утицаји британске политичке мисли у Србији видљиви крајем педесетих година XIX века, први списи из области британске политичке теорије су на српски језик преведени знатно касније. Тако је кнежевић, а будући краљ, Петар Карађорђевић 1868. године у Бечу објавио превод књиге *О слободи* Џона Стјуарта Мила, а осам година касније либерал Владимир Јовановић превео је други Милов спис, *О представничкој влади*.

За разлику од француских деловања на српске политичке мислиоце, делатнике и политичке странке, британски утицаји су били знатно мањег обима и интензитета. Разлози томе су вишеструки. С једне стране, Британија је географски удаљенија од Србије у односу на Француску. Друго, готово да није било теоретичара политике и првака политичких странака који су се школовали у Британији. Треће, међу политичком елитом у Србији тог доба било је мало оних који су говорили енглески језик.

С обзиром на недовољну заступљеност људи који су били способни да се служе енглеским језиком, међу српском политичком елитом читани су углавном француски преводи дела британских аутора. Ипак, неколико радикалских вођа су на српски језик преводили списе британских аутора. Тако је Коста Таушановић

33) Исто, стр. 71-72.

1879. године превео Ховерову студију „Швајцарска, њен устав, влада и самоуправа“, а 1884. Стојан Протић преводи швајцарски, амерички и белгијски устав. У англофиле међу првацима Радикалне странке спада и вишеструки министар финансија Михаило Вујић који је теоријско-филозофску основу свог делања засновао, поред осталог, на индуктивном методу Френсиса Бекона, као и на Локовом и Хјумовом емпиризму.[34)]

Париски доктор права и члан Радикалне странке Милован Ђ. Миловановић наводи имена неколико британских политичких теоретичара који су утицали на идеологију Радикалне странке, а то су: Бецхот (*Bagehot*), Фриман (*Freeman*), Мејн (*Maine*), Боутми (*Boutmy*), Гајст (*Geist*).[35)]

Значајнији британски утицаји на српски радикализам настају тек после Тимочке буне из 1883. године. Од британског парламентаризма радикали су преузели принцип зависности владе од парламентарне већине и установу страначке владе.[36)] Радикали су пошли од становишта да би у идеалном систему народ требало самостално да влада, али је због броја становника, величине државе и сложености државних послова овај начин владања у пракси неизводљив. Из тог разлога народ бира своје представнике у парламенту на које преноси суверену моћ. С обзиром да већина посланика представља ставове већинског дела народа, потпуно је природно и да парламентарна већина формира владу, а како се за посланике у скупштини кандидују представници странака, она странка која добије највећи број посланичких места постаје владајућа. Устав од 1888. предвидео је зависност владе од парламентарне већине и принцип министарске одговорности.

Преузевши ове принципе, радикали их нису једноставно прихватили, већ су их прилагодили својим ранијим програмским начелима и социјалној структури која је подржавала њихову политику. Док су „београдски“ радикали схватали значај западноевропског парламентаризма, радикали из унутрашњости су настојали да парламентарни инструментариј користе искључиво у сврху избора и промене свих носилаца друштвених и државних функција. Парламентаризам је за њих представљао радикално

34) Обрен Благојевић, *Економска мисао у Србији до Другог светског рата*, САНУ, Београд, 1980, стр. 161.

35) Милован Ђ. Миловановић, „О парламентарној влади“, *Отаџбина*, књ. 19, мај и јун 1888, стр. 166.

36) Милан Ст. Протић, *Радикали у Србији: идеје и покрет: 1881–1903,* нав.дело, стр. 76-79.

демократски начин управљања свим друштвеним и политичким токовима. „Парламентаризам је схваћен као проширење самоуправе. По начелима самоуправе, народ поставља и збацује локалне чиновнике: по начелима парламентаризма, Народна скупштина одређује највише чиновнике у држави, - одређује министре, јер за министре краљ не сме узети никога кога Скупштина неће.“[37] „Парламентарни систем, како су га радикали исповедали, прелазио је у конвентовски систем, док су напредњаци и либерали били за парламентаризам, у ком ће бити обезбеђена равнотежа између владаоца и парламента.“[38]

2.2. Спољашња политика

У периоду настанка Народне радикалне странке, Србија је већ била међународно призната независна држава. Процес њеног територијалног одређења, ипак, није био ни приближно завршен. Определивши се за стварање државе на начелу народности, радикали су тежили територијалном проширењу Србије, али нису искључивали ни могућност живота у заједничкој држави са сродним, словенским народима. У почетним фазама деловања, Народна радикална странка тежила је одржавању присних односа с Бугарском, а везе с Бугарима у раним радикалским плановима заузимале су значајније место од српско-хрватских односа. Централно место односа с Бугарима и њихов већи значај од односа с Хрватима у спољнополитичким плановима Народне радикалне странке произилазили су из битности коју су радикали придавали православној вери, која је имала већи значај од припадности словенској групи народа.[39]

О окренутости радикала ка Бугарској у том периоду говори и чињеница да су после Тимочке буне 1883. године Никола Пашић и други политички емигранти уточиште, али и подршку власти, нашли у овој суседној земљи. Пашић из Бугарске одржава контакте с руским славенофилима, а у његовим писмима наглашава се значај словенства и православља. Из Бугарске се у Србију враћа тек 1889. године.[40]

---

37) Слободан Јовановић, *Влада Александра Обреновића, књига прва*, Геца Кон, Београд, 1934, стр. 179-180.

38) Миливоје Поповић, *Борбе за парламентарни режим у Србији,* нав.дело, стр. 55.

39) Предраг Терзић „Пашићево разумевање словенске традиције у првој фази његовог политичког деловања“, нав.дело, 287-302.

40) Исто.

Пишући највероватније за време емиграције у Бугарској,[41] Никола Пашић разматра и друге могућности државног проширења: „Са једне стране, Пашић жели државу ослобођених и уједињених Срба, а са друге, увиђајући и бројне предности великих држава, жели конституисање што веће државе.“[42] Етничку државу српског народа чинили би простори Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Косова, Македоније, али с обзиром на велику етничку измешаност тих територија, било је готово немогуће направити државу у којој би живели само Срби, као што није било могуће ни формирати етнички чисту хрватску државу: „Оно што је сад или ускоро могуће то су или Велика Србија или српско-хрватска држава.“[43]

Као главне препреке српско-хрватском уједињењу Никола Пашић, у истом тексту, наводи: историјску прошлост, другачију веру и различите начине на основу којих се може извршити уједињење. Док су Срби желели уједињење на „демократско-славенским“ идејама слободе, братства и „равненства“, Хрвати су тежили да се уједињење изврши око Троједнице, односно око Хрватске, Славоније и Далмације.[44] Без обзира што су се радикали залагали за једнакост свих вера, Пашић у католичанству, политици Ватикана и аустроугарском односу према Словенима види велике препреке уједињењу два народа.[45] Вођа радикала се снажно супротставља конкурентској великохрватској идеји заснованој на поставкама Западне цивилизације.[46]

Различитост вера, међутим, Никола Пашић не схвата као непремостиву препреку уједињењу. Тако, раздвајајући католичанство од западњаштва, Пашић не ставља у први план неопходност преласка Хрвата у православље у циљу приближавања два наро-

41) Пашићев текст не садржи датум када је писан, али Латинка Перовић и Андреј Шемјакин на основу претежно руске литературе коју користи, а посебно књиге Данилевског *Русија и Европа*, опасности од продора Запада на Исток којом је Пашић у емиграцији био заокупљен и значајем вере који истиче а која је била елемент на основу кога је помоћу митрополита Михаила покушавао да се повеже за словенофилима, закључују да је текст писан у време Пашићеве емиграције у Бугарској. (Никола Пашић, „Слога Србо-Хрвата“, нав.дело, стр. 285).

42) Драган Симеуновић, „Савршени државник и (не)довршена држава“, у: Драган Симеуновић, *Нововековне политичке идеје у Срба*, Институт за политичке студије, Београд, 2000, стр. 490.

43) Исто.

44) Никола Пашић, „Слога Србо-Хрвата“, нав.дело, стр. 287-288.

45) Исто, стр. 290-301.

46) Исто, стр. 295-301.

да: „Ми говоримо томе делу и кажемо му да је важније преваспитање себе самог у духу славенства и православља, но официјелна промена вере, јер ћемо онда имати православних западњака, од којих слабе вајде има славенстсво и православаље.“[47] Тако изнет концепт уједињења није, дакле, ексклузиво православни нити искључиво српски, нити је антикатолички, већ се заснива на уједињењу сродних народа уз помоћ православне Русије, а на принципу њиховог словенског порекла, са словенским установама и обичајима.

Спољнополитичко опредељење Радикалне странке и самог Пашића временом еволуира, од окренутости Бугарској ка стварању државе српског народа, односно уједињењу у заједничку државу с Хрватима. За време Првог светског рата Никола Пашић је обављао функцију председника владе, а после рата извршено је уједињење Срба, Хрвата и Словенаца у оквиру Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Председник прве владе заједничке државе био је такође радикал, Стојан Протић.

*
* *

Народна радикална странка је, стварајући страначке програмске документе и учествујући у парламентарном раду, али и у извршној власти, одредила своје програмске и практичне ставове према свим важнијим друштвеним, економским и политичким питањима. У периоду пре доласка на власт, радикали супротстављају правној сељачку државу, либералној и индивидуалистичкој народну и колективну демократију, а бирократском државном уређењу народну самоуправу. Њихова егалитарна доктрина прихвата једнакост свих грађана пред законом, али се супротставља сваком облику социјалне и имовне неједнакости.

У формативном периоду настајање група каснијих радикала била је под утицајем народњачког социјализма, да би се већ у доба писања првог програма Народне радикалне странке из 1881. године приметиле сличности с Белвилским програмом (*Programme de Belleville*) Леона Гамбете из 1869. године, као и изборним програмима лидера радикала у Француској Жоржа Клемансоа и Камија Пелетена, који су писани уочи парламентарних избора у Француској 1881. године.

47) Исто, стр. 302.

Поред француских, у деловању Народне радикалне странке видљиви су и утицаји британског парламентаризма, и то првенствено кроз преузимање принципа зависности владе од већине у парламенту и путем прихватања установе страначке владе. Од британских теоретичара на радикале у Србији највише су утицали Бецхот (*Bagehot*), Фриман (*Freeman*), Мејн (*Maine*), Боутми (*Boutmy*) и Гајст (*Geist*). Док су француски утицаји и на програм и деловање Радикалне странке били снажнији и започети раније, утицаји британске политичке мисли су били мањег обима, а и настали су у каснијој фази развоја странке.

ЛИТЕРАТУРА

Антић Чедомир, *Српска историја*, Вукотић медиа, Београд, 2013.

Батаковић Душан Т, „Француски утицаји у Србији 1835–1914 – четири генерације `Паризлија`“, *Зборник Матице српске за историју*, Матица српска, Нови Сад, бр. 56, 1997.

Благојевић Обрен, *Економска мисао у Србији до Другог светског рата*, САНУ, Београд, 1980.

„Говор Николе Пашића на Првој земаљској конференцији Народне радикалне странке, 26. јула/7. августа 1882. године у Крагујевцу (Аутограф)“, у зборнику: *Сто говора Николе Пашића: вештина говорништва државника. Књ. 1* (приредио: Ђорђе Станковић), Рад, Београд, 2007.

„Говор Николе Пашића на Првој земаљској конференцији Народне радикалне странке, 26. јула/7. августа 1882. године у Крагујевцу (Скраћена и измењена верзија)“, у зборнику: *Сто говора Николе Пашића: вештина говорништва државника. Књ. 1* (приредио: Ђорђе Станковић), Рад, Београд, 2007.

Говор Николе Пашића у Народној скупштини 13. децембра 1878“, у зборнику: *Никола Пашић у Народној скупштини, књ. 1* (приредила: Латинка Перовић), Службени лист СРЈ, Београд, 1997.

Ђурић Ђорђе, „О српским студентима у Цириху 70-их година XIX века према сећањима једнога од њих“, *Зборник Матице српске за историју*, Матица српска, Нови Сад, бр. 61–62, 2000.

Јанковић Драгослав, *О политичким странкама у Србији XIX века*, Просвета, Београд, 1951.

Јовановић Слободан, *Влада Александра Обреновића, књига прва*, Геца Кон, Београд, 1934.

Јовановић Слободан, *Влада Милана Обреновића, књига друга*, Геца Кон, Београд, 1934.

Јовановић Слободан, *Влада Милана Обреновића, књига прва*, Геца Кон, Београд, 1934.

Миловановић Милован Ђ, „О парламентарној влади“, *Отаџбина*, књ. 19, мај

и јун 1888.

Милошевић Раша, *Тимочка буна 1883. године. Успомене Раше Милошевића, члана Главног одбора Народне Радикалне странке*, Штампарија Драг. Грегорића, Београд, 1923.

„Нацрт пројекта за програм Радикалне странке“, у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991.

Нинчић Велизар, *Пера Тодоровић*, Нолит, Београд, 1956.

Пашић Никола, „Слога Србо-Хрвата“, у зборнику: *Никола П. Пашић: писма, чланци и говори (1872–1891)* (приредили: Латинка Перовић, Андреј Шемјакин), Службени лист СРЈ, Београд, 1995.

Перовић Латинка, „Милан Пироћанац – западњак у Србији 19. века“, у зборнику: *Србија у модернизацијским процесима 19. и 20. века. 3, Улога елита* (уредник: Латинка Перовић), Београд, 2003.

Перовић Латинка, *Пера Тодоровић*, Рад, Београд, 1983.

Перовић Латинка, „Програми народне демократије у Србији друге половине XIX века“, *Токови историје*, Институт за новију историју Србије, Београд, бр. 3-4/1999.

Перовић, Латинка, *Српски социјалисти 19. века: прилог историји социјалистиче мисли*, Службени лист СРЈ, Београд, 1995.

Перовић Латинка, Шемјакин Андреј, „Увод“, у зборнику: *Никола П. Пашић: писма, чланци и говори (1872–1891)* (приредили: Латинка Перовић, Андреј Шемјакин), Службени лист СРЈ, Београд, 1995.

Поповић Миливоје, *Борбе за парламентарни режим у Србији*, Политика, Београд, 1939.

„Програм Народне радикалне странке“, у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991.

„Програм који је Радикални скупштински клуб поднео био Његовом Величанству Краљу Милану I 18. децембра 1887. године“, у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991.

Протић Милан Ст, *Радикали у Србији: идеје и покрет: 1881–1903*, САНУ, АИЗ Досије, Београд, 1990.

Раденић Андрија, „О радикалским `сељачким бунама` у Србији 1892-1893. године“, *Историјски часопис*, бр. 9-10, Београд, 1960.

„Радикални програм Николе Пашића“, у зборнику: *Програми и статути српских политичких странака до 1918. године* (приредили: Василије Крестић, Радош Љушић), Књижевне новине, Београд, 1991.

Симеуновић Драган, „Савршени државник и (не)довршена држава“, у: Драган Симеуновић, *Нововековне политичке идеје у Срба*, Институт за политичке студије, Београд, 2000.

Терзић Предраг, „Пашићево разумевање словенске традиције у првој фази његовог политичког деловања“, у зборнику: *Разумевање традиције и традиције разумевања*: *Сремски Карловци, 15-16. IX 2012* (уредник:

Слободан Кањевац), Српско филозофско друштво, Београд, Кровови, Сремски Карловци, 2013.

„Учешће Николе Пашића у расправи о адреси, у Народној скупштини 17. новембра 1879.“, у зборнику: *Никола Пашић у Народној скупштини, књ. 1* (приредила: Латинка Перовић), Службени лист СРЈ, Београд, 1997.

Stokes Gale, *Politics as development: The Emergence of Political Parties in Nineteenth-Centuary Serbia,* Duke University Press, Durham and London, 1990.

Predrag Terzic

EFFECT OF FRENCH AND BRITISH THOUGHT ON PROGRAM AND ACTION OF NATIONAL RADICAL PARTY

Resume

The development of program documents and the manner of operation of the National Radical Party was influenced by Svetozar Markovic and Adam Bogosavljevic, but there were also significant operations which came from abroad.

As a precursor to radicals, Svetozar Markovic was under the influence of populist socialism ideological settings, which include: the people, as opposed to the workers, as the subject of the revolution, a non-capitalist path of development, a critique of liberalism, the importance of critical thinkers in preparing people for the revolution, belief in science as a means to improve people as well as the society.

However, revolutionary way of taking power, as early as during the establishment of the National Radical Party in 1881, is put into the background, and with the collapse of the Timok Uprising and the subsequent coming of radicals to power they fully accept the parliamentary mode. The first program of the Radical Party of 1881 is very similar to Leona Gambet's Belleville program (Programme de Belleville) of 1869 and the leader election program of the French radicals Georges Clemenceau and Camus Peleten before parliamentary elections in France in 1881.

Under the influence of Clemenceau, radicals advocate for a unicameral parliament, universal suffrage, absolute freedom of speech and association, separation of church and state, free compulsory education, abolition of standing armies, administrative decentralization of the country. The revolutionary action and republicanism thus give

way to democratic parliamentary fight of radicals in order to limit power of the monarch.

While the first phase of development of radical movement was dominated by the ideas of Svetozar Markovic and Russian national party, after the formal constitution of the Radical Party, the supremacy in the influence is slowly been taken over by the French radicalism and radicals in the later period accept some ideas of British parliamentarianism.

Radicals took over the principle of the government's dependence on the parliamentary majority and the establishment of party government from British parliamentarianism.

Keywords: People's Radical Party, Radical Party, radicals, Svetozar Markovic, French radicalism, Leon Gambetta, Georges Clemenceau, Camus Peleten

* Овај рад је примљен 21.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 304+364-1

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 103-120

Ђорђе Стојановић
Институт за политичке студије, Београд

Владимир Илић
Факултет за медије и комуникацију, Београд

РЕКОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ТРАНС-НАЦИОНАЛНЕ ДИМЕНЗИЈЕ*

Сажетак

Овај рад се бави променама у интерпретацији социјалне политике на нивоу дискурзивне екстензије концепта новим процесима, који се могу детектовати као транс-национални (билатерални, регионални и глобални) план социјалне политике. Први део рада се бави утицајем тих елемената на само дефинисање и типологију социјалне политике, а други део критичком анализом њихових позитивних и негативних аспеката. Рад се закључује потребом формулисања „еклектичке/холистичке" варијанте социјалне политике која ће амалгамирати како националне тако и транснационалне елементе.

Кључне речи: социјална политика, глобална социјална политика, регионална социјална политика, режими благостања, држава благостања

1. УВОД

Дискурзивно посматрано, а већ поодавно констатовано, инхерентна противречност држава капиталистичких друштава лежи у вредносно-идеолошкој, додали би и симболичкој, репулзивно-

* Овај рад је настао у оквиру пројекта *Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција,* бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

сти и неконвергентности између развоја моћи производних снага, са једне стране, и производних односа генерички обележених индивидуалним присвајањем вишка вредности, са друге стране.[1)] Та репулзивности и неконвергентност се, опет, на нивоу пројеката држава благостања глобалних капиталистичких друштава показују као контрадикторност између стратегије повећања укупног износа индивидуалног благостања, социјалним кориговањем/елиминисањем тржишних закона, и стратегије осујећивања, ограничавања и дириговања људима, њиховог (биополитичког) компоновања/рекомпоновања саобразно дискурсу капиталистичких економија.

Претходно имплицира да се (пост)модерна капиталистичка држава благостања, заправо, „мери износима" ове две опречне тенденције. Зато, је одговор на питање: шта је то социјална политика (пост)модерне капиталистичке држава благостања, хибридни дикурс који почива на балансирању тензија не само на нивоу концептуализације (једне форме капиталистичког) благостања селективним суспендовањем тржишних закона, већ и на нивоу нормативно-вредносног диктата интензитета и облика благостања прескриптивне капиталистичке економије (као на најуочљивијем нивоу конзервативног благостања утемељеног на запослености). Као до је благостање модерних капиталистичких друштава одвојено од његових носиоца: мада није спорно да постоји, оно је задато и контролисано. У својој неолибералној варијанти, колективно благостање је, чак, напустило јавну арену и постало приватна ствар. Та трансформација се одвија преко тржишта и његове иманентне компетитивности, али питање је да ли „невидљива рука тржишта" може да избалансира „социјалну тежину тржишних друштава"?

Уважавајући претходно, овај рад се бави променама у интерпретацији социјалне политике на нивоу дискурзивне екстензије концепта новим процесима, који се могу идентификовати као транс-национални (билатерални, регионални и глобални) план социјалне политике. Таква констелација доводи до потребе увођења појмова попут режима благостања, микса благостања или средстава за егзистенцију, који ће бити разматрани као ре-

1) Види Norman Geras, „Marx and the critique of political economy", *Ideology in Social Science.* (ed. Robin Blackburn), Random House, New York, стр. 284-305; Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State,* Macmillan, London, 1979, стр. 1-17; и Ђорђе Стојановић, Љубиша Деспотовић, „Дискурзивно трансформисање концепта благостања", *Српска политичка мисао,* Vol. 46, бр. 4/2014, стр. 11-34.

зултат утицаја транс-националних компоненти, посебно глобализације, у новој, реформисаној артикулацији социјалне политике. Рад представља и критику нео-либералног мултилатерализма у формулисању глобалне социјалне политике, као и инклинацију ка глобализацији/универзализацији социјал-демократских атрибута солидарности и узајамности. У том смислу, регионална социјална политика може да послужи као ефикасна баријера неолибералним социјално-економским обрасцима. Рад се закључује истицањем потребе за еклектичко-холистичким разматрањем социјалне политике, дијалектичке комбинације националне социјалне политике и њеног транс-националног транспоновања.

2. МУЛТИПЕРСПЕКТИВНО САГЛЕДАВАЊЕ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Да би касније што боље разумели шта је то глобална и регионална социјална политика, потребно је да саму социјалну политику, тј. њено предметно подручје, сагледамо из више различитих перспектива. На тој линији, социјалну политику можемо да одредимо:[2] (1) као секторијалну политику; (2) као сферу редистрибуције, регулације и права; (3) као ангажман повезан са скупом релевантних друштвених питања; (4) као теоретску основу режима благостања; и (5) преко релације са различитим поставкама развоја државе благостања. Схватање социјалне политике као секторијалне политике је иницирано у контексту развијених држава благостања и фокусирано је на политике и праксе повезане са здравственим услугама, социјалном заштитом, образовањем и становањем. Када такву концептуалну поставку ставимо у контекст земаља у развоју, онда се аналитички „габарит“ проширује комуналним услугама, водом и струјом, те неформалним начинима реализације добробити карактеристичним за неразвијена друштва. Социјална политика може да се разуме и као скуп механизама, политика и процедура употребљених од стране владе и владиних институција, и то у сарадњи са другим актерима, а зарад три социјална плана: (1) социјалне редистрибуције- преиначења/кориговања негативних дистрибутивних исхода економских ангажмана у смеру већег степена једнакости; (2) социјалне регулације- формулисања и ограничавања испољавања приватних

2) Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance,* Sage, London, 2007, стр. 3-8.

актера на начина да се уважавају друштвене последице њихових активности; и (3) промоције права- где се претпоставља да артикулација и легислација права подразумева (институционалне) механизме, већег или мањег степена успешности, за грађанско конзумирање обезбеђених права.

Широко усвојена дискурзивна матрица/конвенција разумевања социјалне политике је одређује као скуп владиних мера и/или интервенција оријентисаних ка обезбеђивању/гарантовању социјалних услуга, са осцилирајућом релацијом држава-приватни актери, то јест са „релативизовањем" наратива о њеној ексклузивној дужности да испоручује одређени животни стандард својим грађанима *in toto* („од рођења, па до смрти") и наратива о томе како економски напредак државе нужно води ка повећању благостања грађана.[3] Исто тако, она може да буде посматрана и као исход Вашингтонског консензуса, арбитрарног неолибералног модела тржишне дерегулације и компетитивности, за разматрање дубинских, структуралних димензија уравнотеженог развоја. На том нивоу, она је заправо пракса волунтаристичког сектора у формулисању сигурносних друштвених мрежа за амортизовање тренутних криза преко преусмеравања друштвених фондова на изложеније/рањивије групе. Насупрот горњим поставкама, о социјалној политици се може размишљати и као о широком подручју осмишљених или усклађених активности утицајних по питању људског живота и средства за егзистенцију/преживљавање, као о колективним интервенцијама које утичу на трансформацију друштвеног благостања, могућности реализације адекватних и сталних прихода, друштвених институција (од људи дизајнираних ограничења формативних за људске интеракције) и социјалних релација, и то од микро до глобалног нивоа.[4]

Вратимо се сада горе поменутој мулти-перспективности у дефинисању социјалне политике. Ако, дакле, социјалну политику третирамо као ангажман повезан са сетом битних друштвених питања, онда заправо мислимо на тематски репертоар креиран од стране аналитичара који се баве истраживањем неког специфичног предлошка, аранжмана благостања. У том смислу, може се рећи да социјална политика покрива:[5] (1) питања повезана са

3) Anthony Hall, James Midgley, „Social Policy for Development: Local, National and Global Dimensions", *Social Policy for Development,* (eds. Anthony Hall, James Midgley), Sage, London, 2004, стр. 1-44.

4) Thandika Mkandawire, „Social policy in a development context", *Social Policy and Development Programme*, Paper No. 7, Geneva, UNRISD, 2001, стр. 1.

5) Исто, стр. 5.

значењем и обезбеђивањем социјалне правде; (2) дефинисање социјалног грађанства које, насупрот грађанског и политичког видова грађанства, у фокус ставља територијални критеријум доступности одређеног сета социјалних права; (3) начине како се социјална правда и приступ социјалном грађанства универзално обезбеђују, али уз уважавање партикуларне разноликости и посебности; (4) степен до кога неке социјалне политике афирмишу аутономно/генуитетно артикулисање социјалних потреба од стране појединаца и група, те степен до кога им омогућава да утичу на испоруку и практикују избор истих; (5) селекцију посредника, државе, тржишта, цивилног друштва или породице, и размере њиховог ангажмана у реализацији социјалне заштите популације; и (6) уже посматрано, питања која се тичу лоцирања бриге у приватну или јавну сферу, то јест, шире постављено, питања повезана са алтруизмом и облигацијама на индивидуалном и колективном нивоу.

На овоме месту би ваљало направити неке напомене о социјалним потребама и социјалним проблемима.[6] Потребе и проблеме, као и благостање, третирамо као социјални феномен онда када нису само израз индивидуалних разлога и искутва, већ подразумевају и дистрибуцију у различитим социјалним групама, узроковану заједничким условима живота, те социјалне структуре и процесе за њихово задовољење, односно ублажавање. Социјално благостање обухвата различите друштвене аранжмане зарад задовољавања потреба појединаца и група у друштву и зарад решавања социјалних проблема, док социјалне потребе манифестује тематски нуклеус, централно место, функционисања институција друштвеног благостања. Да би се што прецизније одредио њихов појам, важно је направити дистинкцију у односу на два слична појма: жеље и преференције. Наиме, као прво, жеље су шире постављене, оне су инклузивне, јер можемо желети ствари које нам нису потребне, као друго, може нам бити потребно оно што не желимо. Преференције се, за разлику од потреба и жеља, иницирају само онда када правимо одређене изборе. Све у свему, можемо разликовати три врсте потреба:[7] (1) оне које су искључиво тичу нас самих, које осећамо; (2) оне које други

6) Nick Manning, „Social Needs, Social Problems, and Social Welfare and Well-being“, *The Student's Companion to Social Policy*, (eds. Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright), Wiley-Blackwell, Oxford, 2012, стр. 19-26.

7) Исто, стр. 21.

(експерти, професионалци, породица или пријатељи) дефинишу за нас; и (3) оне које се откривају у поређењу са другим припадницима исте социјалне групе.

Када се ради о социјалној политици као о теорији режима благостања, онда заправо, са једне стране, мислимо на мапирање и процену различитих начина путем којих државе обезбеђују добробит својих грађана и резидената, док, са друге стране, укључујемо и објашњења развоја социјалне политике и разлика између држава благостања.[8)] Под режимом можемо да схватимо збир правила, институција и структуираних интереса (економских, законских, политичких и/или дискурзивних елемената) који ограничавају појединца преко активираних процедура.[9)] У том смислу, најутицајнија класификација је, већ класична, трипартитна подела на либералне, корпоратистичке и социјал-демократске државне режиме благостања.[10)] Они су обележени специфичним институционалним аранжманима и идеологијама које стоје иза њиховог развоја. Тако су либерални режим државе благостања (нпр. САД, Аустралија, Нови Зеланд или Велика Британија) обележени минимализовањем улоге државе, индивиуализовањем ризика и фаворизовањем тржишних решења за добробит грађана; корпоратистички режим државе благостања (нпр. Немачка, Холандија, Француска или Италија) почивају на етатистичком и корпоратистичком наслеђу рефлектованом повезивањем социјалних права пре са класом и статусом него са грађанством, ради се о бенефицијама које одражавају стечена („зарађена“) права преко дужине радног стажа; социјал-демократски режим државе благостања (нпр. Шведска, Норвешка или Данска) су оријентисани ка универзалном третману грађана и егалитаризму, универзалне институције благостања интензификују солидарност међу различитим друштвеним групама и доводе до формирања јаких и свеобухватних про-социјалних државних коалиција. Претходном можемо додати типолошко, таксономијско издвајање: (1) режима благостања медитеранских земаља, који су, у односу на северно-европске државе, профилисани високим утицајем Католичке цркве и фамилијаризмом; те (2) концепт источно-азијског про-

8) Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance*, нав. дело., стр. 5.

9) Julia S. O'Connor, Ann Shola Orloff, Sheila Shaver, *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, стр. 12.

10) Види Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Polity Press, Cambridge, 1990.

дуктивистичког благостања (Јапан, као предводник, и Сингапур, Јужна Кореја, Тајван и Хонг Конг, као следбеници), где су ниска давања државе по питању благостања довела до задовољавања потреба тога ранга преко процеса, од стране државе вођеног економског планирања, економско-развојних политика и стратегија, и преко високо регулисаног приватног ангажмана (попут обавезне штедње).[11)]

Различити режими државе благостања спецификују како различите ставове грађана у вези са социјалним политикама, тако и различите врсте политичких конфликата. Осим тога, они изражавају дискурс социјалних аранжмана и пракси благостања чланица Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД). Ове режиме карактеришу:[12)] (1) различити обрасци како државног и тржишног, тако и породичног облика социјалних трансфера; (2) различити исходи социјалних ангажмана евалуираних из угла декомодификације рада, то јест заштите од тржишних сила; (3) различити стратификациони исходи. Режими државе благостања манифестују низ услова у оквиру којих људи могу разумно очекивати да ће, у различитој мери, задовољити своје потребе за социјалном заштитом и сигурношћу преко партиципације на тржишту рада, финансијским тржиштима и финасирајуће и дистрибуционе, то јест снабдевајуће, улоге државе благостања. Они се заснивају на капиталистичким економијама, формалним тржиштима рада, релативној аутономији држава, те стабилно постављеним демократским институцијама.[13)] Међутим, да би се избегла повезаност са ОЕЦД-ом, требало би да се употреби генерички виши појам- „режими благостања“, који, насупрот концепту „режима државе благостања“, обухвата читав скуп институционалних аранжмана, политика и пракси утицајних по питању благостања и стратификационих ефеката у различитим друштвеним и социјалним контекстима. *Ergo*, „режими државе благостања“ представљају само једну врсту „режима благостања“.

11) Wil Arts, John Gellisen, „ThreeWorlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report“, *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 2/2002, стр. 137-158 и Ian Holliday, „Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia“, *Political Studies*, Vol. 48, No. 4/2000, стр. 706-723.

12) Види Ian Gough, „Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis“, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts,* (eds. Ian Gough, Geof Wood), Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 15-49

13) Исто, стр. 33.

Појам „режими благостања“ почива на:[14] (1) заокупљености са миксом благостања- међусобним деловањем између јавног сектора, приватног сектора и домаћинстава на дистрибуцији благостања и обезбеђивању средстава за егзистенцију; (2) пропитивању квалитета институција, али и исхода неке поставке благостања; (3) анализирању социјалне политике не само као техничког феномена, већ и као дискурса моћи; и (4) способности за детектовање различитих група држава са заједничким карактеристикама по питању благостања. Имајући претходно на уму, да би што потпуније објаснили социјалну диференцијацију на релацији Север-Југ, поред режима државе благостања, можемо, дакле, регистровати још два „идеал-типска“, „мета“ режима благостања: „неформалне режиме социјалне заштите и/или сигурности“[15] и „режиме ниске социјалне заштите и/или сигурности“.[16] Неформални режими социјалне заштите и/или сигурности указују на ситуацију у којој се не може очекивати да људи своје потребе за социјалном сигурношћу задовољавају преко државе или партиципацијом на слободном тржишту рада, па се реоријентишу на разнолике, хијерархизоване и асиметричне, односе у заједници и породици. Режими ниске социјалне заштите и/или сигурности, пак, одражавају ситуацију у којој се генерише несигурност, одсуство социјалне заштите, и, симултано, стопира иницирање стабилних неформалних механизама за ублажавање или кориговање истих.

Уколико се упореде све три парадигме, мета режими благостања, стижемо до следећих карактеристика:[17] (1) за разлику од капитализма, као доминантног облика производње парадигме „режима државе благостања“, постоје и други производни системи (сељачке економије периферног капитализма) који се развијају, трају и налазе у интеракцији са капитализмом (обележеним предаторском формом у оквиру парадигме „режима ниске социјалне заштите и/или сигурности“); (2) имајући претходно на уму, поред класне експлоатације, можемо регистровати још две вр-

14) Исто, стр. 26.

15) Види Geof Wood, „Informal security regimes: the strength of relationships”, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts,* (eds. Ian Gough, Geof Wood) Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 49-88.

16) Види Philippa Bevan, „Conceptualising in/security regimes“, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (eds. Ian Gough, Geof Wood) Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 88-121.

17) Ian Gough, „Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis“, нав. дело., стр. 26-33.; види и: Ђорђе Стојановић, Живојин Ђурић, *Анатомија савремене државе.* Институт за политичке студије, Београд, 2012.

сте доминације- ексклузију (елиминисање одређених категорија људи из носећих друштвених облика партиципације на основу идентитета или неког другог фактора) и присилу (усклађену примену застрашивања или стварних активности које не изазивају само штету или губитак, већ и деструкцију људи и заједница); (3) долази до замене концепта дневница и плата (базираног на запослењу у оквиру формално регулисаног тржишта рада) са концептом средства за егзистенцију/преживљавање (наднице, ситна трговина, дужнички рад, занатство, сељачка пољопривреда, економска миграција и сл.); (4) класна политичка мобилизација и извори моћи, те на њој заснована „демократска класна борба", су проширени етничким, регионалним, религијским, кастинским, вршњачким, рођачким, клановским или неком другим типом интерперсоналних мрежа као идентитетских и мобилизацијских исходишта; (5) релативно аутономна позиција државе у оквиру парадигме „режима државе благостања" (ограничена структурном моћи капитала, али и отворена за класну мобилизацију и способна за иницијативе на њену корист) се у преостала два мета режима благостања креће у распону од патронске до криминалне државе, услед слабе или никакве диференцијација између домена државе (политичке заједнице), друштва и тржишта; (6) претходни фактори, заједно са инхерентном институционалном структуром, обликују државне институције и праксе „режима државе благостања" задужене за социјалне интервенције, које у комбинацији са породичном и тржишном структуром чине микс благостања, тријада држава-тржиште-породица је увећана за неформалне и наднационалне актере (преостала два мета режима су мање или више обележени маркетизованом, патримонијалном, парцијалном и клијентелистичком државом, померањем од „пролетеријата" ка „прекаријату"); (7) када рад није комодификован, а држава једнака тржишту и *vise versa*, онда ОЕЦД декомодификација не може више да фигурира као критеријум за исходе свих поставки благостања, мерење благостања укључује обезбеђење животне егзистенције, смањење ексклузије и улагања у саморазвој, (8) микс благостања и исходи благостања утичу на формулисање интереса и дистрибуцију извора класне моћи, постоји тенденција, осим у случају мета „режима ниске социјалне заштите и/или сигурности", да се контингентни размештаји генеришу и/или фабрикују као стабилне матрице формалне или неформалне поставке благостања; и (9) став да социјална политика манифестује освешћену

компензациону моћ, у смислу да јавна сфера контролише приватни пандан зарад неког побољшања износа благостања, „пада у воду“ када нема диференцијације горе споменутих домена, тада социјална политика није аутономна и интензификује и/или форсира привилегије, приватне интересе и ексклузију/арбитрарност.

Уважавајући све претходно, а проширујући западно државо-центрично стајалиште, социјалну политику можемо да дефинишемо као јавну политику (интенционално, неподразумевајуће и сврсисходно деловање унутар јавне сфере) усмерену ка реализацији циљева из подручја друштвеног благостања (преко негативне концептуализације- избегавања повређивања, штете и патње, или преко позитивне концептуализације- артикулисања неке добробити у форми социјалних потреба, једнакости, правде, партиципације и сл.), оперативну преко широког спектра различитих инструмената јавних политика разастртих преко великог броја сектора (реформи, субвенција, пореских олакшица или радних, образовних, здравствених или социјалних програма) и креирану и спроведену преко широког броја актера (не само државе, већ како асоцијација цивилног друштва, заједница или области, тако и транс-националних, регионалних и глобалних организација).[18)]

3. ТРАНС-НАЦИОНАЛНА СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА: ГЛОБАЛНА И РЕГИОНАЛНА ВАРИЈАНТА

Једно од најважнијих питања савременог елаборирања социјалне политике је усмерено ка изналажењу политика потребних за реализацију друштвено праведног развоја у контексту глобализације, ка конструкцији универзално фер глобализације. Да би се то у одређеном износу и остварило, потребно је формулисање социјалне политике и на националном и на транс-националном нивоу (то јест преко билатералних, глобалних и регионалних социјалних политика). Притом, евазивна терминологија повезана са појмом глобализације се развија у зависности од динамике трансформација у конкретним социјалним релацијама: постоји уочљиво аналитичко неслагање у вези са природом, опсегом, периодизацијом и смеровима тих промена. Тако, по Дејвиду Хелду (*David Held*), глобализација представља процес или скуп процеса

18) Ian Gough, „Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis“, нав. дело., стр. 22.

који оваплоћују промене у просторној организацији друштвених релација и трансакција, евалуираних преко екстензитета, интензитета, брзине и утицаја у генерисању трансконтиненталног или међурегионалног (мрежног) циркулисања активности, интеракција и упражњавања моћи.[19] Заједно са Ентонијем Мекгруом (*Anthony McGrew*), Хелд је, такође, поставио и класификацију политичких стајалишта у односу на глобализацију разликујући:[20] (1) неолиберале који потенцирају економију слободног тржишта глобализације; (2) либералне институционалисте који и даље виде свет као творевину, преко система Организације Уједињених Нација, кооперативних држава; (3) институционалне реформисте који се окрећу ка ојачавању и трансформисању карактеристика међународног управљања; (4) глобалне трансформисте који третирају глобализацију као процес великих епохалних промена и залажу се за одговорну глобализацију са оснаженом глобалном управом; (5) протекционисте који глобализацију третирају као претњу, па друштвени развој своје земље штите трговачким баријерама; (6) радикале марксистичке провенијенције који желе да међународну капиталистичку глобализацију замене са пост-капиталистичким светским поретком; и (7) радикале локалистичке провенијенције који би се међународној капиталистичкој глобализацији супротставили оживљавањем одрживе локално профилисане производње.

Можемо констатовати пет општих места која прецизније одређују могуће интерпретације термина глобализација:[21] (1) под глобализацијом се често подразумева интернационализација- интензивна интеракција, међузависност и координираност у деловању одређених националних друштвених јединица; (2) глобализација обухвата и либерализацију- концепт отворене планете без икаквих рестрикција и ограничења; (3) глобализација означава и процес универзализације- из те перспективе глобални феномен је планетарно свеприсутни феномен; (4) глобализација се идентификује и са вестернизацијом или американизацијом- трендом ширење система вредности потрошачке културе; (5) глобализација се схвата и као респацијализација- планетарне релације стварају друштвени простор који надилази позитивну територијално-по-

19) David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economic, and Culture*, Stanford University Press, Stanford, 1999, стр. 16.

20) Види David Held, Anthony McGrew, *Globalization/Anti-globalization: Beyond the Great Divide*, Polity Cambridge, 2002.

21) Jan Aart Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*. Palgrave Macmillan, New York, 2005. стр. 16-17.

литичку географију стварајући један сасвим независтан феномен који можемо одредити као социјалну надтериторијалност. Од свих побројаних нивоа, само за последњи можемо рећи да раздваја крај XX и почетак XXI века од осталих епоха. Наравно, било би претерано и научно претенциозно рећи да је национална територијална географија потпуно изгубила на важности, то је и разлог зашто се користи термин глобализација уместо синтагме „глобализовани свет" (нпр. територијалност и даље изузетно интензивно утиче на миграције, наш осећај идентитета и заједништва и сл.).

Имајући на уму све досад речено, утицај глобализације на предмет и праксе социјалне политике подразумева:[22] (1) продуковање компетитивног амбијента међу државама благостања, што повлачи за собом смањење социјалних давања зарад инвестиционих способности истих, и, аутоматски, пласира питања у вези модела државе благостања или типа социјалне политике који ће уважавати међународну утакмицу, али неће занемаривати или подривати друштвену солидарност и/или узајамност; (2) увођење нових међународних актера (Светске банке, Међународног монетарног фонда, Светске трговинске организације и агенција Организације уједињених нација, попут Светске здравствене организације и Међународне организације рада) у зону креирања глобалног (мета)дискурса („пожељне и непожељне") социјалне политике, и следствено оптерећење и контролисање унутрашњих политика благостања идејним сукобом унутар и међу овим организацијама у вези најпожељнијег облика националне социјалне политике; (3) третирање питања редистрибуције, регулације и права на наднационалном нивоу, који подразумева и регионалне и глобалне аспекте, се одвија кроз борбу нео-либералних и социјал-демократских становишта; (4) стварање међународног тржишта неког типа социјалне услуге или форме задовољавања социјалне потребе; (5) и потенцирање глобалних миграција које представљају изазов територијално детерминисаним правима и облигацијама из сфере благостања, то јест социјалне заштите.

Глобална социјална политика има две конститутивне димензије.[23] Као прво, она је скуп, „више обавезујућих него необавезујућих", препорука, упутстава и платформи, али и чврсте прескриптивне регулативе, формулисане од стране међународних организација, а усмерене на композицију неке националне

22) Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance*, нав. дело, стр. 9-10.

23) Исто, стр. 1.

социјалне политике. Као друго, она је и аутономна концептуална целина различитих наднационалних социјалних политика и механизама у поводу глобалне редистрибуције, глобалне социјалне регулације и глобалних социјалних права. Њене главне функције обухватају:[24] (1) заговарање и поштовање основних људских права; (2) комплетирање или надопуну националних социјалних политика у смислу ширих, прекогранично постављених, социјалних проблема (миграција, дрога, криминал, и сл.); (3) креирање интернационалне арене/подручја социјалне политике; (4) формулисање међународних стандарда; (5) смањење сиромаштва и неједнакости, као и стварање сигурносних мрежа у односу на глобални капитализам; (6) обезбеђивање услуга потребних глобалном капитализму да и опстао и напредовао (правно регулисање заштите животне средине рада и миграције); и (7) форсирање дискурса о једном, кохерентном и нераскидиво повезаном свету и са њим повезаним концептима глобалног грађанства и глобалне одговорности.

Овде би требало рећи, да најзначајнији допринос глобалног цивилног друштва на нивоу формулисања званичних, јавних политика представља дестабилизовање државо као „чворишног места“, стратегијске осе у доношењу и спровођењу одлука битних за функционисање друштва уопште. Глобално цивилно друштво ову своју улогу реализује на различитим нивоима: (1) многе званичне, државне агенције окрећу се ка грађанским асоцијацијама ради помоћи у реализацији релевантних захвата у сфери социјалне политике; (2) у зависности од ситуације нека грађанска удружења прихватају да кроз официјелне канале учествују у стварању политике (обично се ради о владиним делегацијама на конгресима под покровитељством Организације Уједињених Нација); (3) глобално цивилно друштво може реконфигурисати официјелну политику по питању њених релација са колективним идентитетима кроз потенцирање плурализма на бази нетериторијалних и ненационално-државних параметара (радници, студенти, националне мањине итд.); (4) глобално цивилно друштво проширује обим демократске праксе креирајући допунске делиберативне капацитете: демократске канале партиципације, консултација и сучељавања мишљења, вршећи тако притисак на владајуће структуре и захтевајући повећани степен њихове одговорности.

24) Vic George, Paul Wilding, *Globalization and Human Welfare*. Palgrave, New York, 2002, стр. 186-211.

Вишеслојно и парцијално приватизовано управљање, плуралистички идентитет политике и нови модуси грађанства и демократије су опречне категорије традиционалном одређењу суверенитета. Отуда експанзија глобалног цивилног друштва (потпомогнута са развојем глобалних комуникација, светског тржишта итд.) означава метаморфозу класичног суверенитета ка пост-сувереном управљању. Све то, наравно, не подразумева крај територијалне државе: свет без класично поиманог суверенитета не означава свет без држава. Државе више не могу остваривати потпуну контролу над територијом и популацијом, али могу искористити многе друге контролне механизме, као што могу применити и неке нове репресивне/дискриминаторске капацитете (попут „компјутерске присмотре"). Треба имати на уму да је пост-суверена држава, супротно „хиперглобалистичким" ставовима, исто онако јака као и њена традиционална (класична) претходница.

Када у фокус ставимо формацију регионалне социјалне политике, пре свега треба напоменути да нови регионализам обједињује две тенденције:[25] (1) глобално регионално „мултипликовање", али са појављивањем аутентичних процеса регионализације, оних за које није карактеристично „клонирање" европског интегративног модела, регионализам се манифестује различитим облицима у различитим деловима света- локално специфікованим политичким, економским, културним, друштвеним и историјским одликама; и (2) глобално окружење које је карактерисало време настајања класичног (уског, интровертног и евроцентричног) регионализма је промењено дисолуцијом биполарног хладноратовског контекста, отворен је простор који превазилази оквире преференцијалних трговачких аранжмана и безбедносних савеза у смеру „отвореног (широког, екстравертног и полицентричног) регионализма", плуралистичког и флексибилног по питању форми регионалне кооперације и интеграције у свету где је квалитет повезаности све јачи и израженији.

Регионално удруживање карактеришу бројне предности у односу на мултилатерализам глобално постављеног споразумевање. С обзиром да регионална кооперација најчешће подразумева однос између држава са сличним културним, правним и по-

25) Frederik Söderbaum, „Introduction: Theories of New Regionalism", *Theories of New Regionalism*, (eds. Frederik Söderbaum, Timothy M. Shaw) Palgrave, New York, 2003, стр. 1-22.

литичким квалитетима, а у односу на глобално мултилатерарно преговарање које инкорпорира различите државе са различитим циљевима и системима вредности, то ће регионална варијанта споразумевање у вези природе и обима сарадње бити далеко изводљивија и делотворнија. Регионалне формације представљају и простор политичке борбе и такмичења за садржај и оријентире социјалне политике компатибилне традицијама, интересима и потребама земаља чланица и њихове популације.

Формулисање регионалне социјалне политике (као и других модуса прекограничне колаборације), дакле, може да буде иницијални момент за ако не праведну, онда свакако правденију глобализацију, мада је њен утицај често пренебрегаван или сведен на трансфер мултилатерарно дефинисаних циљева социјалне политике.[26)] Регионална социјална политика имплицира следеће капацитете међурегионалне сарадње: (1) регионалне редистрибутивне механизме; (2) регионалну регулацију; (3) регионалне механизме за оснаживање поштовања људских права; (4) регионалне прекограничне инвестиције; и (5) регионалну техничку сарадњу у сфери социјалне политике. Процеси регионалне интеграције могу, дакле, да генеришу већи ниво свети о заједничким проблемима, допринесу оснивању транснационалних политичких савеза, да прошире потребу за узајамним признавањем и заједничким стандардима, те успоставе политичку динамику која ће форсирати јачу регионалну сарадњу.

4. ЗАКЉУЧАК

Позиција глобалне социјалне политике ће у многоме зависти од тога које вредносне имликације и експликације повезујемо са процесом глобализације. Глобализација може да се схвати као тотализујућа „тврда варијанта“, као фаталистички економски детерминизам обележен супрематијом глобалних нео-либералних економских снага над домаћим панданом, али и као политички

26) Види Bob Deacon, Isabel Ortiz, Sergei Zelenev, *Regional Social Policy*, DESA Working Paper No. 37, ST/ESA/2007/DWP/37, June, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2007, стр. 1-23.; Nicola Yeates, *Globalisation and Social Policy in a Development Context: Regional Responses*, Social Policy and Development Programme Paper, No. 18, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2005, стр. 1-15. и Nicola Yeates, Bob Deacon, *Globalisation, Regionalism and Social Policy: Framing the Debate.* United Nations University Centre for Comparative Regional Integration Studies, Bruges, 2006. стр. 1-14.

пројект изложен сталном конфигурисању и реконфигурисању, чак и могућности потпуног неуспеха, те непредвидљив и двосмислен по питањима екстензивности, пенетративности, интензитета и утицаја. Концепција социјалне политике за коју се пледира у овоме раду је шире постављена него што је то случај са држава-центричним западним приступима, што једним дело значи дијалектички постављени однос домаћих и транснационалних форума, арена или сфера, са нефиксираним, многобројним протагонистима, формама, и исходима. Поред тога, она је, симултано, и еклектички повезана целина проактивних владиних мера у смеру задовољавања базичних потреба и гарантовања основних слобода, заштите угрожених група овог или оног ранга, сета различитих институционалних аранжмана на нивоу мобилизационих капацитета заједнице и партиципације исте у доношењу и примени неке конкретне социјалне политике.

ЛИТЕРАТУРА

Стојановић Ђорђе, Ђурић Живојин, *Анатомија савремене државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.

Стојановић Ђорђе, Деспотовић Љубиша, „Дискурзивно трансформисање концепта благостања“, *Српска политичка мисао,* Vol. 46, бр. 4/2014, стр. 11-34.

Arts Wil, Gellisen John „ThreeWorlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report“, *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, No. 2/2002, стр. 137-158.

Bevan Philippa „Conceptualising in/security regimes“, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, (eds. Ian Gough, Geof Wood), Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 88-121.

Deacon Bob, *Global Social Policy and Governance.* Sage, London, 2007.

Deacon Bob, Ortiz Isabel, Zelenev Sergei, *Regional Social Policy*, DESA Working Paper No. 37, ST/ESA/2007/DWP/37, June, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2007, стр. 1-23.

Esping-Andersen Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalis*, Cambridge, Polity Press, 1990.

George Vic, Wilding Paul, *Globalization and Human Welfare*, Palgrave, New York, 2002.

Geras Norman, „Marx and the critique of political economy“ *Ideology in Social Science* (ed. Robin Blackburn) Random House, New York, 1973, стр. 284-305.

Gough Ian, *The Political Economy of the Welfare State,* Macmillan, London, 1979.

Gough Ian, „Welfare regimes in development contexts: a global and regional anal-

ysis“, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (eds. Ian Gough, Geof Wood), Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 15-49.

Hall Anthony, Midgley James, „Social Policy for Development: Local, National and Global Dimensions“, у *Social Policy for Development* (eds. Anthony Hall, James Midgley), Sage, London, 2004, стр. 1-44.

Held David, McGrew Anthony, Goldblatt David, Perraton Jonathan, *Global Transformations: Politics, Economic, and Culture*, Stanford University Press, Stanford, 1999.

Held David, McGrew Anthony, *Globalization/Anti-globalization: Beyond the Great Divide*, Polity Cambridge, 2002.

Holliday Ian, „Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia“, *Political Studies*, Vol. 48, No. 4/2000, стр. 706-723.

Manning Nick, „Social Needs, Social Problems, and Social Welfare and Well-being“, *The Student's Companion to Social Policy*, (eds. Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright) Wiley-Blackwell, Oxford, 2012, стр. 19-26.

Mkandawire Thandika, „Social policy in a development context“, *Social Policy and Development Programme*, Paper No. 7, Geneva: UNRISD, 2001, стр. 1-31.

O'Connor Julia S., Orloff Ann Shola, Shaver Sheila, *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Scholte Jan Aart, *Globalization: A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.

Söderbaum Frederik, „Introduction: Theories of New Regionalism“, *Theories of New Regionalism* (eds. Frederik Söderbaum, Timothy M. Shaw), Palgrave, New York, 2003, стр. 1-22.

Wood Geof, „Informal security regimes: the strength of relationships“, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts* (eds. Ian Gough, Geof Wood), Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 49-88.

Yeates Nicola, *Globalisation and Social Policy in a Development Context: Regional Responses*, Social Policy and Development Programme Paper, No. 18, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2005, стр. 1-15.

Yeates Nicola, Deacon Bob, *Globalisation, Regionalism and Social Policy: Framing the Debate,* United Nations University Centre for Comparative Regional Integration Studies, Bruges, 2006. стр. 1-14.

Djordje Stojanovic, Vladimir Ilic

RECONCEPTUALIZATION OF SOCIAL POLICY: TRANS-NATIONAL DIMENSIONS

Resume

This paper deals with the changes in the interpretation of social policy at the level of discursive extension of the concept with new processes, which can be identified as trans-national (bilateral, regional and global) plan of social policy. This constellation lead to the introduction of concepts such as the welfare regime, welfare mix or livelihoods, which will be considered as a result of the impact of trans-national components, particularly globalization, in the new, reformed articulation of social policy. The work represents a critique of neo-liberal multilateralism in formulating of global social policy, as well as the inclination towards globalization/universalization of social-democratic attributes of solidarity and reciprocity. In this sense, the regional social policy can serve as an effective barrier to the neoliberal socio-economic patterns. The work concludes by emphasizing the need for eclectic or holistic consideration of social policy, dialectical combination of national social policy and its trans-national transposition.

Position of global social policy will largely depend on what value implications and explication we associate with the process of globalization. Globalization can be understood as totalitarian "strong-variant", as fatalistic (neo-liberal) economic determinism marked by the supremacy of global economic power over domestic counterparts, but also as a political project exposed to constant configuration and reconfiguration, and unpredictable and ambiguous on issues of extensiveness, intensity and influence. The concept of social policy which is represented in this paper is broader positioned than in the case of the state-centric approach, which suggests the dialectical relationship between the national and transnational forums, arena or sphere, with unfixed number of protagonists, forms, and outcomes.

Keywords: social policy, global social policy, regional social policy, welfare regimes, welfare state

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

Противречности глобализације и модели међународних интеграција

УДК 339.9.012:327

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 121-134

Младен Лишанин
Институт за политичке студије, Београд

ЕКОНОМИЈА И ПОЛИТИКА У МЕЂУНАРОДНОЈ ТЕОРИЈИ: РЕАЛИСТИЧКА ПЕРСПЕКТИВА*

Сажетак

Однос политичко-безбедносне и економске проблематике представља специфичну област у оквиру међународне теорије. Када у међународно-економским питањима постоји изражен елемент политичког, тада се међународна политичка економија може посматрати као део науке о међународним односима: било као њена под-дисциплина или као један од њених теоријских приступа/парадигми. Аутор анализира специфичан приступ проучавању међународне политичко-економске проблематике: онај који нуди реалистичка теорија. У одсуству политички неутралног тржишта, привредно-трговински односи прожети су политичким димензијама, укључујући, неретко, и безбедносне калкулације

* Рад је настао у оквиру научног пројекта *Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција*, бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

својствене реалистичкој теорији. Увек када се односи политичких јединица у међународном систему крећу између сарадње и сукоба, они су у својој основи потенцијално политички. Као што се политичка средства могу употребљавати ради остваривања економских циљева, тако се и економске мере користе за остваривање циљева из сфере политике – ово је најочигледније на примеру међународних економских санкција. Поред тога, савремени међународно-политички тренутак све чешће узрокује увезивање економских и политичко-безбедносних питања. У новим међународним околностима, али и некада неконвенционалним областима, попут међународне економије, постоји простор за реалистичку теорију међународних односа. Она је, свакако, морала да прође кроз бројне и значајне трансформације – одбацујући, за почетак, некадашњи ригидни детерминизам (војне) моћи – и може се тврдити да управо у овој способности да се мења и прилагођава, како у погледу сопствених техника и инструмената, тако и у погледу постављених истраживачких програма, лежи један од кључних квалитета реалистичке теорије. Неспорно је да, у мери у којој су у савременој политици економска питања испреплетена са политичко-безбедносним, наука о међународним односима и, у оквиру ње, реалистичка теорија, представљају незаобилазно средство њиховог разумевања.

Кључне речи: међународни односи, међународна политичка економија, реализам, санкције, сукоб, сарадња

Положај међународне политичке економије у оквиру науке о међународним односима далеко је од разјашњеног – коју год дефиницију овог, иначе вишезначног, појма да прихватимо. Јасно је да се међународна политичка економија нужно мора разликовати од међународне економије као „проучавања питања која се јављају у посебним проблемима економске интеракције између суверених земаља држава“,[1)] и то управо у израженом присуству елемента *политичког*. За потребе овог рада, међународном (светском) политичком економијом сматраћемо, у најширем смислу, као што одређује Роберт Гилпин,[2)] „реципрочну и динамичну интеракцију тежњи за моћи и тежњи за богатством у међународним

1) Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld, *International Economics – Theory and Policy*, Addison Wesley, Boston [MA], 2003, стр. 3; видети и: Dominick Salvatore, *International Economics, 11th Ed.*, Wiley, Hoboken [NJ], 2013, стр. 1-15.

2) Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, Basic Books, New York [NY], 1975, стр. 43; нав. према: Robert O. Keohane, *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton [NJ], 2005, стр. 18.

односима". Овакво одређење, мада наглашава основна *својства* међународне политичке економије када се она посматра у контексту науке о међународним односима, не говори ништа о њеном *месту и улози* у том оквиру. Различити аутори овај проблем виде на различите начине: међународна политичка економија се, конвенционално, посматра као једно од поља (*subfield*) у оквиру науке о међународним односима (попут, на пример, студија безбедности или спољне политике), али се може посматрати и као приступ, односно теоријски правац или парадигма,[3] те као област емпиријске стварности, арена у којој се одвијају питања од значаја (*issues*) за науку о међународним односима.[4] У коауторском чланку из 1998. године, Каценстајн, Кохејн и Краснер чак покушавају да направе и терминолошку дистинкцију, па тако „односе у стварном свету између политике и економије" називају међународном политичком економијом", док посебно поље истраживања које је одатле проистекло означавају акронимом *IPE* (од *International Political Economy*).[5]

И на теоријском и на практичном плану, међутим, ове различите перспективе су у великој мери испреплетане, баш као и сами појмови политике и економије:

> Можемо посматрати међународну политичку економију као пресек супстантивне области коју проучава економија – производње и размене маркетибилних средстава задовољења потреба – са процесом остваривања моћи који је најважнији у политици. Када год, у економији, актери остварују моћ једни над другима, економија је политичка.[6]

Ма које значење придавали појму међународне политичке економије, различити аутори идентификују различите теоријске перспективе које преовлађују у њеним истраживањима. Класична класификација подразумева трочлану поделу на либералне, меркантилистичке и марксистичке приступе, при чему одмах ваља приметити да неки од кључних постулата меркантилистичке

3) Robert Jervis, "Realism in the Study of World Politics", *International Organization*, 52(4), Autumn 1998, стр. 971-991.

4) Jan Art Scholte, "Global Trade and Finance", in: *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations* (eds. John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens), Oxford University Press, New York, 2008, стр. 450-467.

5) Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, Stephen D. Krasner, "International Organization and the Study of World Politics", *International Organization*, 52(4), Autumn 1998, стр. 645.

6) Robert Keohane, *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*, нав. дело, стр. 21.

економије (државоцентричност, међународна конкуренција, анархичност међународног система, ослањање држава на сопствене капацитете) непосредно одговарају постулатима реалистичке теорије међународних односа. Најри Вудс овим традиционалним приступима додаје и нове приступе: политичко-економски и институционалистички (који заправо подразумевају примену теорије рационалног избора на односе интересних група, односно самих држава), те нео-грамшијевски приступ (као облик социјалног конструктивизма).[7] Стивен Краснер издваја четири кључне перспективе у оквиру међународне политичке економије, схваћене као *IPE*: либерализам, реализам, перспективу унутрашње политике/политичког система, и марксизам,[8] док се код Гилпина меркантилистичка (реалистичка) перспектива назива националистичком.[9]

Истовремено, мада се, услед преовлађујуће фокусираности на различите облике (пре свега трговинске) сарадње, међународна политичка економија по правилу везује за либерални корпус теорија – посебно тзв. комерцијални, али и институционалистички либерализам[10] – постоји и значајан број аутора реалистичке провенијенције који у средиште својих истраживања постављају питања и проблеме из области међународне политичке економије. Може се тврдити да се међународна политичка економија управо захваљујући томе профилише као самосвојан теоријско-истраживачки приступ унутар корпуса науке о међународним односима. Овде ће у нашем фокусу пре свега бити однос међународне политичке теорије са међународном теоријом, а посебно њеним реалистичким крилом.

Принципи којима се руководе међународна политичка економија и реалистичко крило међународне теорије истовремено

7) Ngaire Woods, "International Political Economy In an Age of Globalization", in: *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations* (eds. John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens), Oxford University Press, New York, 2008, стр. 248-252.

8) Stephen Krasner, "The Accomplishments of International Political Economy", in: *International Theory: Positivism and Beyond* (eds. Steve Smith, Ken Booth, Marysia Zalewski), Cambridge University Press, Cambridge, 1996, стр. 110-122; видети и: Paul R. Gregory, Robert C. Stuart, *The Global Economy and Its Economic Systems*, South-Western-Cengage Learning, Boston [MA], 2014, стр. 79-180.

9) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations,* Princeton University Press, Princeton [NJ], 1987, стр. 25-53.

10) Жаклина Новичић, „Комерцијални либерализам", у зборнику: *Међународна безбедност: теоријски приступи* (приредили: Милан Липовац, Драган Живојиновић), Иновациони центар Факултета безбедности – Академска књига, Београд, 2014, стр. 197-218.

стоје у односима који би се могли идентификовати и као негативна и као позитивна корелација. Када се међународна економија (посебно у свом постојећем, глобализованом облику) схвата као једна од области проучавања науке о међународним односима, тада она, у великој мери, према реалистичкој теорији делује субверзивно:

> Како је убрзана глобализација финансија, растућа мобилност капитала је подрила претпоставке на којима почива реалистичка теорија по којој су државе аутономни, појединачни актери кадри да регулишу сопствене економске послове. Глобализација умањује способност влада да ограниче – па чак и да контролишу – економску активност.[11)]

Постоје и ставови који иду тако далеко да наговештавају замену некадашње геополитике, усредсређене на војно-политичку моћ, геоекономијом, усредсређеном на материјално богатство.[12)] Други, пак, исправно примећују да „економска међузависност и чврсти комерцијални односи могу такође да се уруше и претворе у трговинске спорове и политички ривалитет".[13)] Такође, економска моћ се може „прелити" у политичку сферу и трансформисати у војну моћ,[14)] као што се и сама економска средства могу користити ради остварења спољнополитичких циљева, и обратно. У условима трајног одсуства међународне хармоније, која би подразумевала *a priori* усклађене интересе актерâ, државе могу да теже остварењу сопствених интереса путем сарадње, али и путем сукоба (илустрација 1). Према Роберту Гилпину, „тржиште није политички неутрално. Његово постојање производи економску моћ коју један актер може употребити против другога".[15)] Ово се у једнакој мери односи на унутрашњи, као и међународни контекст.

11) Чарлс В. Кегли Јр., Јуџин Р. Виткоф, *Светска политика: тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе – Факултет политичких наука Универзитета у Београду – Дипломатска академија Министарства спољних послова Србије и Црне Горе, Београд, 2006, стр. 427.

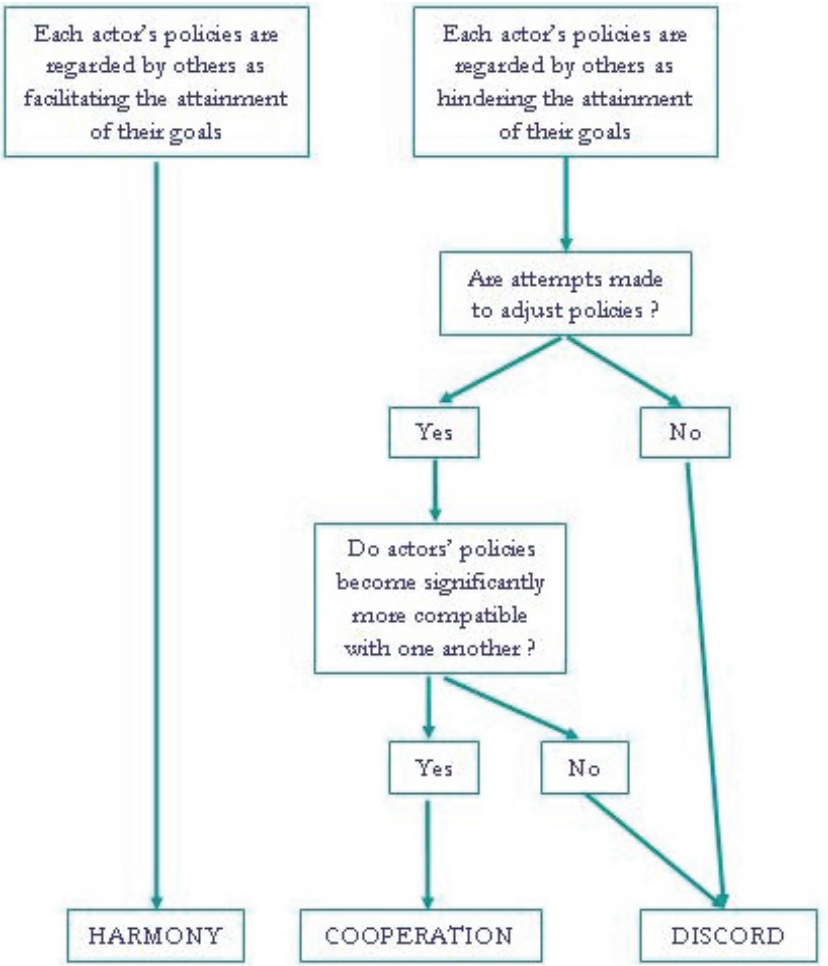
12) Edward N. Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce", *The National Interest*, 20, Summer 1990, стр. 17-23.

13) Чарлс В. Кегли Јр., Јуџин Р. Виткоф, *Светска политика: тренд и трансформација*, нав. дело, стр. 67.

14) John J. Mearsheimer, *Can China Rise Peacefully*, Internet, http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204, 20/03/2016.

15) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations,* нав. дело, стр. 23.

Илустрација 1: Хармонија, сарадња и сукоб



Извор: Robert O. Keohane: *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*, нав. дело, стр. 53.

Онда када међународни економски односи за свој узрок или последицу имају такво остваривање моћи – када економија, према Кохејну, постане политичка – тада се јавља простор за употребу реалистичке теорије међународних односа. Када је, седамдесетих и осамдесетих година XX века, почев од укидања бретонвудског монетарног система, дошло до крупних промена у међународним политичким и економским односима, наступила је и трансфор-

мација старих теоријских парадигми. Једно крило реалистичког корпуса теорија апсорбовало је бројне утицаје теоријске и емпиријске средине и породило нови приступ изучавању међународних односа – понудивши на тај начин алтернативу како либерализму, тако и доминантној, структуралној варијанти реализма Кенета Волца.[16] Гуцини чак сматра да, у смислу у коме данас о њој говоримо, „ако међународна политичка економија има датум рођења, онда је то 15. август 1971. године, када је Никсонова администрација одлучила да суспендује монетарни систем из Бретон Вудса".[17] То је, у садејству са великом нафтном кризом из 1973. године, произвело крупне турбуленције у међународном систему, пруживши прилику реализму да, сада и кроз „филтер" међународне политичке економије, понуди начине за тумачење и разумевање међународних проблема.

Сједињене Америчке Државе, једна од две тадашње суперсиле, имале су прилику да, и кроз међународну монетарну политику – као емитент глобалне валуте, остварују политичку моћ у међународним односима.[18] Тиме су доспеле у средиште једне од струја које ће реализам понудити у новонасталим околностима: теорије хегемонске стабилности, која ће бити различито тумачена и коришћена,[19] али ће увек почивати на претпоставци о хегемоној сили која поставља правила функционисања међународног (политичког и економског) система и брине се о њиховом поштовању и спровођењу.

16) Stefano Guzzini, *Realism in International Relations and International Political Economy – The Continuing Story of a Death Foretold*, Routledge, London, 2002, стр. 142; Кенет Н. Волц, *Теорија међународне политике*, Центар за цивилно-војне односе – Александрија прес, Београд, 2008.

17) Stefano Guzzini: *Realism in International Relations and International Political Economy – The Continuing Story of a Death Foretold,* нав. дело, стр. 142.

18) Александар Милошевић, Драган Живојиновић, „Ми у долар (не) верујемо – последице смањења глобалне улоге долара по укупну моћ Сједињених Америчких Држава", *Годишњак Факултета политичких наука*, 9, Јун 2013, стр. 85-88.

19) *Cf.*: Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, *passim*.; Robert O. Keohane, *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*, нав. дело, стр. 135-240; Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", in: *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth* (*eds*. Jeffrey A. Frieden, David A. Lake), Routledge, London, 2000, стр. 19-36; Stefano Guzzini: *Realism in International Relations and International Political Economy – The Continuing Story of a Death Foretold*, нав. дело, 143-160; William C. Wohlforth, "Gilpinian Realism and International Relations", *International Relations*, 25(4), December 2011, стр. 499-511; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, Princeton [NJ], 2011; G. John Ikenberry (*ed.*), *Power, Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

То је, међутим, био тек један од теоријских исхода, мада по домету и обиму академског и практичног утицаја можда најзначајнији.[20] Под налетом међународних догађаја, дошло је и до свеопштег пораста броја истраживања која су економску и безбедносну димензију посматрала као неодвојиве делове интегралног концепта државништва/руковођења државом (*statecraft*).[21] Мастандуно, у чланку објављеном 1998. године у посебном броју часописа *International Organization*, даје својеврсни приказ развоја односа економије и безбедности после Другог светског рата, представљајући га, посебно, кроз међународну теорију и америчку политику, и то према временским периодима: 1947-1968, 1968-1989. и након 1989. године.[22] Овај развој није био ни једноставан ни једнозначан и зависио је од бројних фактора: међународне структуре, специфичних својстава стратешког окружења, те посебне позиције Сједињених Америчких Држава у међународном економском надметању.[23]

Мада, према Мастандуну, биполарна структура међународног система (за разлику од мултиполарне) налаже раздвајање безбедносних и економских питања, њен утицај се може неутрализати перцепцијом стратешке динамике, а у периоду Хладног рата и под утицајем међународног положаја Сједињених Америчких Држава. Као што смо и раније видели, ту се могу тражити узроци наизменичног повезивања и раздвајања економских и безбедносних питања у теорији и пракси међународне политике. Вишедеценијска биполарна структура међународног система представљала је историјску аномалију; након завршетка Хладног рата, тврди овај аутор.

> Обрасци савеза ће током времена вероватно постајати више флуидни него чврсти. Велике силе би, у коначном, могле да се врате пред-хладноратовској пракси разрешавања својих разлика путем непосредних војних сукоба, мада, наравно, тренутно не можемо

20) Мајкл Манделбаум, *Идеје које су освојиле свет – Мир, демократија и слободна тржишта у двадесет и првом веку*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 34-39, 74-80; Мајкл Манделбаум, *Треба ли свету Голијат? Како Америка делује као светска влада у 21. веку*, Филип Вишњић, Београд, 2005, *passim*.

21) Robert O. Keohane, *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*, нав. дело [1984]; David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton [NJ], 1985; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, нав. дело.

22) Michael Mastanduno, "Economics and Security in Statecraft and Scholarship"*, International Organization*, 52(04), September 1998, стр. 825 – 854.

23) Исто, стр. 827-828.

> поуздано да знамо да ли су ратови међу великим силама заиста превазиђени. Ове одлике чине нужним да све главне силе одмере безбедносне импликације својих економских односа, као и економске импликације својих безбедносних односа.[24)]

У пракси, најчешћи начини увезивања економских и политичких питања јесте остваривање економских циљева употребом политичких средстава, или остваривање политичких циљева употребом економских средстава. Карактеристичан пример за први случај (остваривање економских циљева употребом политичких средстава) јесте међународно трговинско преговарање, које заправо представља адаптирану примену класичних процедура и техника међународног преговарања у ширем смислу.[25)] Као и у случају међународних политичко-безбедносних преговора, и овде се као главни проблеми јављају питање поверења и, посебно, питање апсолутних и релативних добити. Као и у случају великог дела традиционалне економске литературе, и ови проблеми се често покушавају решити употребом теорије рационалног избора, кроз неку од варијанти теорије игара.[26)]

Један од примера карактеристичних за други случај (остваривање политичких циљева употребом економских средстава) јесте употреба такозване економске присиле, углавном у виду примене економских санкција.[27)] Економска присила представља веома заступљен начин употребе политичке моћи и остваривања националних интереса економским путем, а Дрезнер је одређује као „претњу или чин, од стране владе пошиљаоца (или владâ пошиљалаца), ометања економске размене са циљаном државом, уколико се циљана држава не повинује јасно израженим захтевима“.[28)] Упркос крупним материјалним трошковима које

24) Исто, стр. 850.

25) Thomas Oatley, *International Political Economy, 5th Ed.*, Longman-Pearson, Boston [MA], 2011, стр. 53-58.

26) David A. Baldwin, (*ed.*), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York [NY], 1993, *passim*.

27) Разуме се да овај вид економске присиле у принципу може бити коришћен и ради остваривања чисто економских циљева; сматрамо, међутим, да чак и у таквим случајевима постоји чврста увезаност економске и политичке димензије односâ, макар само кроз политичке импликације економских потеза. За шире разматрање повезаности националних интереса, моћи и међународне економске политике државе, видети: Joseph M. Grieco, G. John Ikenberry, *State Power and World Markets: The International Political Economy*, W. W. Norton, New York [NY], 2003.

28) Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion”, *International Organization*, 57(03), June 2003, стр. 643.

могу нанети и држави или државама које их спроводе, економске санкције представљају све заступљеније средство међународног општења у деценијама након Другог светског рата – како унутар система Уједињених нација, тако и ван њега.

Мада се економске санкције све више примењују у међународним политичко-економским односима, велики део литературе говори о томе како оне заправо представљају крајње неефикасно средство остваривања циљева.[29] Проблем, према Дрезнеру, међутим, представљају они случајеви у којима су санкције дале резултате и пре него што су уведене – у којима је сама претња довела до жељене промене у понашању циљаног актера – а који су далеко теже емпиријски опазиви, будући да о изнетој претњи, у крајњој линији, не мора да постоји никакав материјални доказ. У процесу употребе економске присиле, а пре формалног увођења санкција, циљана држава има неколико прилика и довољно времена да прилагоди своје понашање, као што се види из Илустрације 2.

Илустрација 2: Модел економске принуде

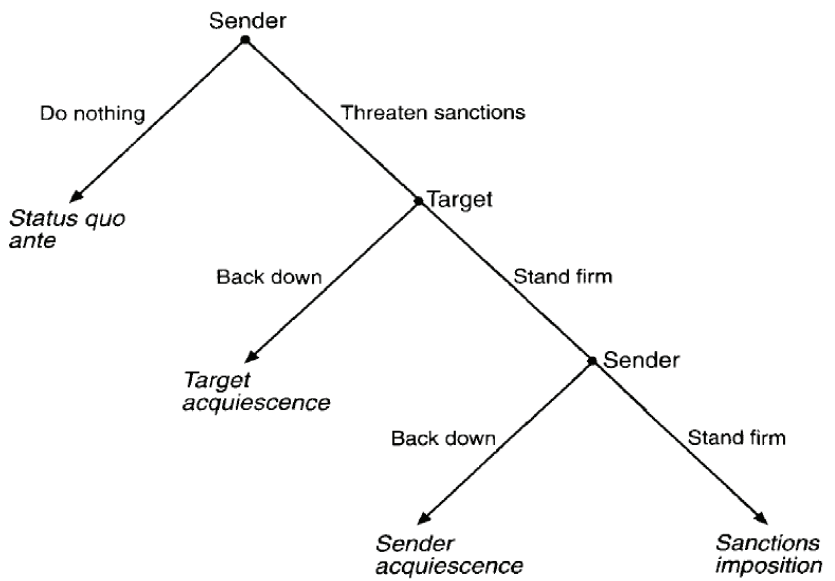


FIGURE 1. *A model of economic coercion*

Извор: Daniel W. Drezner: "The Hidden Hand of Economic Coercion", нав. дело, стр. 646.

29) Исто.

Свакако да се употреба санкција не може посматрати на исти начин у областима високе и ниске политике – уколико је, у крајњем случају, на столу опција употребе оружане силе, односи актера неће бити исти као када би једина претња била на пример, забрана увоза робе из циљне државе. Међутим, према Дрезнеру, логика принуде је заправо идентична без обзира на област примене.[30] Као кључни проблем остаје тестирање теорије, услед поменуте оскудности емпиријских података. Они подаци до којих је могуће доћи, тврди Дрезнер, сведоче о томе да је употреба економске принуде далеко ефикасније средство него што би се то могло учинити *prima facie*. Та чињеница представља један од снажних аргумената у прилог тези да наступа период све чвршће увезаности економских и политичко-безбедносних питања.

Разуме се да такве околности производе суштински важне последице не само у међународној пракси, него и у њеном научном промишљању – у оквиру науке о међународним односима, и међународне политичке економије, схваћене као њене дисциплине. Глобална политика данас се одвија у контексту *сложене међузависности*. Када су, 1977. године, Роберт Кохејн и Џозеф Нај развили овај концепт, поставили су га као радикални антипод реалистичкој теорији, сматрајући да ће она губити свој значај све док, осим унутар изузетно уског круга војно-политичких питања, не постане потпуно застарела.[31] Показало се, међутим, а то су и ови аутори у каснијим делима прихватили, да и у новим међународним околностима, али и некада неконвенционалним областима, попут међународне економије, постоји простор за реалистичку теорију међународних односа. Она је, свакако, морала да прође кроз бројне и значајне трансформације – одбацујући, за почетак, некадашњи ригидни детерминизам (војне) моћи – и може се тврдити да управо у овој способности да се мења и прилагођава, како у погледу сопствених техника и инструмената, тако и у погледу постављених истраживачких програма, лежи један од кључних квалитета реалистичке теорије. Неспорно је да, у мери у којој су у савременој политици економска питања испреплетена са политичко-безбедносним, наука о међународним односима и, у оквиру ње, реалистичка теорија, представљају незаобилазно средство њиховог разумевања.

30) Исто, стр. 650.

31) Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, *Power and Interdependence, 4th Ed*., Longman-Pearson, Boston [MA], 2012 [1977].

ЛИТЕРАТУРА

Волц Кенет Н., *Теорија међународне политике*, Центар за цивилно-војне односе – Александрија прес, Београд, 2008.

Кегли Јр. Чарлс В., Виткоф Јуџин Р., *Светска политика: тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе – Факултет политичких наука Универзитета у Београду – Дипломатска академија Министарства спољних послова Србије и Црне Горе, Београд, 2006.

Манделбаум Мајкл, *Идеје које су освојиле свет – Мир, демократија и слободна тржишта у двадесет и првом веку*, Филип Вишњић, Београд, 2004.

Манделбаум Мајкл, *Треба ли свету Голијат? Како Америка делује као светска влада у 21. веку*, Филип Вишњић, Београд, 2005.

Милошевић Александар, Живојиновић Драган, „Ми у долар (не) верујемо – последице смањења глобалне улоге долара по укупну моћ Сједињених Америчких Држава“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 9, Јун 2013, стр. 81-99.

Новичић Жаклина, „Комерцијални либерализам“, у зборнику: *Међународна безбедност: теоријски приступи* (приредили: Милан Липовац, Драган Живојиновић), Иновациони центар Факултета безбедности – Академска књига, Београд, 2014, стр. 197-218.

Baldwin David A., *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Princeton [NJ], 1985.

Baldwin David A. (*ed.*), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York [NY], 1993.

Baylis John, Smith Steve, Owens Patricia, *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations,* Oxford University Press, New York, 2008.

Drezner, Daniel W., "The Hidden Hand of Economic Coercion", *International Organization*, 57(03), June 2003, стр. 643–659.

Gilpin Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

Gilpin Robert, *The Political Economy of International Relations,* Princeton University Press, Princeton [NJ], 1987.

Gilpin Robert, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, Basic Books, New York [NY], 1975.

Gregory Paul R., Stuart Robert C., *The Global Economy and Its Economic Systems*, South-Western-Cengage Learning, Boston [MA], 2014.

Grieco Joseph M., Ikenberry G. John, *State Power and World Markets: The International Political Economy*, W. W. Norton, New York [NY], 2003.

Guzzini Stefano, *Realism in International Relations and International Political Economy – The Continuing Story of a Death Foretold*, Routledge, London, 2002.

Ikenberry G. John, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, Princeton [NJ], 2011.

Ikenberry G. John (*ed.*), *Power, Order and Change in World Politics*, Cambridge

University Press, Cambridge, 2014.

Jervis Robert, "Realism in the Study of World Politics", *International Organization*, 52(4), Autumn 1998, стр. 971-991.

Katzenstein Peter J., Keohane Robert O., Krasner Stephen D., "International Organization and the Study of World Politics", *International Organization*, 52(4), Autumn 1998, стр. 645-685.

Keohane Robert O., *After Hegemony – Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton [NJ], 2005.

Keohane Robert O., Nye Joseph S., *Power and Interdependence, 4th Ed.*, Longman-Pearson, Boston [MA], 2012.

Krasner Stephen, "The Accomplishments of International Political Economy", in: *International Theory: Positivism and Beyond* (eds. Steve Smith, Ken Booth, Marysia Zalewski), Cambridge University Press, Cambridge, 1996, стр. 108-127.

Krasner Stephen, "State Power and the Structure of International Trade", in: *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth* (*eds*. Jeffrey A. Frieden, David A. Lake), Routledge, London, 2000, стр. 19-36.

Krugman Paul R., Obstfeld Maurice, *International Economics – Theory and Policy*, Addison Wesley, Boston [MA], 2003.

Luttwak Edward N., "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce", *The National Interest*, 20, Summer 1990, стр. 17-23.

Mastanduno Michael, "Economics and Security in Statecraft and Scholarship*", International Organization*, 52(04), September 1998, стр. 825–854.

Mearsheimer John J., *Can China Rise Peacefully*, Internet, http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204, 20/03/2016.

Oatley Thomas, *International Political Economy, 5th Ed.*, Longman-Pearson, Boston [MA], 2011.

Salvatore Dominick, *International Economics, 11th Ed.*, Wiley, Hoboken [NJ], 2013.

Scholte Jan Art, "Global Trade and Finance", in: *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations* (eds. John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens), Oxford University Press, New York, 2008, стр. 450-467.

Wohlforth William C., "Gilpinian Realism and International Relations", *International Relations*, 25(4), December 2011, стр. 499-511.

Woods Ngaire, "International Political Economy In an Age of Globalization", in: *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations* (eds. John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens), Oxford University Press, New York, 2008, стр. 248-252.

Mladen Lisanin

ECONOMY AND POLITICS IN INTERNATIONAL THEORY: REALIST PERSPECTIVE

Resume

The relations between political-security and economic issues represent a specific area within international theory. Whenever, in international economic matters, there is a significant element of political, international political economy can be considered a part of International Relations: either as its subfield, or as one of its approaches/paradigms. The author analyzes a specific approach to the study of international political economy: the one put forward by the realist theory. In the absence of a politically neutral market, economic and commercial relations are intertwined by political dimensions, often including security calculations inherent to realist theory. If the relations of political units within international system vary from cooperation to conflict, they are, at their core, potentially political. Just as political means can be used to gain economic goals, so economic tools can be utilized to pursue objectives ftom the political sphere – this is especially evident in the case of international economic sanctions. Furthermore, the contemporary moment of international politics increasingly causes the connecting of economic and political-security issues. When Robert O. Keohane and Joseph S. Nye developed the concept of complex interdependence in 1977, it has been construed as a radical antipode to realist theory, predicting that realism will lose its significance until, except within a narrow area of military-political issues, it becomes completely obsolete. Within new international circumstances, but sometimes also non-conventional areas like international economy, however, there is room for realist theory of international relations. Of course, it has had to undergo numerous and significant transformations – dismissing, firstly, the rigid determinism of military power – and it can be argued that this very capability of changing and adapting, regarding its instruments and techniques, but also its proposed research programs, represents one of the key qualities of realist theory. It is indisputable that, to the extent that in contemporary politics economic issues are intertwined with political-security ones, International Relations, and realist theory within it, represent an indispensable tool for their understanding.

Keywords: International Relations, International Political Economy, Realism, sanctions, conflict, cooperation

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 327.01 Rosecrance R.

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 135-152

Марина Т. Костић
Београд

САВРЕМЕНИ МЕЂУНАРОДНИ СИСТЕМ У СВЕТЛУ ТЕОРИЈЕ СИСТЕМА РИЧАРДА РОУЗКРЕНСА

Сажетак

Системске теорије међународних односа развиле су се средином прошлог века са циљем превазилажења класичних теорија, које су изворе нестабилности у међународним односима налазиле у људској природи и на нивоу државе. Како би дошле до правилности које владају у систему, услова под којима они могу бити стабилни или нестабилни и ограничења која постављају пред своје актере, системске теорије су користиле пре свега дедукцију и моделовање, а затим и класификацију за разврставање теоријских и историјских модела међународних система. Ричард Роузкренс је један од теоретичара међународних односа који је системском и историјском анализом утврдио постојање девет међународних система и издвојио четири основна елемента од којих је зависила њихова стабилност – усмереност елита, контрола, ресурси и капацитет система. Истраживањем ове четири варијабле у међународном систему на почетку XXI века дошло се до закључка да је он нестабилан због супротстављеног етоса елита (реформистичке и реакционарне), њихових нестабилних мандата, које подстичу једностране и насилне акције, велике покретљивости ресурса и њихове ограничености, као и недовољно снажних капацитета система да помири ове супротности или надокнади губитке страна.

Кључне речи: међународни систем, системске теорије, етос елита, контрола ресурса, капацитет међународног система

За разлику од теорија међународних односа које се развијају око природе човека или државе, системске теорије проучавају комплексност чинилаца међународних односа, њихове везе, односе и узајамне утицаје, како би спознале начине на које они делују, као и начине на које систем ограничава (регулише) ово деловање.

Ради спознаје како су сложени системи организовани и како функционишу као целина и у циљу превазилажења редукционистичке теорије засноване на индуктивно-емпиријском приступу, Лудвиг фон Берталанфи је тридесетих година 20. века формулисао генералну теорију система/организације. Ова теорија је касније, поред биологије и природних наука, примењена и на друштвене науке попут социологије, економије, екологије, кибернетике и политичких наука. У међународним односима, системска теорија се примењивала са циљем утврђивања правилности по којима су међународни системи организовани, услова под којима они могу бити стабилни или нестабилни и ограничења која они постављају пред своје актере. Основе овог приступа поставио је Мортон Каплан у делу *Систем и процес у међународним односима* објављеном 1957. године. Капланов рад се темељио на моделовању система из којих је дедукцијом дошао до спознаје о томе какво је понашање јединица система пожељно како би он остао у равнотежи.[1)] Посебан проблем теоретичара међународног система било је питање окружења, будући да међународна политика као систем „нема окружење, осим уколико се „платформа“ физичког света на којој она функционише не сматра таквом“ (Меклиленд).[2)] Следећи проблем је Капланов закључак да међународни систем не представља политички систем, у смислу који постоји унутар држава (подсистема), будући да не постоји арбитар који би држао спорове унутар било каквих граница система. Због тога је међународна политика зависна од доминације подсистема тј. држава,[3)] чиме се остварује јака веза између унутрашње политике држава и природе међународног система, где се оне могу појавити и у улози ремотилачког и регулаторног елемента. Ова веза препозната је посебно у делима Ричарда Роузкренса и Хенрија Кисинџера.

Ричард Роузкренс је у свом истраживању акције и реакције у светској политици покушао да у студије међународне полити-

1) Ashley J. Tellis, “Reconstructing Political Realism: The Long March to Scientific Theory”, *The Roots of Realism*, (ed. Benjamin Frankel), Routledge, New York, 2013, стр. 55.

2) Исто, стр. 57.

3) Исто, стр. 58.

ке уведе приступ који би комбиновао одлике теорија које теже генералним објашњењима са емпиријским садржајем детаљне емпиријске анализе. На тај начин он је покушао да избегне свођење међународне политике на један појам или феномен, као што је „моћ“ или „равнотежа снага“, јер би то онемогућило разликовање међународних односа. Такође, увођењем овог приступа он је покушао да избегне разликовања међународних система на основу једног догађаја или одлуке, што би довело до разврставања бесконачног броја међународних система. Свој приступ Роузкренс назива „систематска емпиријска анализа“. Сврставањем међународних односа према дистинктивним обрасцима који су трајали ограничени временски период и били омеђани значајним променама у дипломатском стилу (начинима опхођења, циљевима и техникама дипломатије у одређеном временском периоду), Роузкренс је издвојио девет „система“ у којима је долазило до значајнијих промена у међународним односима. То су: 1740–1789 (XVIII век), 1789–1814 (Револуционарно царство), 1814–1822 (Европски концерт), 1822–1848 (Скраћени концерт), 1848–1871 (Разрушени концерт), 1871–1890 (Бизмарковски концерт), 1890–1918 (Империјалистички национализам), 1918–1945 (Тоталитарни милитаризам), 1945–1960 (Послератно раздобље).[4] Роузкренс је кроз историјску и системску анализу ових система издвојио четири основна елемента чије је присуство или одсуство повезано са стабилношћу или нестабилношћу у међународним односима. То су усмереност, контрола, ресурси и капацитет. Прва три елемента чине реметилачке факторе (инпут), док је капацитет генерички појам за способност система да обузда поремећаје (регулатор) и окружење, чија је улога да неутралише последице реметилачких утицаја.

Роузкренс наводи да је међународни систем стабилан или нестабилан у зависности од равнотеже реметилачких и регулаторних фактора. Уколико регулаторни фактори нису довољно јаки да обуздају реметилачке, систем постаје нестабилан. Како би се одржала стабилност/жељени исход, регулаторни фактори делују на извор реметилачких фактора и окружење. Регулаторне факторе, према Роузкренсу, чине формални/институционални и неформални договори који држе исходе међународних односа у задатим границама. Са друге стране, реметилачки фактори се

4) Richard N. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics*, Little, Brown and Co, Boston, 1963, стр. 3-7.

налазе на нивоу актера и резултат су посебног „етоса“ (жељени правац деловања), контроле и количине доступних ресурса. Етос елите се може посматрати као резултат њеног става према унутрашњим организацијама, унутрашњим организацијама других актера и крајњем стању међународног система. Став елита према овим организацијама може бити реформистички или реакционарни, а њихова способност да произведу промене унутар сопственог друштва или у другим актерима зависиће од контроле коју они имају над ресурсима и количине ресурса коју контролишу. Степен контроле ће зависити од природе оданости остатка друштва елитама, ширине дискреционих овлашћења која им је дата, природе мандата који елита ужива у одређеном моменту и персоналних карактеристика вођства елите. Количина ресурса коју елите контролишу, са друге стране, зависи од вештина убеђивања, количине покретљивих ресурса и брзине покретљивости ресурса. Према Роузкренсу, промена система се дешава када реметилачки и регулаторни чиниоци, заједно са окружењем, прођу кроз велике промене.

Применом Роузкренсовог приступа међународном систему овај рад ће покушати да анализом четири основне варијабле – усмереност, контрола, ресурси и капацитет – у савременом међународном систему одговори на питање да ли је и зашто он нестабилан и који су правци евентуалне промене.

1. УСМЕРЕНОСТ У МЕЂУНАРОДНОМ СИСТЕМУ

Након Хладног рата, либерално-демократске елите Западног света, оличеног пре свега у Сједињеним Америчким Државама и Транс-атлантском савезу (у даљем тексту: реформистичке елите), виделе су себе као глобалног лидера чија је улога да допринесе обликовању света према сопственом моделу, стварајући на тај начин „нови светски поредак“ заснован на новом партнерству Истока и Запада. Оне су утицале на реорганизацију бивших комунистичких држава и друштава, њихову транзицију и демократизацију, као и ширење међународних институција у којима је постојала њихова превласт, попут Северно-атлантског савеза (НАТО), Европске заједнице/уније (ЕУ), Међународног монетарног фонда (ММФ) и Општег споразума о тарифама и трговини (ГАТТ, касније Светска трговинска организација – СТО). На по-

четку, у складу са новим партнерством, оваква стремљења била су прихваћена од стране посткомунистичких земаља, али тамо где државне елите нису самостално прихватале реформистички модел слободе, демократије и тржишне привреде дошло је до низа „обојених револуција" – у СР Југославији 2000. године, Грузији 2003. године, Украјини 2004. и 2013. године, Киргистану 2005. и 2010. године, неуспелих „револуција" у Азербејџану 2005. године, Белорусији 2006. године и Јерменији 2008. и 2016. године.

Напуштање оваквог усмерења реформистичких елита очекивало се са променом власти у САД-у 2008. године, која јесте довела до промене реторике према државама раније означеним као „осовина зла" и најаве одступања од унилатералног приступа у међународним односима, али су у пракси стратешки правци реформе других друштава и искорењивања „тиранија" остали исти. Реформа арапских друштава представљена је као један од начина да се онемогући регрутација терориста и ширење њихове идеологије и њој се, такође, приступило серијом „револуција" (тзв. арапско пролеће) у арапским земљама северне Африке и Блиског истока. Будући да су ови догађаји показали да није постојала разлика између републиканске и демократске елите САД, може се закључити да је реформистички етос карактерисао и период владавине председника Џорџа Буша Млађег (2000-2008) и демократског председника Барака Обаме (2008-2016).

Спроведене револуције су у великом броју случајева значиле крај за дотадашње елите, међутим негде су оне биле безуспешне. Мичел је дошао до закључка да је успех револуција зависио од јачине државе и грађанских слобода – у слабим државама у којима је постојала одређена слобода цивилног друштва „револуције" су биле успешне, док су у јаким ауторитарним режимима у којима их није било или је било врло мало слобода, оне биле неуспешне.[5] Ипак, битан фактор успешности „обојених револуција" био је и њихов значај за настајућу реакционарну елиту, пре свега у Русији, која се осетила угроженом незаустављивим походом реформиста на државе које је окружују. Како Мичел исправно закључује „обојене револуције су имале значајан утицај и на односе САД и Русије и на односе Русије са државама бившег Совјетског Савеза – можда више него што су га имале на демократски развој у било којој од земаља где су се појавиле".[6] Такође, неки левичари

5) Lincoln A. Mitchell, *The Color Revolutions*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2012, стр. 156.

6) Исто стр. 2.

у САД су сматрали да се не ради о демократизацији ових друштава, већ довођењу прозападних елита које би одржавале добре односе са Западом.[7)]

„Обојене револуције" и игнорисање постојећих међународних институција довеле су до страха „ауторитарних и националистичких" елита у свету да могу постати предмет реформистичке политике Запада, као и развоја реакционарног блока окупљеног, пре свега, у „стратешком троуглу" (Примаков) Русија-Кина-Индија. Простор за његово јачање проширен је са светском економском кризом 2007/2008. године, која је указала на кризу владајуће економске парадигме и њених носилаца. У Русији је након одласка Бориса Јељцина са места председника 2000. године дошло до избора Владимира Путина за председника и успостављања нове елите чија се реакционарност може свести на став да је „колапс Совјетског Савеза био највећа геополитичка катастрофа столећа".[8)] Из америчког угла посматрано „Путин је настојао да искористи нарастајући руски национализам, као и све веће незадовољство америчким глобалним утицајем и да тако промовише настанак ауторитарне и националистичке руске државе".[9)] Активности Русије постале су усмерене на спречавање промена постојећих елита или свргавање оних који су дошли на власт након „обојених револуција" у постсовјетским републикама. Као главне претње међународној стабилности виђени су „покушаји стварања униполарног света, наметање другим земљама свог политичког система и модела развоја, игнорисање одредби Повеље ОУН и међународног права", као и милитаризација међународних односа.[10)] Такође, и председник Медведев (2008-2012) је изнео оцену да „извори и узроци конфликтног потенцијала у свету – произилазе из стремљења САД да обезбеде своју глобалну доминацију".[11)] Тиме је започела фаза у којој се етос Западних елита не прихвата, већ почиње видети као главна претња међународној и руској стабилности. Супротстављање овој претњи не заснива се на самосталним државним акцијама реакционарне елите, већ се оне почињу окупљати како би остварили противтежу реформистичкој поли-

7) Исто, стр. 5.

8) Цитирано према: Збигњев Бжежински, *Друга шанса Америке*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 97.

9) Исто, стр. 71.

10) Сава Живанов, „Спољна политика савремене Русије", *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, 1-2/2009, год. V vol. 5, стр. 46.

11) Исто, стр. 47.

тици. Први сусрет министара спољних послова Русије, Индије и Кине, одржао се у јуну 2005. године у Владивостоку, где је Москва као најургентнији задатак овог стратешког троугла видела борбу против „обојених револуција" подржаних од стране САД у Централној Азији и успостављање противтеже америчкој моћи.[12)] Неформална сарадња држава на овом простору почела је да се институционализује и добија организациону димензију још 2001. године, у виду Шангајске организације за сарадњу (ШОС), затим Организације договора о колективној безбедности (ОДКБ) 2002. године и Евроазијске уније 2014. године. Поједини лидери држава чланица ОДКБ нагласили су да једна од улога ове организације мора бити и заштита од насилних и крвавих револуција и промене власти попут оне у Киргистану 2010. године. За разлику од реформистичког блока, грађански сукоби унутар држава чланица виђени су као њихова унутрашња ствар, док се евентуално ангажовање трупа ОДКБ може очекивати једино у случају спољне агресије на неку од држава чланица.[13)]

Намеравана противтежа реакционарне елите неће бити остварива уколико контрола и ресурси којима располаже не достигну ниво једнак оном који поседује реформистичка елита.

2. КОНТРОЛА КАО ЕЛЕМЕНТ МЕЂУНАРОДНОГ СИСТЕМА

Реформистичка политика вођена од деведесетих година 20. века довела је до поремећаја у безбедносном окружењу, промене у природи лојалности друштва елитама ових држава и ширини дискреционих овлашћења која им друштво даје. Асиметричне претње постају доминантне, лојалност постаје персонификована уз задобијање ширих дискреционих овлашћења, за шта је најбољи пример тзв. „рат против терора" и „Патриотски акт" из октобра 2001. године, који је дао већа овлашћења безбедносним агенцијама, пре свега у надгледању комуникација и финансијских токова и задржавању и депортацији миграната. Бжежински наводи да је у једном моменту током 2002. године Савет за националну безбедност САД престао да врши „традиционалну улогу тела

12) *The Third Among the Equals*, Internet, http://www.kommersant.com/page.asp?id=582650, 13/08/2016.

13) *Kyrgyzstan tests Russia's regional commitments,* Internet, http://www.pri.org/stories/2010-06-15/kyrgyzstan-tests-russias-regional-commitments, 26/08/2016.

које брижљиво надгледа и оцењује ток обавештајних података ка председнику“ и постао гласноговорник ставова које је директор Централне обавештајне службе лично презентовао председнику.[14] Такође, како би се Конгрес убедио да гласа за резолуцију која даје овлашћења председнику да поведе рат против Ирака и придобила јавна подршка за ову интервенцију, коришћена су фалсификована документа и подаци попут оног да је Садам Хусеин намеравао да купи уранијум од Нигера и да је Међународна агенција за атомску енергију издала извештај у коме се наводи да је Ирак удаљен шест месеци од развоја оружја за масовно уништење.[15] Поред ових злоупотреба институција, најупечатљивији утисак на домаћу и светску јавност оставиле су слике и снимци употребе насилних техника испитивања лица која су оптужена за тероризам пре свега у затворима Абу Граиб и Гвантанамо. Све је ово, заједно са потресима који су се десили у економској сфери 2008. године, довело до компромитовања угледа САД и неоконзервативне елите, са председником Бушом Млађим на челу, на унутрашњем и међународном плану.

Персоналне карактеристике Буша Млађег, такође, су допринеле положају у коме се САД нашла у периоду након терористичких напада септембра 2001. године. Бжежински наводи да је Буш Млађи био „предострожни, увек будни стражар који је мобилисао унутрашње страхове нације у циљу вођења самопрокламоване егзистенцијалне борбе против зла“.[16] Виђење себе као ратног лидера и Америке као „нације у рату“ обликовало је унилатералну спољну политику Америке и водило занемаривању европских савезника. Џејмс Фифнер наводи да је Буш након 11. септембра 2001. године показао да више вреднује моралну сигурност него стратешке калкулације, тенденцију ка реакцији више него рефлексији, ка јасноћи пре него сложености и давао предност личним над структуралним и процедуралним. Он је реаговао одлучно, нестрпљиво и интуитивно без залажења у дубље детаље и углове сваке акције, уверен да га у својим напорима води Божја воља и да Америка има глобалну мисију, поверену од стране Бога и историје, да се бори за моралне вредности и супротстави злу.[17]

14) Збигњев Бжежински, *Друга шанса Америке*, нав. дело, стр. 83.

15) Сличан извештај ИАЕА објавила је 1991. године, James P. Pfiffner, “George W. Bush: Policy, Politics, and Personality”, *New Challenges for the American Presidency* (eds. George C. Edwards III, Philip John Davies), Pearson/Longman, New York, 2004, стр. 164/165.

16) Збигњев Бжежински, *Друга шанса Америке*, нав.дело, стр. 103.

17) James P. Pfiffner, “George W. Bush: Policy, Politics, and Personality”, нав. дело, стр.161-162 и 168-169.

Након промене власти у САД и доласка Барака Обаме на место председника дошло је до ублажавања реторике према противницима, најаве повлачења из Ирака и затварања Гвантанама, уз побољшање односа са арапским државама, Русијом и Ираном, ослањање на „меку моћ" Америке и међународну сарадњу.[18] Овакав приступ, међутим, није био одржив будући да су већ 2010. године Републиканци поново освојили већину у Представничком дому и додатна места у Сенату америчког Конгреса, а 2015. године већину у оба дома Конгреса и већину гувернера савезних држава. Суочен са оваквом политичком ситуацијом у земљи, а у односу на кризе у Украјини, арапском свету и Блиском истоку, Обама је показао исту амбицију, виђење себе и Америке као моралног лидера уз прагматизам и самоувереност,[19] вољу да делује војним средствима, нестрпљивост и игнорисање постојећих регулаторних механизама међународног система као и Џорџ Буш пре њега.

Са друге стране, реформистичка политика Западних елита у почетку је захватила и Русију. Она је у себе укључивала и одустајање од улоге великог међународног субјекта, заступања свеобухватних националних интереса и улоге заштитника словенског и руског народа, који је остао да живи у новоствореним државама након распада СССР.[20] Парламентарни избори 1995. године донели су победу Комунистичкој партији Руске Федерације и означили почетак формулисања новог реакционарног етоса руског руководства око тадашњег министра спољних послова Јевгенија Примакова.

Примаков је формулисао нову спољну политику Русије базирану на начелима више-поларности, привредне интеграције и алтернативности америчкој политици, али је убрзо био замењен због недостатка поверења од стране председника Јељцина и блискости са Комунистичком партијом. Последњи премијер који је дошао на чело руске Владе за време председниковања Јељцина

18) Келер наводи да је у чланку у часопису „Foreign Affairs" 2007. године Обама критиковао Бушову жељу да наметне амерички модел слободе и демократије другим државама, тежио да оконча рат у Ираку и сусретне се са лидерима Ирана, Сирије, Венецуеле, Кубе и Северне Кореје и заговарао политику неинтервенционизма, али да су га догађаји натерали да промени овај курс политике. Morton Keller, *Obama's Time*, Oxford University Press, New York, 2015, стр. 134-135.

19) Stanley A. Renshon, *Barack Obama and the Politics of Redemption,* Routledge, New York, 2012, Preface.

20) Сава Живанов, „Спољна политика савремене Русије", нав. дело, стр. 30-33.

био је Владимир Путин и он је ту своју позицију искористио да убрзо буде изабран за новог председника Русије. Иако је 2001. и 2002. године успостављена тешња сарадња САД и Русије поводом рата против тероризма, позиције су се разишле након интервенције САД у Ираку и низа револуција које су подстицане у руском суседству. Реформистичка политика Запада је почела да се посматра као покушај злоупотребе чињенице да се „Русија налази на коленима, како би коначно у потпуности успоставили политичку и војну хегемонију у свету" и „апсолутну власт доношења важних одлука".[21)] Такође, она је означила промену природе лојалности руског друштва, при чему је лојалност комунистичкој идеологији и елитама, након кратког периода идеолошке дезоријентације, замењена националном и персоналном лојалношћу.

И један и други председник – Буш и Путин – су се на почетку својих мандата суочили са истом претњом – исламским тероризмом. Безбедност нације и државе постала је кључни приоритет њихових мандата и јавност је од њих очекивала брз, снажан и ефикасан одговор. Међутим, за разлику од Буша, Путин није био оптерећен идеолошким и религијским мотивима у којима би налазио извор за своју и руску моралну мисију у свету, већ је био руковођен мотивима доброг управљања, борбе против приватних и корпоративних интереса (олигарха), феудализације земље од стране јаких регионалних лидера, сиромаштва и тежио стварању Русије као велике силе на међународној сцени, пре свега кроз јачање економије.[22)] Оваква мисија коју је Путин доделио себи носила је са собом патернализам, централизацију власти (кроз формирање седам федералних дистрикта који су се налазили под председничком управом[23)]), јачање контроле над свим државним органима, пре свега безбедносним и економским, доминацију државног над приватним и корпоративним, што је све требало да створи јединствену и јачу Русију. Такође, док је америчко друштво након два Бушова мандата желело „наду и промене", коју им је обећао нови председник Барак Обама, друштво у Русији је тежило останку на Путиновом курсу, што им је нови председник Медведев и омогућио.

---

21) Александар В. Конузин, „Поздравна реч", *Национални интерес,* Институт за политичке студије, Београд, бр. 1-2/2009 год. V vol. 5, стр. 11.

22) Javier Morales, "Who Rules Russia Today? An Analysis of Vladimir Putin and his Political Project (II)", *UNISCI Discussion Papers*, Universidad Complutense de Madrid, 2004, стр. 4.

23) Richard Sakwa, "Putin's Leadership: Character and Consequences*"*, *EUROPE-ASIA STUDIES*, University of Glasgow, Taylor & Francis (Routledge), Vol. 60, No. 6, August 2008, стр. 888.

Уз својеврсни нови друштвени уговор који је понуђен руском друштву, ширење дискреционих овлашћења и менаџерску природу мандата и руководилаца Русије након 2000. године, расла је и њена глобална улога и способност убеђивања у Евроазијском простору. Са друге стране, америчка улога као глобалног лидера стално је у паду и захтева реафирмацију савезништва и поверења. Ова спрега довела је до нестабилности међународног система.

3. РЕСУРСИ КАО ЕЛЕМЕНТ МЕЂУНАРОДНОГ СИСТЕМА

Реформистичке елите су након Хладног рата располагале значајном предношћу у погледу количине ресурса. Бруто друштвени производ (БДП) САД је 1992. године био за пет до шест пута већи од БДП-а Русије, Индије или Кине, док је БДП по глави становника био чак 66 пута већи од индијског, 60 пута већи од кинеског и 41 пут већи од руског.[24] У погледу издвајања за војне потребе, САД је 1992. године имала 29 пута већа издвајања од Индије, 22 пута од Кине и око 9 пута већа од Русије.[25] Оваква економска и војна надмоћ САД након Хладног рата омогућила јој је да постане најмоћнија држава у свету, која је имала довољно ресурса за спровођење реформистичке политике. Уз значајну вештину убеђивања и способност да окупи широку подршку других елита, реформистичке снаге су улазиле из интервенције у интервенцију тежећи да остваре жељене промене унутар других држава, као и да ојачају и прошире чланство оних институција у међународном систему у којима су саме имале значајну улогу, попут НАТО и ЕУ. Такође, покретљивост америчких трупа, као и НАТО снага, значајно је порасла чиме су оне задобиле способност да своје трупе распореде било где у свету. Након 2003. године и интервенције на Ирак дошло је до опадања подршке унутар трансатлантског савеза (Турска, Немачка и Француска су се отворено супротставиле овом рату).

Са друге стране, бивше комунистичке земље су третиране као губитничка страна а оне саме, свесне својих слабости, тежиле су или прикључивању реформистичкој страни или успостављању

24) Израчунато на основу података из Светског економског прегледа ММФ, април 2016. године.

25) Израчунато према подацима базе података Међународног института за изучавање мира из Стокхолма (SIPRI).

блиских партнерских веза са њима. Чак је и Русија ушла у партнерски однос са НАТО-ом 1994. године, а у мају 1997. године потписала Оснивачки акт НАТО-Русија. Ово је за последицу имало страх преосталих комунистичких режима и руских савезника да ће се „улога руских нуклеарних снага свести само на одвраћање Америке од унилатералног заплашивања Русије" и да руски нуклеарни кишобран неће више штитити преостале комунистичке земље.[26)] Са почетком промене етоса елите након 1995. године дошло је до промене спољне политике Русије, која је захтевала повећање количине и покретљивости ресурса, за шта је посебно коришћена енергетска политика и стварање економских и војних савезништава и партнерстава са другим реакционарним елитама у Азији и Латинској Америци. Једино је на тај начин могао бити започет процес стварања алтернативног међународног поретка. Несумњиво је да ће енергетска политика Русије, енергетски аранжмани са државама у региону и цене енергената на светском тржишту у највећој мери диктирати снагу Русије и њен положај на међународној сцени. Данас (2016. година) САД имају дупло већи БДП од Индије и пет пута већи од Русије, док заостаје за Кином. У погледу БДП по глави становника, САД и даље имају значајну предност, иако се она смањила (7 пута већи у односу на Кину и Русију и 32 пута већи од Индије). Разлике у издвајањима за војне потребе су се такође смањиле у односу на 1992. годину и данас су издвајања САД 2,8 пута већа од кинеских, 6,5 пута већа од руских и 11,6 пута већа од индијских. Уравнотеживање на овом плану ће зависти како од пада америчке моћи тако и од раста економске и војне моћи земаља „стратешког троугла". За успостављање ове равнотеже од посебног је значаја и поседовање нуклеарног наоружања од стране све три земље овог троугла што одвраћа реформистичке елите од снажнијег задирања у промену реакционарних елита. С обзиром на тенденцију пораста ресурса реакционарне елите (раст БДП Индије и Кине се у последњих 6 године креће између 6 и 7,7%, док је Русија била у значајној рецесији 2009, 2015 и 2016 године), и благог раста САД-а од око 2%, изазов за једне ће бити да успоставе глобалну равнотежу, док ће се други суочити са напором да одрже постојећи примат у свету. Повећање ресурса и њихове покретљивости, посебно у погледу економско-војне димензије, значи компетитивни међународни систем и, у случајевима када окружење више не буде могло да задовољи ове захтеве, значиће дестабилизацију система.

26) Збигњев Бжежински, *Друга шанса Америке*, нав. дело, стр. 59.

4. КАПАЦИТЕТ МЕЂУНАРОДНОГ СИСТЕМА

Капацитет међународног система чине регулаторни фактори (формалне и неформалне институције), чији је задатак да отклоне изворе реметилачких фактора, и окружење система, чији је задатак да неутралише последице деловања реметилачких фактора.

Након хладног рата САД су међународне режиме виделе као једну од опција своје спољне политике, а не нужно као регулатора својих активности. Правдајући целокупно своје деловање интересима националне безбедности, САД је одбила да учествује у бројним међународним споразумима (АБМ Споразум, Римски статут, Свеобухватни споразум о забрани тестирања и др), настављајући своју реформистичку политику, како у источној Европи и Централној Азији, тако и у арапском свету. Међународне институције су пре деловале као средство учвршћивања америчког утицаја и промовисања реформистичке политике, него као регулаторни механизам међународног система. Кроз ГАТТ/СТО, ММФ и Светску банку промовисана је либерализација тржишта до тада затворених земаља и приватизација њихове друштвене и државне имовине, док је кроз пројекат ширења НАТО и ЕУ промовисана демократизација и усклађивање вредности и законодавстава посткомунистичких земаља Источне Европе. Овакав начин остваривања западне хегемоније подразумевао је сагласност осталих актера да приступе изградњи либералног и демократског међународног поретка. Међутим, функционисање регулаторног механизма доведено је у питање онда када је реформистичка елита почела да остварује своје циљеве мимо њега и када је сагласност за такве акције почела да се смањује.

Као аргументи за негативан приступ и смањење обавеза САД према међународним организацијама наводи се неспособност организација попут УН да реше кризе које су настајале у Сомалији, на Балкану и Блиском истоку, да при том ове организације повлаче доста средстава САД-а, док се истовремено постављају непријатељски према њеним интересима, као и да ограничавају САД у избору вођења политике.[27] Са друге стране, онда када постоји оптимизам у погледу трансформативне улоге неке међународне институције, САД су посвећеније њеном ра-

27) Rosemary Foot, et. al, *US Hegemony and International Organizations: The United States and International Organizations,* Oxford University Press, New York, 2003, стр. 4-5.

ду.[28] У периоду након 2000. године, због настанка и све јачег супротстављања етоса држава чланица СБ УН, овај механизам се показао неспособним да постигне сагласност око решавања криза у Ираку, Грузији, Украјини, Либији и Сирији. Сједињене Америчке Државе су обично преузимала улогу предводника који окупља коалицију вољних како би кризну ситуацију решиле у складу са сопственим виђењем и интересима. Имитирајући овакав став према питањима за која није постигнута сагласност у СБ УН и друга, реакционарна страна, преузела је неке једностране акције попут интервенција у Грузији, Украјини, референдума на Криму и војне интервенције у Сирији. Овај образац може се пратити и у другим областима попут контроле наоружања (размештања антиракетног штита у Европи од стране САД; достављање противракетног система С-300 Ирану, авиона и ракетних система Сирији и тенкова Венецуели од стране Русије) и показује да и једна и друга страна уочавају немогућност глобалних регулаторних механизама да помире супротстављена усмерења, због чега је изгледно да ће се тренд једностраних активности са обе стране наставити. Овакав тренд доводи међународни систем у стање нестабилности и захтева или реформу постојећих регулаторних механизама или њихову промену.

Када регулаторни механизми не могу да утичу на изворе поремећаја, улога окружења је да отклони њихове негативне последице. Окружење се може посматрати као „платформа“ физичког света на којој међународни односи почивају и Роузкренс као пример наводи територију за коју су се империјалне силе, и оне које су то желеле да буду, надметале. Када је постојало мноштво територије која се могла запосести, окружење је вршило своју улогу, међутим, када је сва територија била подељена, окружење није могло да спречи избијање сукоба између главних актера међународног система. Данас, велике силе нису толико окренуте заузимању територије, која је већ подељена, колико заузимању тржишта и контроли енергетских ресурса. Отвореност тржишта омогућује компензацију државама, тако да добитак једне стране не мора да значи губитак друге, што би водило сукобу, али у условима када светски капиталистички систем западне у кризу, као што је то био случај са светском економском кризом 2008. године, реметилачки фактори добијају на јачини, а окружење губи своју улогу. Криза доводи до нестабилности елита и уздизања

28) Исто, стр. 11.

маса, што по Розкренсу представља кључни реметилачки фактор повезан са међународном нестабилношћу. Такође, Европска унија, као промотер мултиполарног мултилатерализма, може да игра велику и значајну улогу у помирењу два приступа и осигуравању сопственог опстанка. Украјинска и мигрантска криза, као и питања око изградње гасовода Јужни и Северни ток и увођење санкција Русији прете да ЕУ сврстају на једну страну, што би продубило дисхармонију у међународном систему и поделило саму Унију. Глобална мисија ЕУ, којој тежи и коју истиче у својим стратешким документима, мора бити не само дефинисана за случајеве када постоји сагласност свих актера, као што је то борба против тероризма, већ за случајеве када постоји дисхармонија и директна конфронтација два блока између којих се налази. Њена глобална улога пре свега мора бити дефинисана у смислу регулатора и помиритеља супротстављених актера.

5. ЗАКЉУЧАК

Роузкренсова анализа показала је да су најстабилнији они системи који су почивали на солидарности и идеолошкој комплементарности и да је тада сарадња олакшана, али и да идеолошка различитост није ни неопходан ни довољан услов нестабилности.[29] Са друге стране, утицај контроле на курс међународних односа је био одлучујући – сваки од неуравнотежених система међународних односа су били праћени фундаменталним променама у безбедности мандата националне елите. Атмосфера унутрашње нестабилности и несигурности, као и уздизање маса и унутрашње револуције, утицале су на формулисање спољних политика и нестабилност међународног система. Управо су покушаји оваквих револуција довели до рађања новог реакционарног блока, сатканог од страха појаве унутрашње револуције и промене режима. Може се очекивати да ће са заоштравањем односа унутар друштва, између маса и елита, довести до агресивније националне и спољне политике и пропаганде, како би се стабилност одржала. Управо овакве тежње могу довести до већег броја спољних ратова и међународних сукоба који доприносе нестабилности система. Највећа претња за реакционарни блок се огледа у могућности револуције и онима који те револуције могу да подрже.

29) Richard N. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics*, нав. дело, стр. 280.

Однос између ремотилачких и регулативних фактора савременог међународног система није уравнотежен. Регулативни фактори су остали исти док се број актера и ремотилачких фактора увећао што све чини савремени међународни систем нестабилним. Са једне стране, постоји јака решеност елита да реформишу свет, док са друге стране реакционарне елите теже да се одупру променама, пре свега у њиховом суседству али и њих самих. И у једном и у другом случају је до 2008. године постојала тежња за концентрацијом моћи и власти у председничким рукама уз стварање паралелних институција унутар држава. Након 2008. године систем равнотеже и контроле власти је у реформистичком блоку превладао, али се глобална мисија задржала, што је, са друге стране, одржало већ заузети курс реакционарног блока и јачање његових позиција (контроле ресурса и њихове покретљивости). Док једна страна тежи очувању и проширивању међународних институција усмерених на условљавање и реформу унутрашњих система држава насталих након хладног рата, друга – реакционарна страна – тежи стварању алтернативних међународних институција и поретка заснованих на сувереној једнакости и немешању у унутрашња питања држава, чиме се још више продубљује јаз између два блока. Обе стране нису једнако посвећене очувању међународног система и не дефинишу га на исти начин. Природа лојалности друштва реформистичког блока је пре свега либерално-демократског карактера, док је у реакционарном блоку она пре свега национално-персоналног карактера. Лидери оба блока су у свом деловању показали одлучност, самоувереност, вољу да делују свим средствима. Јачање вештина убеђивања или „меке моћи“ реакционарног блока, заједно са већом контролом енергетских, војних и медијских ресурса, усмерених ка припадницима реформистичког блока, пре свега у Европи, допринело је продубљивању поделе унутар међународног система. Интереси две стране су конкурентни, а не комплементарни, чиме се изводи закључак да је савремени међународни систем нестабилан и налази се у фази промене која се може завршити у „глобалном хаосу“ (Бжежински) или новом партнерству Истока и Запада.

ЛИТЕРАТУРА

Бжежински Збигњев, *Друга шанса Америке*, Службени гласник, Београд, 2009.

Живанов Сава, „Спољна политика савремене Русије“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1-2/2009 год. V vol. 5, стр. 27-50.

Конузин, Александар В., „Поздравна реч“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1-2/2009 год. V vol. 5, стр. 11-14.

Foot, Rosemary, et. al, *US Hegemony and International Organizations*, Oxford University Press, New York, 2003.

Kyrgyzstan tests Russia's regional commitments, Internet, http://www.pri.org/stories/2010-06-15/kyrgyzstan-tests-russias-regional-commitments, 26/08/2016.

Keller Morton, *Obama's Time*, Oxford University Press, New York, 2015.

Mitchell Lincoln A., *The Color Revolutions*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2012.

Morales, Javier, "Who Rules Russia Today? An Analysis of Vladimir Putin and his Political Project (II)", *UNISCI Discussion Papers*, Universidad Complutense de Madrid, 2004.

Pfiffner, James P., "George W. Bush: Policy, Politics, and Personality", *New Challenges for the American Presidency* (eds. George C. Edwards III, Philip John Davies), Pearson/Longman, New York, 2004, стр. 161-181.

Renshon, Stanley A., *Barack Obama and the Politics of Redemption*, Routledge, New York, 2012.

Rosecrance Richard N., *Action and Reaction in World Politics*, Little, Brown and Company, Boston, 1963.

Sakwa Richard, "Putin's Leadership: Character and Consequences", *EUROPE-ASIA STUDIES*, University of Glasgow, Taylor & Francis (Routledge), Vol. 60, No. 6, August 2008, стр. 879-897.

Tellis, Ashley J., "Reconstructing Political Realism: The Long March to Scientific Theory", *The Roots of Realism*, (ed. Benjamin Frankel), Routledge New York, 2013, стр. 3-101.

The Third Among the Equals, Internet, http://www.kommersant.com/page.asp?id=582650, 13/08/2016.

Marina T. Kostic

CONTEMPORARY INTERNATIONAL SYSTEM IN THE SYSTEMS THEORY OF RICHARD ROSECRANCE

Resume

Richard Rosecrance's system approach of international relations gives us opportunity to investigate the nature of the contemporary international system and its stability by examining for basic variables – direction, control, resources and capacity. Direction includes ethos of the ruling elites and their attitude toward its own organizations, organizations of other societies, and external organizations and can be labeled as reformist or reactionary. Control includes nature of allegiance given to the regime by its subjects, scope of decision-

making open to the elite, the security of tenure which the elite enjoy and the personality dispositions of the elite leadership. Resources refer to the persuasive skills, the quantity of mobile resources and speed of mobilization. Capacity of the system comprises of the environment and regulative forces. When the capacity of the system is not able to resolve the source of disturbance, system becomes unstable. This research aims at resolving the question whether and why the contemporary international system can be treated as unstable. The conclusion is that the contemporary system is in phase of instability because the ethos of the ruling elites in international system is in collision and the security of their mandates is perceived as weak. Reformist elites that were predominant in terms of economic and military power after the Cold War wanted to reform post-communist and authoritarian states in Eastern Europe, Central Asia and Arab world by supporting various "color revolutions" and conducting military interventions from 2000 to 2016. Feeling threatened by this trend, elites in Russia and its allies started to oppose it and challenged the existing practice of international system by strengthening its control, resources and persuasive skills and by participating in institutionalization of "strategic triangle" between Russia, China and India to counter balance American power and defend themselves from possible internal revolutions. The two elites also differ in the way they see their roles – while the American leaders believe in their messianic mission to create the world upon their image, the Russian leaders are pragmatic and managerially oriented to support national and regional interests. Rise of resources of reactionary elite and downfall of the reformist (both in economic and persuasive terms) strengthened the instability by encouraging one side to achieve balance and other to maintain its leadership. Capacity of the international system has proven to be unable to settle or neutralize the competitive and opposite directions of elites and building up of resources that will reinforce existing positions. In that situation it is likely to conclude that the two sides are going to be more distant, conducting unilateral violent acts with strong propaganda, using their resources for militarization which contributes to instability of international system.

Keywords: international system, system theories, ethos of elites, control of resources, capacity of international system

---

* Овај рад је примљен 21.09.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 339.97:338.43(4-672EU)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 153-168

Александар Клеверњић
Рума

РАЗВОЈ ГЛОБАЛИЗМА КАО ЕКОНОМСКОГ ФЕНОМЕНА И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ПОЉОПРИВРЕДНУ ПОЛИТИКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сажетак

Предмет овог рада је глобализам као економски феномен и његов утицај на пољопривреду Европске уније. Један од циљева овог рада је научна дескрипција врло комплексног феномена као што је глобализам, као и његов утицај на развој и садашње стање пољопривреде Европске уније. Примарни циљ је да докажемо да и поред великог утицаја глобализма на традиционално конзервативно тржиште Европске уније, такав утицај није доживео у већој мери рефлексију на пољопривредну политику. Напротив, у овом раду закључујемо да се пољопривредна политика Европске уније није значајније променила у правцу либерализације коју потенцира глобализам, као и да се интервенционизам (политика субвенционисања као смртни непријатељ либералног схватања економских токова) у оквиру ове политике није временом смањио. Главни кривац оваквог исхода су јасне преференције произвођача из земаља чланица Уније и немоћ наднационалних институција Уније у спровођењу либералнијег амбијента у оквиру пољопривреде. До овог закључка дошли смо користећи теоријски приступ интергаверментализма (предност националне суверености у односу на наднационалност по питању пољопривреде) као и приступ либералног интергаверментализма Ендрјуа Моравчика, где смо искористили став да једном формиране наднационалне институције никада неће имати потпуну самосталност и да ће увек фактички бити подређене државама чланицама. У овом раду

у оквиру методологије примењујемо идеализовани модел (тежња држава чланица и произвођача ка максимизирању користи у оквиру пољопривредне политике ЕУ). За прикупљање података, као део секвенционалне анализе која обухвата само аспект предмета истраживања, користимо анализу садржаја, а која обухвата коришћење релевантне литературе по питању глобализма и Заједничке пољопривредне политике.

Кључне речи: рани глобализам, нови глобализам, глобализација, пољопривреда, заједничка пољопривредна политика ЕУ

1. РАЗВОЈ РАНОГ ГЛОБАЛИЗМА – ПЕРИОД XIX И ПОЧЕТАК XX ВЕКА

Уколико тражимо главне узроке глобализације, исте можемо пронаћи у најмање три параметра: нове технологије (проналазак парoброда, железнице, телеграфа и сл. чиме су знатно умањени трговински трошкови), истицање и практиковање економских постулата Адама Смита и Дејвида Рикарда (слободна трговина без или са што мање баријера) и увођење златног стандарда седамдесетих година XIX века, чиме је умањен страх од међународног кретања капитала и евентуалних промена у вредности валута. Поред поменутих параметара битно је поменути и две важне чињенице. Прво, током XIX века економска либерализација и правила златног стандарда спојили су различите креаторе економских политика и подстакли их да се уједине око заједничке праксе која је знатно умањила трансакционе трошкове у трговини. Тамо где је ова пракса била прихваћена (Велика Британија), глобализација је могла да проће. У супротном (континентална Европа седамдесетих година XIX века), глобализација је губила ослонац.[1)] Друго, империјализам је значајно допринео развоју глобализације. Наиме, исти је представљао својеврстан механизам наметања правила која су погодовала трговини типа „примена треће стране“, са државама развијених земаља као проводиоцима. Провођење империјалистичких политика је вршено помоћу политичке и војне силе великих држава а које су доводиле у ред остатак света кад год је то било могуће.[2)]

1) Дени Родрик, *Парадокс глобализације – зашто светско тржиште, држава и демократија не иду заједно*, ЈП Службени гласник, 2013, стр. 38.

2) Исто.

Иако се о XIX веку размишља као о ери слободне трговине, првобитно овај концепт није прихваћен од свих земаља. Може се рећи да је једина земља која се третирала као велика привреда, а која је једно време прихватала слободну трговину, јесте Велика Британија. Ово је потпуно логичан потез Британије јер је иста у прве четири деценије XIX века бележила значајне стопе индустријског раста и то 1810. – 23%, 1820. – 39%, 1830. – 47%, 1840. – 37%. и већ увелико је била далеко од затворене пољопривредне земље. Са друге стране, САД су за време грађанског рата држале висок ниво царина на увоз индустријских производа и тај висок ниво су задржале током целог века. Преокрет у царинској политици настаје 1846. године када Британија напушта царине на увоз житарица из наполеонских ратова. Овакав потез је резултат најмање две битне чињенице. Прва, услед константног привредног раста од почетка XIX века, потреба за приходима из пореза је све више јењавала. Пошто финансирање државног буџета више није зависило од пореза, држава је почела са драстичним смањењем дажбина на увоз и извоз. Друга чињеница је доба глади које је завладало у Ирској и пораст потребе за храном која није могла бити намирена из домаће производње. Тзв. Закон о кукурузу (житарицама)[3] налазио се у средишту политичких борби у Британији јер је руралне интересе супротстављао урбаним. Земљовласници су желели високе царине које су одржавале цену хране на високом нивоу и подизали њихове приходе, док су урбани индустријски произвођачи желели да укину царинске баријере како би смањили трошкове живота. Такво смањење би омогућило капиталистима да својим радницима исплаћују још ниже плате.[4] Ова расправа је заправо била борба по питању ко ће владати Британијом и ко ће просперирати у годинама које долазе. Као што то и обично бива, успешна привредна политика једне од највећих земаља полако почиње да делује привлачно и за друге земље. Међутим, успех Британије није био резултат укидања царина и баријера, него резултат индустријске доминације у том периоду. Темељ успостављања система *laissez–faire* у читавој Европи био је договор између Британије и Француске (Кобден – Шевање из 1860. године). Овај уговор је значајан јер се по први

3) Иван Т. Беренд, *Економска историја Европе у XX веку – Економски модели од laissez faire до глобализације*, Архипелаг, Београд, 2009, стр. 20.

4) Више о томе: Karl Marx, *On the Question of Free Trade*, Public Speech Delivered by Karl Marx before the Democratic Association of Brussels, January 9, 1848.

пут уводи клаузула о најповлашћенијој нацији која је постала мотор интернационализације слободне трговине кроз механизам аутоматске примене смањења царина за сваку будућу државу са којом се склопи споразум. Убрзо је склопљен низ оваквих споразума са Немачком, Италијом, Белгијом, Шведском, Норвешком, Шпанијом, Холандијом, Аустријом и Португалом, чиме је Европа практично постала слободна царинска зона. За разлику од већине земаља Европе (махом Западне земље), многе друге земље (периферија која није могла да се такмичи са европским језгром) су се окретале протекционизму и интервенцији државе, а нарочито након налета америчке конкуренције која је била усмерена на пољопривреду. Примера ради, удео запослених у пољопривреди у периоду пре Првог светског рата био је 40% у скандинавским земљама, у Јапану 60%, у Русији 70% а у Кини и на Балкану преко 80%.[5)] Систем *laissez–fair*, иновативне технологије, развој електричне енергије и хидроелектрана, довеле су до тога да Европа (пре свих Француска, Немачка и Велика Британија) пре 1913. године буде један од највећих снабдевача обрађених индустријских производа на свету (удео на светском нивоу – 52%). Главни допринос томе је партиципација Европе у укупном међународном извозу капитала са скоро 90%.[6)] Упоредо са јачањем индустријске моћи европског економског система и његове све јаче интернационализације, долазило је до све јаче конкуренције између кључних европских земаља. Та конкурентност је пробудила можда и кључну ствар која прати тадашњу па и данашњу глобализацију – експанзионизам и стварање колонијалних империја (у данашњем случају пословних). Такви кораци јесу доносили успех и контролу знатно већих територија и броја становника у односу на величину самих експанзионистичких земаља (егзактни примери су Велика Британија, Белгија, Холандија), али уједно су и подразумевали маргинализацију (у сваком смислу те речи) освојених земаља и континената. Главни разлог експанзионизма и колонизације можемо наћи у тадашњем индустријском капитализму или како је то Хобсон[7)] назвао империјализму. По њему, главни подстицај експанзији је колонијални профит за којим је

5) Angus Maddison, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, OECD, Paris, 1995, Appendix J Employment, Working Hours and Labor Productivity.

6) Иван Т. Беренд., *Економска историја Европе у XX веку – Економски модели од laissez faire до глобализације*, нав. дело, стр. 32.

7) John A. Hobson, *Imperialism: A Study*, K. Nisbet & Co, London, 1902.

потреба настала услед постепеног пада могућности улагања у Великој Британији где су се стопе поврата улагања смањивале услед технолошког застаревања. Један од водећих марксиста почетком XX века, Роза Луксембург, у свом капиталном делу „Акумулација капитала“[8] говори да капитал може да репродукује сам себе без додатних тржишта, сировина и радне снаге. Поред тога што је империјализам имао снажну мотивацију у економском моменту, евидентно је да је ова појава имала и одређени статусни симбол великих сила. Издвајамо говор немачког идеолога Хајнриха фон Трајчкеја који је 1887. године рекао*:* „Све велике нације желе да оставе свој печат у варварским земљама. Они који не учествују у тој трци имаће јадну улогу у будућности. Колонизација је постала питање од пресудне важности за велике нације“.[9]

Упоредо са неуспехом глобализације у периферним земљама Европе, долазило је до стварања простора за државним интервенционизмом. Претежно аграрне земље тог доба, услед недостатка ресурса за индустријализацијом, све више су предузимале економске протекционистичке мере (субвенције, редукције тарифа за железнице у државном власништву и сл.) и тамо где је то било могуће (Русија и Шпанија) долазило је и до повећања царина. Упоредо са колонизацијом дошло је до буђења европске досељеничке колоније у Канади, Аустралији, Новом Зеланду и Јужној Африци, а оно што је представљало најаву краха европског века, јесте раст САД–а и наметања исте као водеће светске силе. Примера ради, 1913. године БДП по глави становника у САД, Канади, Новом Зеланду и Аустралији је премашио просечан западноевропски приход за 45%. Исте године, капитал у основним средствима и пословним зградама по запосленом у САД био је три пута већи него у Британији. Дошло је до развоја нових технологија и успона аутомобилске индустрије који је аутомобиле увео у масовну употребу управо у САД, а које су имале осам пута већу количину аутомобила од Британије. Полако и сигурно САД су преузимале неформалну лидерску улогу од Европе, а која је постала и званична након завршетка Првог светског рата.

Дефинитиван пад *laissez–fair* је најављен 1924. године када Џон Мајнард Кејнз доводи у питање надмоћ поменутог система.

8) Rosa Luxembourg, *The Accumuluation of Capital*, translated version from German language by Agnes Schwarzshild, Routledge and Kegan Paul Ltd, London, 1951.

9) Иван Т. Беренд, *Економска историја Европе у XX веку – Економски модели од laissez faire до глобализације*, нав. дело, стр. 34.

Велики утицај на овакво размишљање имала су претходна ратна искуства. У наставку прилажемо Кејнзов део говора који се односи на формирање нових револуционарних ставова:

„Ратно искуство у организацији социјализоване производње побудило је у појединим посматрачима оптимистичко размишљање о томе да се она понови и у мирнодопским условима. Ратни социјализам несумњиво је довео до производње богатства на много већем нивоу него што је то био случај у миру. Светом се не управља тако да се приватни и друштвени интереси увек поклапају. Многи од највећих економских зала нашег времена плод су ризика, незнања и неизвесности. Због тога је крупни бизнис често лутрија и огромна је неједнакост у расподели богатства. Исти фактори су одговорни за незапосленост. Ипак, решење је изван деловања појединца. Сматрам да би лек за ове бољке делом требало тражити у свесној контроли валуте и кредита од стране централне институције, док би штедњу и инвестиције требало регулисати. Не слажем се да би ове ствари требало сасвим препустити ризицима приватних мишљења и приватног профита. Још не играмо на нову мелодију. Али промена је у ваздуху.“[10)]

2. НОВИ ГЛОБАЛИЗАМ – ПОВРАТАК КЛАСИЧНЕ МИСЛИ НА ВЕЛИКУ СЦЕНУ У ВИДУ НЕОЛИБЕРАЛИЗМА

Глобализам је пример како се из опште рађа партикуларна идеологија, и најчешће се везује за економску доктрину – неолиберализам, а који је ништа друго до подврста либерализма. Појављује се 70–их година XX века упоредо са променом економске доктрине на светском нивоу – прелаз са државне интервенције (Кејнзијанизам) на класичну школу коју је практично „васкрснуо“ Милтон Фридман.[11)] Главни циљеви су профит и борба са инфлацијом, која је била резултат превелике потрошње и великог пораста цена. Оно што истиче глобализам у односу на остале идеологије јесте прагматичност (политички је добро оно што је на крају економски корисно), оријентисаност на економију, свет без граница и велике мултинационалне корпорације као главни играчи на слободном тржишту. Један од главних препрека овој

10) John Maynard Keynes, *The end of laissez Faire*, Leonard, Virginia Wolf, London, 1927.

11) Драган Симеуновић, *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 138.

идеологији је национални суверенитет и национална држава, које се превасходно руководе сопственим а не универзалним интересима. То подразумева заштиту сопствених граница, царинске баријере и остале заштите које директно утичу на мању зараду мултинационалних компанија.[12)]

Приликом формирања Бретон Вудс модела, замисао је била да се након завршетка Другог светског рата поврати глобална економија у свету у којем су домаће политике поново суверено владале. Творци овог модела, Џон Мајнард Кејнз и Хари Декстер Вајт, су 1944. године формулисали нова правила – дозволити довољно међународне дисциплине и прогреса у правцу трговинске либерализације како би се осигурала енергична светска трговина, али уједно дати довољно простора владама да одговоре на друштвене и економске потребе код куће.[13)] Међународна економска политика требала би да буде подређена домаћим политичким циљевима – пуна запосленост, привредни раст, праведност, социјално осигурање и социјална држава. Циљ је умерена глобализација а не хиперглобализација. Један од корака који је предвиђен овим моделом јесте мултилатерализам (успостављање правила преко међународних организација и поштовање принципа недискриминације) и формирање међународних институција – Међународни монетарни фонд, Светска банка и Општи споразум о царинама и трговини (ГАТТ). На овај начин, покушано је да се избегне наметање политике силе и империјалне власти. У периоду 1948–1990. кроз систем ГАТТ–а успешно су елиминисане трговинске рестрикције (између земаља потписница) и уведен је систем најповлашћеније нације. У истом периоду обим трговине је повећан по годишњој просечној стопи од 7%, док је аутпут растао по највишој стопи до тада, и што је најбитније, растао је подједнако у богатим и сиромашним земљама. Ако било који период глобализације можемо назвати као позитиван, то је онда период поштовања Бретон Вудс стандарда. Међутим, у оваквој оцени треба бити више него опрезан. Наиме, бретонвудски режим је био ограниченог типа, тј. односио се само на земље потписнице. Дакле, само земље чланице су уживале мултилатералне споразуме и слободнију трговину, али не и све земље. Оно што је са

12) Исто, стр. 139.

13) John G. Ruggie, *International Regimes, Transactions and Change: Embeded Liberalism in the Postwar Economic Order*, International Organization, vol. 36, no. 2, Spring 1982, стр. 379-415.

друге стране значајно промовисало глобализацију, јесу резултати бретонвудског режима – економски раст, правичност, сигурност и стабилност. Успон бретонвудске ере је показао да здраве националне привреде творе живу светску привреду, чак и присуству трговинских контрола.[14] И поред релативног успеха овог модела, нису све институције које су биле предвиђене Бретон Вудс моделом успеле да преживе. ГАТТ као институција није прошао најбоље у пракси (ако се посматра из угла слободне трговине) због бројних мањкавости попут слабих и неспроводивих правила која су кочила слободну трговину. Међутим, сврха ГАТТ–а и није била максимизирање слободне трговине. Њена улога је била да се постигне максимална количина трговине у складу са тим да свака земља ради своје ствари.[15] Пошто је приоритет био на домаћим политикама, то је значило да ће трговина бити ограничена на домаће интересе. На пример, пољопривреда није била део трговинских договора у оквиру ГАТТ–а и за њу су важиле високе царинске баријере које су одржавале високе ценовне нивое пољопривредних производа у односу на светске цене. Разлог овакве протекције јесте заштита дохотка пољопривредника који би био значајно угрожен са потпуно отвореном трговином. Дакле, ако је ГАТТ почивао на домаћим политичким програмима, то је истовремено произвело и успешне резултате али и значајна одступања од постулата слободне трговине. Период од 1990. године обележава почетак финансијске глобализације, а 1995. године уместо ГАТТ–а формира се СТО (Светска трговинска организација) која наставља да трага за бољим моделом глобализације, а која је практично преокренула бретонвудске приоритете и најавила увођење хиперглобализације. У моду се уводи прихватање заједничке стратегије ниског опорезивања корпорација, чврста фискална политика и смањење снаге синдиката. Водећи политичари тог доба (Реган, Тачер) и елите трговинске политике тумачили су послератни период и бретонвудски модел на следећи начин: све што је ваљало у послератној глобалној привреди приписано је слободном трговању, а све што није било успешно резултат је рестрикција и домаћих интереса. Ово тумачење је било праћено увођењем нове идеологије – неолиберализма[16] који

14) Дени Родрик, *Парадокс глобализације – зашто светско тржиште, држава и демократија не иду заједно*, нав. дело, стр. 74.

15) Исто.

16) У литератури се често прави знак једнакости између термина неолиберализам – вашингтонски консензус – тржишни фундаментализам.

је фаворизовао потпуно отворену привреду где су формирана глобална правила по укусу мултинационалних корпорација и где су земље у развоју тежиле да постану главне извозне дестинације тим компанијама, као и главне дестинације за привлачење страних инвестиција. Подручје пољопривреде које је било изузето од регулације у оквиру ГАТТ–а, сада је уведена у либерализацијски оквир. Увозне квоте су поступно требало да буду укинуте и претворене у царине и субвенције, с тим што су државне субвенције биле строжије ограничаване. Можда највеће достигнуће СТО–а је начин на који су вођени спорови. Наиме, одлука апелационог тела – била она у корист тужиоца или оптуженог – постајала би коначна, осим ако не би била преокренута од стране сваке појединачне чланице ове организације. СТО је једина међународна организација која је икада успела да примора САД да промени своју политику (порези и политика заштите окружења). Један од највише оспораваних случајева који је дошао пред СТО била је европска забрана увоза говедине третиране хормонима. Директива ЕУ из 1989. године, која је донета након великих притисака потрошачких група, практично је прекинула извоз говедине из САД у Европу.[17] Пољопривредна либерализација је донела и доброг и лошег земљама у развоју. Добар пример је пораст светских цена памука која је донела корист узгајивачима у западној Африци, а да при томе није наносило штету сиромашним људима у другим земљама. Лош пример је укидање европских субвенција чиме су заправо нанели штету земљама у развоју које су увознице хране, попут Египта или Етиопије, јер су тиме подигле цене које су ове земље морале да плате. Као један од примера укидања субвенција је укидање квота за млеко чиме је угрожена производња млека у земљама које претендују на чланство у ЕУ (Србија, Босна и Херцеговина, Албанија). У лето 2008. године захтев од стране Кине и Индије за успостављањем заштитног механизма, а који би заштитио сиромашне сељаке од наглог прилива пољопривредног увоза, глатко је обијен од стране САД – а. Ово су све примери еволуције првог, можемо рећи и умереног бретонвудског глобализма, у други агресивни хиперглобализам који глобалним правилима замењује правила домицилних земаља.

17) Више о томе: Renee Johnson, *The U.S. – EU Beef Hormone Dispute*, Congressional Research Service 7-5700, January 2015.

3. УТИЦАЈ ГЛОБАЛИЗМА НА РАЗВОЈ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Оно што је било јединствено за већину европских земаља, јесте да су решење проблема смањених прихода фармера, видели кроз повећану продуктивност која је допринела повећању производње, да би на крају комбиновали ценовну политику са различитим мерама структурне политике.[18] У Белгији, Француској, Луксембургу и Немачкој, политика је била усмерена на организацију тржишта за главне производе, заједно са интервенцијом државе, како би се обезбедила већа цена у односу на светску, и тиме покривали евентуални губици фармера. За разлику од поменутих земаља, Холандија је интервенисала на тржишту са циљем да се обезбеди стабилност цена, док је Италију карактерисао стриктни надзор државе над трговином пољопривредних производа. Један од битнијих утицаја на овакав развој аграрних политика, може се наћи и у периоду 19. века, када се и појављују први обриси тадашње глобализације, када је Западна Европа била „прекривена" понудом жита из иностранства. Понајвише из САД.[19] Европске земље су различито одреаговале на овај шок на страни понуде, из 2 разлога: Прво, долазак јефтиног жита је проузроковао различите шокове цена у земљама које извозе и земљама које увозе жито. Друго, чак и исти ценовни шокови у различитим земљама би проузроковали различиту дистрибуцију дохотка, обзиром на другачију улогу производње жита и пољопривреде у укупној економији поменутих земаља.

Одлука да се створи јединствени европски економски простор донета је 1958. Наредни корак био је стварање јединственог европског примарног сектора – пољопривреде, који је у европским оквирима био на поприлично неуједначеном нивоу. Сам настанак ЗПП–а је везан за 1950. годину у земљама Западне Европе, чија су друштва драстично оштећена годинама рата, чија је пољопривреда „обогаљена", и где није било могуће гарантовати довољно хране за све. Првобитни циљ ЗПП–а био је да се охрабри производња хране како би потрошачи имали стабилну понуду исте, и како би тадашња Европска Заједница имала ста-

18) Структурна политика у смислу решавања структуралних проблема (рурална инфраструктура, различити обрасци економског развоја код земаља оснивача и сл).

19) О овоме смо већ нешто говорили у првом делу рада – Развој раног глобализма.

билан пољопривредни сектор.[20] Пре успостављања ЗПП–а, први пут после 1870. и Француско–Пруског рата све земље се окрећу протекционизму, као заједничком именитељу националних политика тога времена, укључујући и традиционалне Британце.[21] У складу са тадашњим временом није заостајала ни пољопривреда која је на нивоу националних земаља већ увелико била субвенционисана од стране државе, обзиром да се највећи део становништва, у пред–индустријском периоду, бавио овом делатношћу. Субвенције су се односиле на додатак на тржишну цену, увозне квоте на страну робу,[22] директна плаћања фармерима, подршка истраживању и узгоју нових врста (што је било карактеристично за имућније земље Европе)... Постоје различита мишљења у погледу настанка ЗПП. Чињеница је да је као ценовни стандард заштите пољопривреде узет немачки ниво, који је био виши од француског.[23] Са тог аспекта, Француска је остварила бенефит, пошто је са терета свог буџета пребацила сектор, који ју је највише оптерећивао, на терет буџета ЕЕЗ, који је, у том периоду, махом финансиран од стране Немачке и Холандије. Све западноевропске земље (осим Велике Британије) имале су знатно неефикаснији пољопривредни сектор од САД, тако да је постојао снажан притисак пољопривредних производа из САД на тржиште европских земаља. Уједињењем протекционистичких политика, у оквиру пољопривреде, створило се уточиште за све западноевропске пољопривреде, а уједно је дошло и до првобитних корака ка стварању ЗПП–а. Суштински, и поред економских револуција у руралним подручјима као и многобројним турбуленцијама у европским интеграцијама, значајнија промена ЗПП–а се није десила.[24] Односно, пољопривредна политика у оквиру Уније је остала више/мање иста. До данашњих дана, ЗПП је остао главни елемент европског преговарања, и наставља и даље да извуче што је већи могући део средстава из буџета ЕУ. Асоцијације фармера имају

20) Allan Buckwell, *A CAP Fith for the 21st Century*, Rivista di Economia Agraria/a. LXIII, n.3, settembre 2008.

21) Тања Мишчевић, Наташа Драгојловић, *Водич кроз ЕУ политике - Пољопривреда*, Европски покрет Србија, Београд 2010, стр. 15.

22) Овим начином држава је доприносила знатном повећању цена иностране робе на домицилном тржишту, и самим тим је чинила знатно мање конкурентном, а са друге стране фаворизовала домаће произвођаче и сужавала простор потрошачима у избору већег и квалитетнијег асортимана робе.

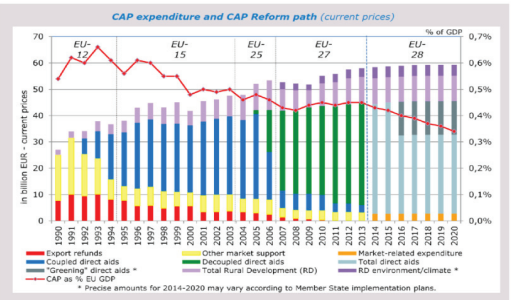
23) Тања Мишчевић, Наташа Драгојловић, *Водич кроз ЕУ политике - Пољопривреда*, нав. дело, стр. 15.

24) Helen Wallas, William Wallace, Mark A. Pollack, *Policy – Making in the European Union*, Fifth edition, Oxford University Press, 2005, стр. 166.

интензивне преференције, одлично су организовани и имају врло јак утицај на националне владе земаља чланица. У пољопривреди, више него у било којем другом сектору, националне преференције су усмерене ка интересу произвођача. Разлог је велика и висока организованост фармера са једне стране, и неорганизованост и разливеност група потрошача и пореских обвезника са друге стране који су приморани да плате рачун. Договор између Француске и Немачке по питању аграрних интереса је постигнут, али на рачун француских и немачких потрошача, пореских обвезника, произвођача из трећих земаља и Европске Комисије. Француски фармери су стекли повлашћени статус и гарантоване цене на тржишту Немачке, док је заузврат, немачки фармер добио дужи период прилагођавања структури ЗПП–а (високе субвенције, гарантоване цене, билатералне квоте и сл.). Чак и поједине мане овог споразума које су увидели немачки фармери (попут ниже цене пшенице), су више него компензоване кроз екстремно високе гарантоване цене производа животињског порекла, који су били главна потпора немачке пољопривреде, што је резултирало масовним порастом укупне немачке производње и извоза. Главни опоненти овом споразуму нису били немачки фармери него неолиберални финансијски службеници попут Лудвиг Ерхарда (*Ludwig Wilhelm Erhard*). Како би ови скептици били убеђени да прихвате споразум, тадашњи француски председник Де Гол је вредно радио на креирању кредибилне претње да ће иступити из Европске заједнице, уколико ЗПП не буде прихваћен. Међутим, Де Гол је увек био опрезан у својим ставовима како не би себе довео у позицију да мора ту претњу и да оствари. Уколико би те претње биле реализоване, француски фармери би се побунили и тиме би Де Гол свој став морао да повуче. Оваква врста погађања показује потпуно одсуство утицаја Комисије као „наднационалног предузетника". Тачније, Комисија је учествовала у ширим преговарањима, али то не значи да је имала реални утицај на крајњи исход преговарања. Отуда затворена, високо заштићена и бирократски децентрализована аграрна политика, је била потпуно супротни резултат од онога што је Комисија тражила. Наиме, Комисија је увек фаворизовала, као и данас, либералнију, самофинансирајућу, више централизовану политику, са додатним структуралним прилагођавањем. Један од разлога зашто Комисија има мању снагу од држава чланица, је боља информисаност националних влада о међусобним преференцијама и замршености саме ЗПП (то је уједно и један од главних разлога зашто је Маншолтов предлог реформе глатко одбијен). Конвергенција интереса и

преговарачка снага учесника, диктирали су крајњи исход. Упркос наводним федералистичким ставовима, немачка влада је пружила отпор гласању квалификованом већином у оквиру ЗПП–а пошто се бојала да не буде приморана да прихвати нижу заштиту за своје пољопривредне произвођаче. Упркос наводним идеолошким предрасудама према наднационалним институцијама, Француска је, на челу са Де Голом, инсистирала на централизованој ЗПП и спољној трговинској политици како би се осигурала немачка сагласност и трајна финансијска подршка (са високим гарантованим ценама) пре него што у европску заједницу уђе Велика Британија (што се и догодило 1973.). Од самог почетка, у оквиру ЗПП–а се одлучивало на основу једногласности, без права Комисије на давање предлога, што је представљало ситуацију за исцрпно преговарање између земаља чланица. Од тада, пољопривреда је постала субјект надметања разних лоби група, али и националних министара пољопривреде који су имали непревазиђен директан утицај на ову политику. Из перспективе либералног интергавернментализма, ово институционално снимање је ендогено.[25] То је тако јер су пољопривредни интереси толико снажни (и пошто су скоро све „индустријске“ националне владе посвећене субвенционисању тамо где је потребно) да су они привилеговани у преговарању на нивоу ЕУ. Колико је ЗПП отпорна на глобализацијске токове (укидање субвенција, либерализација тржишта), јасно говори и њена партиципација у буџету Уније. Наиме, од 1980. године до данас, ЗПП је у самом врху укупне потрошње буџета Уније (тек од пре неколико година је на другом месту по издвајању из буџета Уније, а до тада је била убедљиво прва).

Графикон 1. Планирана потрошња ЗПП – а у периоду 1980 – 2020.



Извор: *European Commission, DG Agricultural and Rural development, Cap post – 2013: Key graphs and figures, Graph 3, April 2014.*

25) Andrew Moravcsik, Frank Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism*, Edition: European Integration Theory, Oxford University Press 2009.

ЛИТЕРАТУРА

Беренд Т. Иван, *Економска историја Европе у XX веку – Економски модели од laissez faire до глобализације*, Архипелаг, Београд, 2009.

Мишчевић Тања, Драгојловић Наташа, *Водич кроз ЕУ политике – Пољопривреда*, Европски покрет Србија, Београд 2010.

Родрик Дени, *Парадокс глобализације – зашто светско тржиште, држава и демократија не иду заједно*, ЈП Службени гласник, 2013.

Симеуновић Драган, *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.

Buckwell Allan, *A CAP Fit for the 21st Century*, Rivista di Economia Agraria/a. LXIII, n. 3, septtembre 2008.

European Commission, DG Agricultural and Rural development, *Cap post – 2013: Key graphs and figures*, Graph 3, April 2014.

Hobson A. John, *Imperialism: A Study*, K. Nisbet & Co, London, 1902.

Johnson Renee, *The U.S. – EU Beef Hormone Dispute*, Congressional Research Service 7-5700, January 2015.

Marx Karl, *On the Question of Free Trade*, Public Speech Delivered by Karl Marx before the Democratic Association of Brussels, January 9, 1848.

Keynes Maynard John, *The end of laissez Faire*, Leonard, Virginia Wolf, London, 1927.

Luxembourg Rosa, *The Accumulation of Capital*, translated version from German language by Agnes Schwarzshild, Routledge and Kegan Paul Ltd, London, 1951.

Maddison Angus, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, OECD, Paris, 1995, Appendix J Employment, Working Hours and Labor Productivity.

Moravcsik Andrew, Schimmelfennig Frank, *Liberal Intergovernmentalism*, Oxford University Press 2009, edition: European Integration Theory.

Ruggie G. John, *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, International Organization, vol. 36, no. 2, Spring 1982, стр. 379-415.

Wallas Helen, Wallace William, Pollack A. Marc, *Policy – Making in the European Union*, Fifth edition, Oxford University Press, 2005.

Aleksandar Klevernic

THE DEVELOPMENT OF GLOBALIZATION AS ECONOMIC PHENOMENON AND ITS IMPACT ON AGRICULTURAL POLICY OF EUROPEAN UNION

Resume

Since its appearance, globalism, as the particular ideology and largely a product of classical (liberal) economic thought, provokes different opinions in terms of positive and negative

effects on developments in the economy and agriculture. It refers to the accelerated movement of finance, goods, information and technological knowledge on large geographic areas. The fact is that this acceleration of trade and reducing transaction costs has led to significant positive effects – increase in net income, reduction of poverty in the traditional devastated countries, the creation of global markets, increasing agricultural productivity and production of better quality food. For supporters of liberal economic theory, these effects are strictly merit of liberalization of the world market. For liberals, any trade barriers and restrictions imposed by the national state are out of question, as these only obstruct positive effects of liberalization. On the other hand, supporters of state interventionism and followers of the Keynesian theory believe that the liberalization, beside positive effects, contributed to the collapse of economic inequality, generating economic colonies of the developing countries, increasing trade deficits and debit by developing countries and so on. The subject of this work is globalism as an economic phenomenon and its impact on agriculture of the European Union. One of the goals of this work is the scientific description of a complex phenomenon such as globalization and its impact on the development and current state of agriculture of the European Union. The primary objective is to demonstrate that despite the great impact of globalization on traditional conservative EU market, that effect did not have to a great extent a reflection on agricultural policy. On the contrary, in this study we conclude that the agricultural policy of the European Union has not significantly changed in the direction of liberalization which is potentiated by globalization, and that the interventionism (subsidy policy as a mortal enemy of liberal understanding of economic flows) in the framework of this policy has not decreased over time. Confirmation of this view we present in Graph. 1, where it can be seen clearly that consumption since 1980 to the present day, is not really reduced, but only came to changes in consumption patterns (more funds for rural development, green manufacturing, etc.). Percentage in total budget participation maintain at 30% and above. At the same time, according to document "Europe 2020", spending on direct payments will remain at a high level, as well as planned direct payments till 2020. The main culprit for this outcome are clear preferences of producers from EU member states and the impotence of supranational institutions of the Union in the implementation of a more liberal environment in the context of agriculture. As an additional stimulus of the superiority

of manufacturers, the disorganization of consumers within the Union further contributes to that. We get to this conclusion using the theoretical approach of intergovermentalism (priority of national sovereignty in relation to the transnational character of the area of agriculture) as well as approach of the liberal intergovermentalism of Andrew Moravcsik, where we used the advantage of the view that once formed supranational institutions will never have full independence and will always be factually subordinated member states. As clear arguments for this view we have listed several situations faced by the Commission (negotiations between France and Germany on defining agricultural policy before the Union approaches United Kingdom, flat refusal of Mansholt´s plan, etc.). In this work, in the frame of the methodology we apply an idealized model (the tendency of Member States and producers to maximize benefits in the context of EU agricultural policy). For data collection, as part of the sequential analysis that includes only the aspect of the subject of studies, we use content analysis, which involves the use of relevant literature on the issue of globalism and the Common Agricultural Policy.

Keywords: early globalism, new globalism, globalization, agriculture, common agricultural policy of European Union

* Овај рад је примљен 01.02.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 327(430:497-15)“2014/2016“

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 169-185

Драган Ђукановић
Институт за међународну политику и привреду, Београд

Милан Крстић
Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

БЕРЛИНСКИ ПРОЦЕС – НЕМАЧКА „ЗАПАДНОБАЛКАНСКА“ ИНИЦИЈАТИВА*

Сажетак

У овом раду аутори анализирају настанак и развој Берлинског процеса (2014–), као иницијативе коју је покренула Савезна Република Немачка према државама Западног Балкана,1) а са превасходним циљем убрзања њихових европских интеграција, економског и инфраструктурног развоја, као и унапређења регионалне сарадње.

СР Немачка је успела да захваљујући ојачавању своје улоге на Западном Балкану, у Берлински процес укључи Аустрију, Француску и Италију. Веома је битно да државе Западног Балкана у што је могуће већој мери испуне и спроведу оно на шта су се обавезале у оквиру Берлинског процеса, а како би убрзале приступање Европској унији и унапредиле међусобну сарадњу превасходно кроз решавање бројних нагомиланих билатералних проблема. Са друге стране, Немачка је обећала финансијску и стручну помоћ у реализацији бројних инфраструктурних, енергетских и образовних пројеката у региону Западног Балкана.

Кључне речи: Берлински процес, Европска унија, Немачка, Западни Балкан, европска перспектива, регионална сарадња, инфраструктура, енергетика, тероризам, миграције

* Рад је реализован у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, бр. ОИ179023 за период 2011–2016.

1) О различитим тумачењима термина Западни Балкан и његовој употреби видети: Миломир Степић, „Западни Балкан: пример географског распојмљивања и геополитичког манипулисања”, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012, стр. 302–312.

1. БЕРЛИНСКИ ПРОЦЕС – НОВА НЕМАЧКА ИНИЦИЈАТИВА

Западни Балкан је протеклих деценију и по прешао пут од зоне евидентног првобитног постконфликтног опоравка ка региону која тежи да се интегрише, и то у што већој мери, у евро(атланске) интеграције и тзв. Западну хемисферу глобалног утицаја.[2)] Овај „пут" не иде, међутим, сасвим лако и без оптерећења пре свега везаних за бројне билатералне проблеме између држава Западног Балкана.[3)] Поред наведеног, на мултилатералном плану сарадње на југоистоку Европе и Западном Балкану појавило се више десетина различитих регионалних иницијатива (посебно након 1995. године), које се на одређени начин посве „преклапају" и често баве готово сасвим истоветним областима сарадње.[4)] Бројни покушаји прекомпоновања ових иницијатива, међу којима су најзначајнији оснивање Савета за регионалну сарадњу (*Regional Cooperation Council – RCC*) 2008. године,[5)] као и покушај давања нове динамике регионалној сарадњи у оквиру „Западнобалканске шесторке" (*Western Balkans 6 – WB 6*) током 2013. године,[6)] и поред извесног напретка, нису дали значајније резултате у повећању ефективности регионалне сарадње.[7)]

---

2) Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, Институт за међународну политику и привреду, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 38–104.

3) Dragan Đukanović, "Bilateral Relations Between The Western Balkan Countries – Historical Background and Contemporary Challenges", in conference proceedings: *Regionalism and Reconciliation,* (editors: Duško Dimitrijević, Ivona Lađevac, Ana Jović-Lazić), Global Resource Management, Doshisha University, Japan, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2014, стр. 111–127.

4) Дакле, уследила је парадоксална ситуација да је упоредо са повећањем броја регионалних иницијатива у Југоисточној Европи, а посебно након 1995. године дошло до тога да се реципрочно томе није развила и интензивна мултилатерална сарадња. Напротив, дошло је до (пре)засићења овог простора, а ефекти бројних иницијатива били су више него упитни. Видети: Душко Лопандић, Јасминка Крања, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010, стр. 55–212.

5) Драган Ђукановић, „Трансформација Пакта за стабилност у Југоисточној Европи: нови подстицаји регионалној сарадњи", у зборнику: *Међудржавни форуми за сарадњу у Европи: упоредни модел,* (приредио: Драган Ђукановић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, стр. 173–190.

6) Видети: „Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)", April 2013.

7) *Нордијски модел сарадње и могућност његове примене* (приредио Јован Теокаревић), Центар за регионализам, Нови Сад, Балкански фонд за демократију, Београд, 2011, стр. 1–6.

Са друге стране, ни билатерални односи између држава Западног Балкана нису били током протеклих деценију и по побољшани ни поред њиховог напретка у европским интеграцијама након увођења Процеса стабилизације и придруживања током 1999. године.[8] Ово је показао и вишегодишњи и још увек нерешени словеначко-хрватски спор око међудржавног разграничења с краја претходне и почетка ове деценије.[9] Но, и поред тога Хрватска је постала чланица Европске уније половином 2013. године, иако сличне проблеме има и са властитим „источним суседством" (са Црном Гором, Босном и Херцеговином и Србијом).[10]

Такође, евидентно је оснажила регионална улога Савезне Републике Немачке, а након смањивања изразито јаког утицаја Сједињених Америчких Држава, које су имале одлучујућу улогу у окончању сукоба на територији некадашње југословенске федерације.[11] Она је у својој новој геостратешкој концепцији склона да умногоме утиче и допринесе „релаксацији" односа на Западном Балкану.[12] Немачка је веома заинтересована и да се оснажи и обнови регионална инфраструктура и да се овај део Европе додатно повеже са Европском унијом. Све то није могуће без пуне интеграције Западног Балкана у Европску унију, али не у оквиру целовитог „регионалног пакета", већ превасходно захваљујући индивидуалним дометима овдашњих држава, како је уосталом и утврђено Процесом стабилизације и придруживања.

Немачка је у геостратешком смислу и даље веома заинтересована за проширење Европске уније на Западни Балкан. Први разлог је везан за пуну интеграцију Дунавског региона (српско Подунавље) у Европску унију, као и јужног дела Јадрана (црногорска и албанска обала). Поред тога, интерес је Немачке и да се на одређени начин ограничи евидентно снажење утицаја Турске у региону Западног Балкана (Босна и Херцеговина, Албанија, Македонија, итд.), али и Руске Федерације (Србија, Македонија и Република Српска), а посебно након ескалације кризе у Украјини

8) Dragan Đukanović, "Bilateral Relations Between The Western Balkan Countries – Historical Background and Contemporary Challenges", нав. дело, стр. 111–127.

9) Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, нав. дело, стр. 175–177.

10) Исто, стр. 177–186.

11) Душан Пророковић, *Немачка геополитика и Балкан: о циљевима средњоевропског континенталзима*, Catena Mundi, Београд, 2011, стр. 239–301.

12) Julia Wanninger, "Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik", *Notes du Cefra*, no. 60/2016, стр. 26–27.

током 2014. године.[13] Битан фактор представља и вишедеценијска усмереност миграција становника Западног Балкана ка Немачкој.[14]

У свим наведеним политичким, али и економским мотивима новог односа Немачке према Западном Балкану се управо може пронаћи „праузрок" сасвим нове иницијативе, коју је 2014. године покренуо званични Берлин. Он је превасходно био суочен са чињеницом да се дотадашњи видови регионалне сарадње на Балкану не развијају у жељеном правцу, посебно након неуспеха „Западнобалканске шесторке". Зато је актуелна немачка канцеларка Ангела Меркел (*Angela Merkel*), након бројних консултација са челницима држава региона Западног Балкана и Европске уније, започела са њиховим годишњим окупљањима на којима се дебатује о веома конкретним областима сарадње и европским интеграцијама. На наведене састанке се позивају и представници Словеније и Хрватске, држава које су вишеструко и традиционално везане за Западни Балкан. Како би се у нови оквир регионалне сарадње на Западном Балкану, означен као „*Берлински процес*", инволвирао и одређени број других субјеката, донета је одлука да се сваке године састанци одвијају у другој држави-домаћину, током четворогодишњег периода трајања процеса (до 2018. године).[15] Стога је већ 2015. године састанак ЕУ–Западни Балкан одржан у Аустрији, а наредне године у Француској. Следеће, 2017. године, скуп ће бити одржан у Италији.

Ипак, имајући у виду значај и улогу СР Немачке унутар Европске уније, што ће се додатно потврдити и после изласка Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске из њеног чланства, а након референдума одржаног у јуну 2016. године (*Brexit*), несумњиво је да ће управо ова земља остати најзначајнија када је у питању будућа судбина Уније. Такође, она ће у наредном периоду имати у сваком случају пресудну улогу у процесу убрзавања интеграција западнобалканских држава у Унију.

13) Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, нав. дело, стр. 76–79.

14) На немачку спољну политику утиче и снажан унутрашњи фактор у виду скепсе јавног мњења према даљим проширењима, што на концу доводи до стратегије где је Немачка уједно и гласни заговорник и гарант европске будућност, али и дежурни критичар и условљавач ових држава. Видети: Cornelizs Adebahr und Theresia Töglhofer, "Starker Partner, strenger Kritiker: Die zwei Gesichter der Deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan", *DGAPanalyse*, no. 11/2015, стр. 3–11.

15) Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, нав. дело, стр. 156–159.

2. ПРИПРЕМЕ И ИНИЦИЈАЛНИ САСТАНАК БЕРЛИНСКОГ ПРОЦЕСА (БЕРЛИН, 28. АВГУСТ 2014. ГОДИНЕ)

У години у којој је обележаван читав век од отпочињања Првог светског рата, било је веома значајно да се Западном Балкану упуте позитивни сигнали везани за европске интеграције, и поред чињенице да су светска економска криза, као и институционална криза унутар Европске уније биле на врхунцу. Штавише, грчка финансијска криза и њено продубљивање није јачало позитиван однос западног мњења према остатку Балкана.[16] Томе је доприносио и лош „имиџ" који друге балканске државе, а пре свега Бугарска и Румунија, имају унутар Европске уније.[17] Зато је и на „симболичкој равни" било битно за званични Берлин да пошаље проактивне и позитивне сигнале државама Западног Балкана, не желећи да их препусти ојачаном утицају Руске Федерације, Турске и других „не-ЕУ" актера.

Неколико месеци пре формалног отпочињања Берлинског процеса, немачка канцеларка Ангела Меркел упутила је позив лидерима држава Западног Балкана да појединачно или заједно детектују најзначајније регионалне инфраструктурне проблеме, како би се кроз додатна финансијска улагања оснажила мрежа регионалног путног и железничког саобраћаја. Република Србија је тада предлагала изградњу аутопута Ниш–Приштина, који би се надовезао на већ изграђени пут који даље води ка албанској обали (Драч).[18] Такође, било је предложено и обнављање железнице Нови Сад–Суботица и Београд–Сарајево, као и пруге Београд–Бар.[19]

Први састанак високог формата ЕУ–Западни Балкан био је организован 28. августа 2014. године у главном граду Немачке. У Завршној декларацији[20] се указује да ће у наредном четворогодишњем периоду (до 2018. године) бити неопходно побољшати

16) Драган Ђукановић, „Виђења Балкана у савременом европском геополитичком окружењу", у зборнику: *Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализе стања, европски стандарди и мере за унапређење* (приредила: Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 245–255.

17) Исто, стр. 245–255.

18) B. A., „Vučić: najznačajniji infrastrukturni projekat pruga Beograd-Sarajevo", *24 sata*, Sarajevo, 28. avgust 2014.

19) Исто.

20) „Završna deklaracija predsjedatelja konferencije o zapadnom Balkanu", Berlin, 28. avgust 2014, Internet, http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Zavrsna-deklaracija-prve-Konferencije-o-zapadnom-Balkanu/260390, 05/09/2016.

билатералне односе између држава Западног Балкана, као и решавање њихових унутрашњих питања и проблема.[21)]

Потом се у истом документу констатује да је регион Западног Балкана из зоне активних конфликата током протеклих деценију и по напредовао „*у успостављању стабилности, изградње добросуседских односа и модернизације државе, друштва и економије*.“[22)] Затим се наводи да су све земље Западног Балкана недвосмислено опредељење за наставак пута ка чланству у Европској унији, а у том контексту и СР Немачка и њена влада указују на њихову видљиву „*европску перспективу*“.[23)] Ипак, напоменуто је да ће се то остварити једино након испуњавања одређених критеријума/предуслова за приступање Унији, а који су дефинисани Процесом стабилизације и придруживања. Посебно се значајном чини став Заједничке декларације у којем се наводи да ће „*Немачка ... свесна своје одговорности за мирну, стабилну, демократску и правно-државну будућност Западног Балкана и даље ... подржавати регион на том* (европском – прим. аут.*) путу*.“[24)]

Немачка влада се обавезала у овој декларацији да ће јачати извозне капацитете региона Западног Балкана кроз снажење посебне „*куповне иницијативе*“[25)] (акција „*Купујмо балканско!*“ већ је покренута крајем 2015. године у Немачкој), а дала је и значајну подршку развоју медијских слобода. Штавише, Немачка је предвидела и да кроз своје привредне пројекте подржи развој стручног образовања у свим државама Западног Балкана.[26)] Такође, у оквиру последње тачке ове декларације влада у Берлину је исказала властиту спремност да у оквиру свог Програма економске сарадње уведе додатне мере, а како би државе Западног Балкана ефикасније могле користити средства из ИПА фондова.[27)]

Западнобалканске државе позване су да побољшају билатералне односе. Посебно се помиње дијалог власти у Београду и Приштини, као и нужност решавања изразито дугог спора између Атине и Скопља, у вези са именом Републике Македоније.[28)] Помињући ситуацију у Босни и Херцеговини, констатовано је да

21) Исто, тачке 1. и 2.

22) Исто, тачка 3.

23) Исто, тачка 5.

24) Исто, тачка 5.

25) Исто, тачка 13.

26) Исто, тачка 17.

27) Исто, тачка 18.

28) Исто, тачка 6.

је нужно оживљавање реформског процеса, а што је неколико месеци касније и формално потакнуто „реформском агендом", на основу иницијативе Немачке и Британије.[29] Подвлачи се и да је нужан „*добар утицај ... суседа*"[30] Босне и Херцеговине, а пре свега Србије и Хрватске, како би се савладали унутрашњи проблеми у овој земљи.

Истовремено истакнут је значај ојачања мултилатералне сарадње у Југоисточној Европи, а посебно постојећих капацитета Савета за регионалну сарадњу са седиштем у Сарајеву.[31] Стога је истакнута и нужност укључивања цивилног сектора, као и младих генерација у бројне оквире регионалне сарадње. Са друге стране, од држава региона се очекује „*јачање одговорног управљања*",[32] односно интензивнија борба против организованог криминала, корупције, јачање правне сигурности, снажење независности правосуђа, као и прекограничне сарадње. Следи и инсистирање на одрживом економском развоју, који треба да резултира значајнијим страним улагањима на западу Балкана.[33] Превладавање евидентне несразмере између увоза и извоза треба да буде циљ свих влада земаља овог региона, као и јачање конкурентности њихових привреда, истакнуто је на Берлинском самиту.[34] У корпус економских питања могу се побројати и ставови изнети у Завршној декларацији, а везани за нужност смањења стопе незапослености у свим државама и ентитетима Западног Балкана, као и реформу њиховог образовног система.[35] Штавише, истом приликом било је указано и на европску енергетску политику и појачану енергетску безбедност држава Западног Балкана.[36] У том смислу афирмативно је поменута и значајна улога постојеће Енергетске заједнице Југоисточне Европе.[37]

Након првог самита Берлинског процеса одржан је, под његовим окриљем, до краја 2014. и почетком 2015. године велики

29) „Britansko-njemačka inicijativa: Otvoreno pismo britanskog ministra vanjskih poslova Hammonda i njemačkog ministra vanjskih poslova Steinmeiera građanima Bosne i Hercegovine", 6. novembar 2014, Internet, http://www.sarajewo.diplo.de/Vertretung/sarajewo/ba/03/aspen__konferenz__berlin__2014.html, 22/07/2016.

30) „Završna deklaracija predsjedatelja konferencije o zapadnom Balkanu", нав. дело, тачка 6.

31) Исто, тачка 7.

32) Исто, тачке 9–11.

33) Исто, тачка 12.

34) Исто, тачке 13 и 14.

35) Исто, тачка 17.

36) Исто, тачка 15.

37) Исто, тачка 15.

број додатних састанака у Њујорку, Котору, Будви и Београду.[38] На њима се разговарало о развоју регионалне инфраструктуре, развоју науке и образовања и регионалном повезивању у овим областима, као и пројектима у области екологије и енергетике.[39]

Евидентно је да се СР Немачка чврсто обавезала да ће помоћи државама Западног Балкана на њиховом путу ка чланству у Европској унији, и то превасходно у смислу финансијске потпоре, едукације и развоја привредне сарадње. Са друге стране, важно је напоменути и да су се државе Западног Балкана обавезале на унапређење међусобних односа и добросуседске сарадње, али до тога, када сагледамо протекле две године, ипак није дошло.

3. БЕЧКИ САМИТ – КОНТИНУИТЕТ БЕРЛИНСКОГ ПРОЦЕСА (БЕЧ, 27. АВГУСТ 2015. ГОДИНЕ)

Други самит у оквиру Берлинског процеса је одржан у Бечу, 27. августа 2015. године. У оквиру њега је усвојена опширна Завршна декларација[40] у којој су дате детаљне смернице везане за наглашавање европске перспективе земаља Западног Балкана. На овом састанку је проширена ранија агенда, претходно усвојена у Берлину. Такође, у другој тачки овог документа се истиче и да Влада Аустрије даје снажну потпору проширењу Европске уније на Западни Балкан.[41]

Детаљније у односу на агенду Берлинског самита било је поново речи о нужности регионалне сарадње и развијања добросуседских односа.[42] С тим у вези била је припремљена и посебна студија у којој је указано на круцијалне билатералне проблеме у региону Западног Балкана.[43] Истакнуто је и да ће наредни састанци Берлинског процеса пратити напредак везан за решавање

38) Драган Ђукановић, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, нав. дело, стр. 158–159.

39) Исто, стр. 158–159.

40) "Završna deklaracija predsjedavajućeg Bečkog samita o Zapadnom Balkanu", Beč, 27. avgust 2015, Internet, http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/08/Zavr%C5%A1na-deklaracija-predsjedavaju%C4%87eg-Be%C4%8Dkog-samita-o-Zapadnom-Balkanu.pdf, 05/09/2016.

41) Исто, тачка 2.

42) Исто, тачка 3.

43) Видети: *Policy Brief: Removing obstacles to EU accession: Bilateral Disputes in the Western Balkans* (primary authors: Nikola Dimitrov, Marika Djolai and Natasha Wunsch), Balkans in Europe Policy Advisory Group – BEPAG, Europen Fund for the Balkans, Graz, August 2015, стр. 4–14.

овог сета питања. На маргинама Бечког самита потписани су и споразуми о међудржавној граници између Црне Горе и Босне и Херцеговине, као и „разграничењу“ Црне Горе и Косова.[44)]

У контексту мултилатералне регионалне сарадње подвучен је значај посебних стратегија Европске уније за Дунавски и Јадранско-јонски регион.[45)] Такође, истакнута је истовремено и важност улоге Централноевропске иницијативе за унапређење прилика у региону.

Даље се у Завршној декларацији наводи значај владавине права и спровођења економских реформи. Посебно је наглашена нужна консолидација прилика у Македонији, као и Босни и Херцеговини.[46)] Потенцијална појава тероризма на Западном Балкану, као и могућа радикализација овдашњих прилика, такође је била једна од тема састанка. Посебно је истакнуто да терористи имају одређену маршруту од ратом захваћене Сирије и Ирака, преко Балкана, до држава Европске уније.[47)]

Миграције су заузеле значајно место у овој декларацији у којој је уједно напоменуто да су државе региона Западног Балкана остариле пуно реформских захвата, у секторима унутрашњих послова, те да су оне проглашене за сигурне земље порекла.[48)] Значајна пажња је посвећена економском развоју региона и његовој унутрашњој инфраструктурној и саобраћајној повезаности.[49)] Подржани су ранији договори о регионалној мрежи саобраћајница, који су били постигнути у Бриселу и Риги.[50)] То све би након реализације требало да значи бољу повезаност и самог региона са Европском унијом.

Државе Западног Балкана су се договориле око четири заједничка пројекта везана за енергетику, а који би били укључени у програм ИПА 2015. године.[51)] У привредној сфери истакнута је нужност интеграције тржишта кроз олакшавање међусобне трговине држава региона Западног Балкана, као и лакше кретање пословних људи и радне снаге.[52)] Истовремено су изнете и идеје

44) “Završna deklaracija predsjedavajućeg Bečkog samita o Zapadnom Balkanu“, нав. дело, тачка 6.

45) Исто, тачка 7.

46) Исто, тачка 9.

47) Исто, тачка 10.

48) Исто, тачка 11. и 12.

49) Исто, тачка 13. и 14.

50) Исто, тачка 14.

51) Исто, тачка 20.

52) Исто, тачке 26 и 27.

везане за будући привредни раст Западног Балкана и то кроз формирање прекограничних економских зона, индустријских паркова и експортно-производних зона.[53] Привредне коморе Косова и Метохије и Србије су покренуле заједничку иницијативу за успостављање нових оквира сарадње, што је посебно назначено и поздрављено у Завршној декларацији.[54]

Сарадња и боље разумевање младих у региону, улагање у науку, образовање и истраживање су такође биле веома битне теме овог самита Берлинског процеса. Наиме, на овом састанку је било речи и о заједничкој српско-албанској иницијативи и о формирању посебне канцеларије за сарадњу младих у региону.[55] Ово је и реализовано на наредном самиту Берлинског процеса, који је био одржан у Паризу почетком јула 2016. године. Посебно је у овом документу било речи о „*дуалном струковном образовању*“, које има за циљ смањење изразито високе стопе незапослености међу млађом популацијом региона.[56] У том сегменту Аустрија је понудила помоћ у имплементацији.

На овом самиту посебно је истакнут значај организација цивилног друштва за нормализацију прилика у региону.[57] У том смислу паралелно са самитом је био одржан и Форум цивилног друштва, на којем су се окупили представници невладиних организација из земаља Западног Балкана. Наиме, цивилно друштво би требало да има много значајнију улогу у оквиру европских интеграција, као и у процесу помирења.[58]

Веома је битно напоменути да је Завршна декларација са овог самита садржала укупно 38 тачака, што је за двадесет више него са претходног. Постојала је очигледна намера државе-домаћина – Аустрије да се додатно и што прецизније размотре смернице које су државама Западног Балкана биле дате годину дана раније у Берлину. Међутим, реалност је да у региону није учињено много тога да би се билатерални односи између држава Западног Балкана побољшали.

53) Исто, тачке 26, 27. и 28.

54) Исто, тачка 29.

55) Исто, тачка 32.

56) Исто, тачка 36.

57) Исто, тачка 38.

58) Исто, тачка 38.

4. ТРЕЋА КОНФЕРЕНЦИЈА БЕРЛИНСКОГ ПРОЦЕСА (ПАРИЗ, 4. ЈУЛ 2016. ГОДИНЕ)

Под француским председавањем је у Паризу 4. јула 2016. године одржана трећа конференција Берлинског процеса. На конференцијије истакнуто суочавање Западног Балкана са одређеним безбедносним изазовима, попут појаве тероризма или мигрантске кризе.

У Завршној декларацији[59] са Париског самита је указано да и поред британског референдума о напуштању Европске уније Западни Балкан има европску перспективу, а која је видљива још од Самита у Загребу 2000. године и Солунског самита 2003. године.[60] Зато је истакнуто и да је нужно да се државе Западног Балкана обавежу додатно на имплементацију појединих темељних европских начела, а пре свега владавине права.[61] У Завршној декларацији је напоменуто да су регионална сарадња, добросуседски односи и процес помирења веома битни, ако не и кључни, за европску перспективу ових држава.[62] Зато је и додатно указано да је у складу са Завршном декларацијом из Беча из августа 2015. године битно вршити годишњу евалуацију напретка у билатералним односима западнобалканских држава.[63]

Једно од свакако најзначајнијих достигнућа париске конференције јесте оснивање Регионалне канцеларије за младе (*Regional Youth Cooperation Office – RYCO*) и то према узору на некадашњу немачко-француску канцеларију основану готово две деценије након Другог светског рата.[64] Посебно ће уследити подршка великој покретљивости младих у региону Западног Балкана у наредном периоду, а с тим у вези указано је и на пројекат *Erasmus plus*.[65] Подршка младима ће се вршити и кроз потпору младим активистима цивилног друштва у западнобалканским државама и раду на смањењу незапослености код млађе популације у региону.

---

59) "Final Declaration by the Chair of the Paris Western Balkans Summit", Paris, 4 July 2016, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20160713-01.final-declaration-by-the-chair-of-the-paris-western-balkans-summit.pdf, 05/09/2016.

60) Исто, point 1.

61) Исто, point 1.

62) Исто, point 2.

63) Исто, point 2.

64) Исто, point 3.

65) Исто, point 7.

И у овој декларацији је подвучен значај улоге коју има Савет за регионалну сарадњу, као и продубљивање економске сарадње за „*повезивање народа*“.[66] Европска унија је уједно обећала око 50 милиона евра за програме енергетске ефикасности, као и улагање у веома атрактивне регионалне хидропотенцијале и енергетски сектор уопште.[67] Предвиђено је, такође, да буде донет и Заједнички акциони план за трговину на Западном Балкану и транспортне олакшице (*The Joint Action Plan for Western Balkan Trade and Transport Facilitation*), где би се поред Европске уније појавили и други донатори, попут Светске банке.[68] Дакле, у овом документу се експлицитно указује на нужност „*јачања и снажења економске интеграције унутар Западнобалканске шесторке*“,[69] а посебно у оквиру постојећег аранжмана ЦЕФТА 2006.

Низ безбедносних питања на Париском самиту био је превасходно везан за изазове везане за мигрантску кризу, борбу против тероризма и унутрашње радикализације. Сасвим је основано уочено и да се западнобалканска друштва на унутрашњем плану додатно радикализују и на одређени начин затварају.[70] Када је у питању борба против радикализације и тероризма, истиче се значај Иницијативе ЕУ–Западни Балкан против тероризма (*EU–Western Balkans Counter-Terrorism Initiative*)[71], Салцбуршког форума[72] и Центра за спровођење закона у Југоисточној Европи (*Southeast European Law Enforcement Centre – SELEC*).[73]

Наглашено је и да је за Европску унију Западни Балкан веома битан имајући у виду да се налази на активној и изразито значајној мигрантској рути и да је неопходна ефективна и ефикасна контрола спољне границе Европске уније, развој регионалне сарадње на Западном Балкану, као и снажење механизама институционалне сарадње овог региона са Бриселом.[74] Регионална полицијска сарадња унутар Западног Балкана, али и сарадња са ЕУ, важна је и за борбу против организованог криминала, повратак и

66) Исто, point 4.
67) Исто, point 6.
68) Исто, point 6.
69) Исто, point 6.
70) Исто, point 11.
71) Исто, point 11.
72) Исто, point 11.
73) Исто.
74) Исто, point 10.

реадмисију избеглица, безбедносну аналитику и праћење нових мигрантских рута.[75)]

Очигледно је да су домети Париског самита[76)] умногоме скромнији у односу на претходне. Најзначајнији његов домет је пак наново истакнута опредељеност Европске уније да се процес њеног проширења настави. Балкан је очито и даље битан Европској унији и то као потенцијално извориште тероризма и новог таласа миграција према „срцу“ Уније, односно према Немачкој.

Такође, страх од могућности да се услед преузимања председавања Берлинским процесом од стране других држава-чланица Европске уније (до сада Аустрије и Француске) читава иницијатива „разблажи“ није се показао основаним. Наиме, јасно је да СР Немачка има и даље доминанту улогу у овом процесу, који је отпочео 2014. године. С обзиром да наредне године Италија преузима председавање овим процесом, треба имати на уму да су Немачка, Француска и ова земља, нарочито након *Brexita,* најзначајнији европски актери од чијег ће консензуса и компромиса зависити и будућност саме Европске уније.

5. ЗАКЉУЧАК

Премда се повремено чинило да је утицај СР Немачке у региону Западног Балкана ослабио, ова земља дугорочно тежи да допринесе интеграцији овог дела Европе у Европску унију. И након *Brexita*, који је половином 2016. године уздрмао темеље данашње Европске уније, остала је евидентна спремност водећих држава Уније, а посебно Немачке, да се настави политика проширења. Ово је сасвим недвосмислено истакнуто и свега неколико дана након британског референдума на састанку Берлинског процеса, који је био одржан у Паризу почетком јула 2016. године.

Значајно је и то што Немачка подржава инфраструктурно слабо развијен Западни Балкан видевши у могућностима развоја саобраћајног повезивања и потенцијал за убрзани развој овдашње привреде. Берлински процес је током прве три године постојања веома успешно на дневни ред регионалних састанака стављао и остале битне и надасве актуелне теме – енергетику, мигрантску кризу, борбу против тероризма, итд.

---

75) Исто.

76) Видети и друга релевантна документа Париског самита на http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/balkans/events/article/balkans-paris-balkans-2016-summit-paris-04-07-16.

Инсистирање Немачке и њених ЕУ партнера у оквиру Берлинског процеса на решавању бројних отворених, али и нагомиланих проблема између држава Западног Балкана, са посебним акцентом на односе БиХ–Србија–Хрватска и Србија–Албанија, требало би да доведе до побољшања климе поверења у самом региону. Евидентно је да Савезна Република Немачка управо у Србији, на одређени начин, види једног од кључних партнера на Западном Балкану, што је потврђено и подстицајем када су у питању европске интеграције ове земље. Наиме, захваљујући евидентном утицају Немачке унутар Европске уније, Србија је успела да превазиђе потенцијалну блокаду свог европског пута половином текуће године. Међутим, треба истаћи и да се званични Београд показао изразито добру сарадњу са ЕУ када је у питању процес преговора са Приштином, посебно након 2013. године. То све је током септембра 2015. године потврдила и сама немачка канцеларка Ангела Меркел, када је у оквиру „балканске турнеје" посетила и Београд.[77)]

Остаје неразјашњено веома значајно питање будућности и одрживости данашње Европске уније, нарочито након *Brexita*. Немачки и француски министри иностраних послова, Франк-Валтер Штајнмајер (*Frank-Walter Steinmeier*) и Жан-Марк Еро (*Jean-Marc Ayrault*), су, међутим, већ почетком јула 2016. године објавили заједнички план под насловом „Јача Европа у свету неизвесности".[78)] Уколико се по овој иницијативи може уочити жеља за стварањањем нове и снажније Европске уније, свакако је јасно да ће управо од ставова званичног Берлина и Париза умногоме зависити и будућност Западног Балкана у тако редефинисаној Унији. Ово подразумева и да се регион мора прилагођавати будућим околностима и потенцијалном сету нових услова током наставка процеса приступања, а како би био компатибилан са потенцијално новим критеријума унутар редефинисане Европске уније.

77) „Ангела Меркел: Храбре одлуке Београда", Б92, Београд, 7. септембар 2015. Internet, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=09&dd=07&nav_category=11&nav_id=1036078, 22/07/2016.

78) "A strong Europe in a world of uncertaines by Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier", 27. June 2016. Internet, http://www.voltairenet.org/article192564.html, 15/08/2016.

ЛИТЕРАТУРА

„Ангела Меркел: Храбре одлуке Београда“, Б92, Београд, 7. септембар 2015, Internet, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=09&dd=07&nav_category=11&nav_id=1036078, 22/07/2016.

Ђукановић Драган, „Виђења Балкана у савременом европском геополитичком окружењу“, у зборнику: *Супротстављање савременим облицима криминалитета – анализе стања, европски стандарди и мере за унапређење* (приредила: Драгана Коларић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 245–255.

Ђукановић Драган, „Трансформација Пакта за стабилност у Југоисточној Европи: нови подстицаји регионалној сарадњи“, у зборнику: *Међудржавни форуми за сарадњу у Европи: упоредни модели* (приредио: Драган Ђукановић), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, стр. 173–190.

Ђукановић Драган, *Балкан на постхладноратовском раскршћу (1989–2016)*, Институт за међународну политику и привреду, Службени гласник, Београд, 2016.

Лопандић Душко, Кроња Јасминка, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2010.

Нордијски модел сарадње и могућност његове примене (приредио: Јован Теокаревић), Центар за регионализам, Нови Сад, Балкански фонд за демократију, Београд, 2011, стр. 1–6.

Пророковић Душан, *Немачка геополитика и Балкан: о циљевима средњоевропског континенталзма*, Catena Mundi, Београд, 2011.

Степић Миломир, „Западни Балкан: пример географског распојмљивања и геополитичког манипулисања”, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2012, стр. 302–312.

“A strong Europe in a world of uncertaines by Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier”, 27. June 2016. Internet, http://www.voltairenet.org/article192564.html, 15/08/2016.

A. B., „Vučić: najznačajniji infrastrukturni projekat pruga Beograd-Sarajevo“, *24 sata*, Sarajevo, 28. avgust 2014.

Adebahr Cornelizs, Töglhofer Theresia, “Starker Partner, strenger Kritiker: Die zwei Gesichter der Deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan“, *DGAPanalyse*, no. 11/2015, стр. 3–11.

„Britansko-njemačka inicijativa: Otvoreno pismo britanskog ministra vanjskih poslova Hammonda i njemačkog ministra vanjskih poslova Steinmeiera građanima Bosne i Hercegovine“, 6. novembar 2014, Internet, http://www.sarajewo.diplo.de/Vertretung/sarajewo/ba/03/aspen__konferenz__berlin__2014.html, 22/07/2016.

Đukanović Dragan, “Bilateral Relations Between The Western Balkan Countries – Historical Background and Contemporary Challenges”, in conference proceedings: *Regionalism and Reconciliation* (editors: Duško Dimitrijević, Ivona

Lađevac, Ana Jović-Lazić), Global Resource Management, Doshisha University, Japan, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2014, стр. 111–127.

"Final Declaration by the Chair of the Paris Western Balkans Summit", Paris, 4 July 2016, Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20160713-01.final-declaration-by-the-chair-of-the-paris-western-balkans-summit.pdf, 05/09/2016.

"Non paper on the new concept of joint performance of the Western Balkan countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)", April 2013.

Policy Brief: Removing obstacles to EU accession: Bilateral Disputes in the Western Balkans (primary authors: Nikola Dimitrov, Marika Djolai and Natasha Wunsch), Balkans in Europe Policy Advisory Group – BEPAG, Europen Fund for the Balkans, Graz, August 2015, стр. 4–14.

Wanninger Julia, "Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik", *Notes du Cefra*, no. 60/2016, стр. 7–28.

„Završna deklaracija predsjedatelja konferencije o zapadnom Balkanu", Berlin, 28. avgust 2014, Internet, http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Zavrsna-deklaracija-prve-Konferencije-o-zapadnom-Balkanu/260390, 05/09/2016.

„Završna deklaracija predsjedavajućeg Bečkog samita o Zapadnom Balkanu", Beč, 27. avgust 2015, Internet, http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/08/Zavr%C5%A1na-deklaracija-predsjedavaju%C4%87eg-Be%C4%8Dkog-samita-o-Zapadnom-Balkanu.pdf, 05/09/2016.

Dragan Djukanovic, Milan Krstic

BERLIN PROCESS – GERMAN INITIATIVE FOR THE "WESTERN BALKANS"

Resume

This paper analyzes the new foreign policy positioning of the Federal Republic of Germany towards the Western Balkans in the previous several years. In this context authors are analyzing origins, development and outreach of the Berlin Process from 2014 to 2016. This process is a new German initiative with the main goal to foster further regional cooperation in the field of European integrations, economic development and solving of bilateral issues through special annual summits of presidents and prime-ministers of the Western Balkan entities and certain European Union member-states (German, Austria, France, Italy). The initial framework of the Berlin Process was related to the intention to empower regional infrastructure and to incorporate the region in the Trans-European Transport Network.

Three summits of the Berlin Process (Berlin 2014, Vienna 2015 and Paris 2016) have demonstrated that this intergovernmental initiative for cooperation has so far achieved certain effect, both in the aspect of giving general and specific directions for further European integrations to candidate states from the Western Balkans (the rule of law, combating organized crime and anticorruption measures etc.), as well as for the improvement of the cooperation with the Union in the fields of combat against terrorism, political radicalization and illegal migrations.

This paper claims that Germany, together with France and Italy, will continue to play the most dominant role, both inside the European Union, and in the Western Balkans region. This means that future behavior of Germany will pretty much determine the European path of the Western Balkans.

Keywords: Berlin Process, European Union, Germany, Western Balkans, European perspective, regional cooperation, infrastructure, energy, terrorism, migrations

* Овај рад је примљен 18.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 323.15:316.736(71)

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 187-201

Гордана И. Залад
Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

НАСТАНАК КОНЦЕПТА ЕТНИЧКОГ ИДЕНТИТЕТА И ПОЛИТИКЕ МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМА У КАНАДСКОМ КОНТЕКСТУ*

Сажетак

У овом раду разматра се политика мултикултурализма и мултилингвизма у специфичном мултиетничком контексту Канаде раних осамдесетих и деведесетих година прошлог века. Канадски тип мултикултурализма је изабран јер се он значајно разликује од политике мултикултурализма у Европској унији, Сједињеним Америчким Државама и другде. Програм мултикултурализма омогућио је свим етничким групама легална права за очување етничког језика и културе. Језик је један од најчешћих фактора који карактерише припаднике неке етничке групе. Рад се бави односом између језика и етничког идентитета, износе се врсте етничности и очувања етничког идентитета, врсте билингвизма, као и процеси асимилације и интеграције у Канади.

Кључне речи: етнички језик, етнички идентитет, билингвизам, мултикултурализам, асимилација, интеграција

1. ЈЕЗИЧКА СИТУАЦИЈА И ПОЛИТИКА У КАНАДИ

Питање очувања етничких језика и етничког идентитета је специфично за државу Канаду која га је покренула раних осамдесетих и деведесетих година прошлог века:

* Овај рад је део истраживања за магистарски рад: Гордана Радуловић-Залад, *Прилог проучавању очувања југословенских језика и културе у Канади,* Београд, 1987.

„*Програм културног развоја биће уведен с циљем да произведе неопходне податке о прецизној вези између језика и културног развоја. Он ће да садржи податке о обиму и природи потреба појединих културних група за очување језика и за културни развој. Програм ће да испита постојеће организације и установе, укључујући образовне институције, штампу, радио и телевизију, да би им одредио садашње место као и њихову потенцијалну улогу у културном развоју.*“[1)]

Из овог цитата се види оријентација канадске политике ка мултикултурализму. Овим програмом све етничке групе добијају легална права за очување свог етничког језика и културе. Тада започињу многа истраживања, а главне теме тих истраживања су: очување етничког језика, одређивање контекста употребе етничког језика, знање етничког језика, степен асимилације, ставови етничких група у вези са учењем њихових етничких језика у основним школама, итд. Једно од највећих и најважнијих истраживања у том тематском кругу јесте књига „Неслужбени језици – Студија о канадском мултикултурализму“.[2)] То је и први покушај детаљне паралелне анализе резултата међу десет етничких група. Централно место у студији заузима питање језика: знање језика, степен очувања етничког језика, као и степен асимилације. У овом истраживању били су укључени Кинези, Холанђани, Немци, Грци, Италијани, Мађари, Пољаци, Португалци, Скандинавци и Украјинци.

Канада је земља која заузима велику површину и у којој живи много народа и народности. Стога је и нормална последица постојање многих језика и култура који долазе у међусобне контакте. Резултат тих контаката је најчешће билингвизам и бикултурализам, односно мултилингвизам и мултикултурализам. Према традиционалној класификацији језици у Канади се деле у три групе: а) домаћи (домородачки) језици, б) колонијални и в) имигрантски језици. У домородачке језике се убрајају многе породице ескимских (Ескимо) и индијанских језика (Америндиан). Многи од ових језика су изоловани, неки су изумрли, а заједничка им је карактеристика да немају писани језик. Колонијални језици су језици освајача који су успели да наметну своју власт.

1) Ово је цитат из Расправа Скупштине, *House of Commons Debates*, Third Session, Twenty-Eighth Parliament, Vol. 8, Queen`s Printer, Ottawa, 1971, стр. 8582.

2) Kenneth O’Bryan, Jeffree Reitz, Olga Kuplowska, *Non-Official Languages – A Study in Canadian Multiculturalism,* Supply and Services Canada, Ottawa, 1976.

Два колонијална језика су постала и два службена језика Канаде: енглески и француски језик. Имигрантски језици су језици досељеника: немачки, украјински, исландски, холандски, пољски, италијански и други. Многи колонијални језици су постали имигрантски (као нпр. немачки језик) услед специфичних политичких и историјских околности.

Према сродству, језици у Канади се класификују у пет група:

1. ескимско-индијански језици
2. германски језици
3. романски језици
4. словенски језици
5. остале групе језика

На основу ове класификације, Рудницкиј је израдио табелу језика у Канади користећи Попис из 1961, Енциклопедију Канаде, Канадско породично дрво и још неке изворе. Овде је интересантно поменути резултате који се односе на немачки и српски језик. Наиме, у тој табели стоји да има 1.049.599 становника немачког порекла у Канади, а сачуван језик код 563.713 становника, што значи да је губитак говорника 485.886 или 47% од укупног броја становника немачког етничког порекла. У Рудницкијевој табели има 28.866 говорника српскохрватског језика. У Попису из 1981. у групи под насловом европски језици стоји: српски, хрватски и остали.[3] 53.460 и ту се види знатан пораст говорника од 24.150, а то је последица већег усељавања из Југославије у Канаду.

2. КОНЦЕПТ БИЛИНГВИЗМА И МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМА У КАНАДИ

Концепт билингвизма у Канади је постојао још од 1897. године када је Законом федерално-провинцијске владе уведен у школе у провинцији Манитоби. Међутим, тек седамдесетих и осамдесетих година он је побудио интересовање како научника (лингвиста, социолога и других), тако и јавности. Ј.Б. Рудницкиј, један од десеторице чланова Краљевске комисије,[4] износи појам „регионалног билингвизма“. Узевши у обзир објективни лингвистички материјал с једне стране, и службени (законски) статус језика који се говоре у Канади с друге стране, Рудницкиј[5] раз-

3) “Canada Update”, *1981 Census of Canada*, Statistics Canada, Toronto, стр. 7.

4) Пун назив Комисије гласи: Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism.

5) Jaroslav Rudnyckyj, “Immigrant Languages, Language Contact, and Bilingualism in Canada”, *Current Trends in Linguistics,* Mouton, The Hague, Paris, Vol.10, 1973, стр. 616.

ликује следећа два типа: а) службени билингвизам – подразумева знање и употребу оба службена језика – енглеско-француски и француско – енглески (у Квебеку углавном) и б) регионални билингвизам – подразумева знање и употребу једног од службених језика (енглески или француски) и једног матерњег језика који нема службени статус. Главни типови овог билингвизма у Канади су: енглеско-немачки, енглеско-италијански, енглеско-украјински, и француско-италијански, француско-украјински и француско-немачки. Рудницкиј поред ових типова говори још и о мањим типовима, као на пример „неслужбени билингвизам" – знање и употреба осталих језика, а без енглеског и француског језика, као нпр. руско-немачки, украјинско-исландски, ескимско-индијански. Он такође уводи и појам „проширеног билингвизма" (*extended bilingualism*) који у ствари значи „мултилингвизам"; као и појам „полу-службеног билингвизма" (*semi-official bilingualism*). Постоји посебна категорија проширеног билингвизма или мултилингвизма – знање оба службена језика, поред других регионалних, као нпр. енглески-француски-немачки-украјински, енглески-француски-италијански-немачки, итд. Овај тип мултилингвизма је индивидуални феномен и постоји код особа са специјалним лингвистичким интересовањем и образовањем. „Полу–службени билингвизам" је знање и употреба једног од службених језика (енглески или француски језик) упоредо са етничким матерњим језицима, нпр. енглески-немачки, енглески-ескимски, француски-пољски, француски-италијански, итд." Рудницкиј је заслужан и за увођење термина „ономастички билингвизам" (*onomastic bilingualism*) или билингвизам властитих имена.[6] Друштвена и језичка стварност језика у контакту као и култура у контакту у Канади подстакла је Рудницког да начини нову типологију међујезичких и међукултурних односа која се заснива на степену интерференције. Тако он даје типологију језика и култура: 1) затворени (*enclavic*) – са минималном интерференцијом и максималним отпором; 2) симбиотички (*symbiotic*) – коегзистенција у хармоничном, креативном контакту; 3) хибридни (*hybridized*) – измешани елементи чине конгломерат и 4) изумрли (*extinct*) - без отпора у свом историјском развоју.

У складу с језичком и политичком ситуацијом у Канади, поред билингвизма, постоји концепција мултикултурализма,

6) Jaroslav Rudnyckyj, "Problems in Onomastic Bilingualism in Canada and USA", *Proceedings of the Eight International Congress of Linguists*, Oslo, 1958, стр. 148-149.

према којој друге етничке групе (осим британске и француске) добијају право да негују своје културне традиције и свој етнички (национални) језик. Енглески језик је матерњи језик 13 милиона људи (60%). А матерњи језик 5,8 милиона Канађана, 27% од укупног броја становништва, јесте француски језик. Од оних који говоре француски језик, њих 3,9 милиона или готово 1/5 становништва не говори ни један други језик. Матерњи језик 2,7 милиона Канађана, или 13 % од укупне популације, јесте неки од двадесет и више других језика.

3. ОДНОС ЈЕЗИКА И ЕТНИЧКОГ ИДЕНТИТЕТА

Однос између етничности и језика је веома важан. Језик је један од најчешћих фактора који карактерише припаднике неке етничке групе. Постоје две врсте етничности: прикривена (*covert*) и отворена (*overt*). Претпоставка је да постоји више сензибилности према етничком језику код отворене етничности, а мање код прикривене етничности.

По Исајиву[7] феномен етничности се састоји барем од једне или од комбинације следећих шест компонената: 1) дистинктивни отворени и прикривени културни модели понашања, 2) личне везе, као што су нпр. породица, заједница, пријатељи, 3) институционалне организације као нпр. школе, цркве, медији масовне комуникације, итд, 4) друштвене организације, ако што су клубови, друштва, омладинске организације, итд, 5) разне активности организоване од стране етничких организација, ако нпр. пикници, концерти, итд. и 6) идентитет као друштвено-психолошки феномен. Исајив инсистира на томе да се етнички идентитет посматра као друштвено-психолошки, а не само као друштвени, односно културни феномен. Исто тако он сматра да етнички идентитет има разне форме: све особе које се сврставају у групу својих предака не чине то на исти начин. Неки себе сматрају инфериорним или супериорним у односу на друге. Неки поседују етноцентрична осећања према другима. Неки могу себе да идентификују са групом на тај начин што имају јака осећања обавезе да присуствују свим активностима које етничка група организује; док други, опет, могу да уопште не поседују ту обавезу, а да себе сматрају

7) Wsevolod Isajiw, Tomoko Makabe, "Socialization as a Factor in Ethnic Identity Retention", Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Toronto, 1982, стр. 1.

припадником те групе. Неки се идентификују са етничком групом на тај начин што осећају обавезу да знају свој етнички језик. Етнички идентитет може се још описати као „непреносиво својство солидарности“,[8] које не може да се пренесе нити усвоји од стране оних који не припадају тој етничкој групи. Исајив[9] даље тврди да постоји разлог да верујемо да иако је трећа генерација већином асимилована, главна веза која је повезује са етничком групом, није поседовање исте културе, већ поседовање осећања идентитета са том групом.

Многи социолингвинисти, социолози, антрополози и други научници поклањали су велику пажњу односу између језика и етничке свести, нпр. Фишман и Џајлз, а и многи други су нагласили да је језик најважнија компонента етничког идентитета. Андерсон[10] истиче да је језички фактор обично важан за већину етничких група, али да није увек и најважнији, а ни једини (поред језика, он говори о религији и разним етничким обичајима). Он тврди да је опстанак етничких група неизбежно повезан са појмом етничности, организованости етничке групе и сарадњом међу етничким групама.

Исајив[11] наводи неколико ранијих студија које се баве изучавањем етничке свести и очувања етничког идентитета. Ту је најпре рад Лудвига Гајсмара, затим Крамера и Левентмана, Ганса, Склера и Гринблама и Ринџера. Гајсмар је мерио етничку идентификацију и утврдио да етнички и верски идентитет међу млађим људима није неизбежно повезан са очувањем модела понашања. Ганс је пронашао да међу другом и трећом генерацијом Италијана у Бостону извесни етнички ставови и мишљења су се задржали упркос конфликтима између деце и родитеља. Склер, Гринблам и Ринџер су изнели подељен закључак који показује да постоји и континуитет и конфликт између друге и треће генерације Јевреја у предграђима. У нешто мањој студији очева и синова јеврејског порекла, Арнолд Дашефски је пронашао да концепција етниците-

8) Stanford Lyman, William Douglas, “Ethnicity: Strategies of Collective and Individual Impression Management”, *Social Research*, John Hopkins University Press, New York, Vol. 40, No. 2, 1973, стр. 344-365.

9) Wsevolod Isajiw, Tomoko Makabe, “Socialization as a Factor in Ethnic Identity Retention”, нав. дело, стр. 1.

10) Alan Anderson, “The Survival of Ethnolinguistic Minorities: Canadian Comparative Research”, in: *Language and Ethnic Relations* (eds. Howard Giles, Bernard Saint-Jacques), Pergamon Press, Toronto, 1979, стр. 69-73.

11) Wsevolod Isajiw, Tomoko Makabe, “Socialization as a Factor in Ethnic Identity Retention”, нав. дело, стр. 3-6.

та слаби код синова, док везе са етничком групом и даље остају јаке.

У Ричмондовој[12] студији 57% оних који су рођени у Канади идентификовали су себе као чланове етничке групе или као етничке Канађане – под знацима навода. У својој студији о Јапанцима у Торонту, Макабе[13] износи да је етничка свест доста јака и јасно дефинисана. Већина (96%) Нисеи-а (припадници друге генерације) се изјаснила за двоструку идентификацију (и „Канађанин" и „Јапанац") или за категорију „Јапанац". Иако је трећа генерација, Сансеи, чешће идентификована као „Канађанин", ипак и код њих постоји велики степен очуване етничке свести и етничког поноса.

Исајив[14] тврди да је мало истраживача јасно дефинисало појам етничности. Он је испитао 65 дела која се на неки начин баве етничношћу. Само 13 је садржало неку дефиницију етничности, а 52 није садржало јасну дефиницију етничности. Исто тако он истиче да се у Европи појам етничности разликује од појма етничности у Северној Америци. Етничке групе у Европи се не сматрају подгрупама једног већег друштва, као у САД и Канади, већ се подударају са друштвом или су веома близу те подударности. И сам термин „етничка група" се не употребљава веома често у социолошкој литератури у Европи. Чешће се користи „нација" или „националност", као и „националне мањине". У Европи се ови појмови употребљавају у означавању групе и њених политичких и територијалних граница. Термин „национална мањина" најмање имплицира политичку обојеност.

Томовић[15] у својој књизи „Дефиниције у социологији" даје четири дефиниције етничности. Ми смо изабрали две и овде их цитирамо у преводу.

1) „*Етничност групе односи се на порекло од предака који су делили заједничку културу базирану на националном пореклу, језику, религији или раси, или на комбинацији ових елемената*".

2) „*Етничност се односи на различитост групе према друштвеним факторима, а не биолошким. Другим речима, чла-*

12) Anthony Richmond, "Language, Ethnicity and the Problem of Identity in a Canadian Metropolis", *Ethnicity,* Toronto, 12, 1974, стр. 175-206.

13) Tomoko Makabe, *Ethnic Group Identity: Canadian-Born Japanese in Metropolitan Toronto,* Doctoral Dissertation, University of Toronto, Toronto, 1976.

14) Wsevolod Isajiw, "Definitions of Ethnicity", *Ethnicity,* Toronto, 1, 1974, стр. 113-114.

15) Vladimir Tomovic, *Definitions in Sociology: Convergence, Conflict and Alternative Vocabularies*, Diliton Publications Inc., Hamilton, 1979, стр. 65.

нови неке етничке групе поседују заједничка културна обележја, као што су: језик, религија, вредности, веровања, храну, чланство у групи, итд. Код хетерогених нација, на бази ових културних обележја, они су развили поткултуру у већем друштву. Ова поткултура се сматра дистинктном од стране чланова етничке групе, као и уопште од друштва. Осећање јединства народа, које поседују чланови неке етничке групе, има корен у заједничком националном пореклу или историјској традицији. Одржава се помоћу јаког осећања „ми"/ „они", помоћу лојалности међу члановима групе против оних ван групе. Исто тако, етничност „подразумева и веровање у заједничку судбину".

У Канади постоји око 50 разних етничких категорија које се разликују по броју – од неколико хиљада до неколико милиона, многе су градске, док, с друге стране, постоје потпуно сеоске категорије. Чланови готово сваке групе имају свој појам о томе шта сачињава етнички идентитет и колико он треба да буде наглашен. Андерсон[16] истиче неколико фактора који су важни да би се нека етничка група одржала: а) ако група поседује јаку „колективну свест", нпр. истиче се етнички идентитет, култура и историја групе; б) ако је пан-национални идентитет слабији од унутар–националног (етничко, верског, итд.); в) ако демографске карактеристике (као што су пол, узраст, генерација, време боравка у Канади, занимање, образовање, клани положај, друштвена покретљивост) утичу на јачање етничности; г) ако постоји релативна концентрација становништва једне етничке групе; д) ако постоји институционална комплетност групе која треба да омогући релативно висок степен етничке ограђености; ђ) као и онда ако су односи између етничких група такви да претпостављају очување етничког идентитета. Овде је важно истаћи да негативни аспекти етничких односа, као што су етнички конфликти нпр., могу да појачају свест о етничкој припадности.

Многи социолози су истакли да што дужи период прође од времена усељавања (имиграције) истицање етничког идентитета, као и употреба матерњег етничког језика, биће мање. Андерсон[17] у својој студији наводи пет процеса који су утицали на одржавање етнолингвистичких мањина у Западној Канади: 1) женидба припадника различитог етничког порекла; 2) неколико деценија

16) Allan Anderson, "The Survival of Ethnolinguistic Minorities: Canadian Comparative Research", нав. дело, стр. 69-70.

17) Исто, стр. 73.

дискриминације провинцијског закона против употребе школа као асимилацијских агената да би се обезбедио доминантни англо-канадски модел; 3) прекид институционалне комплетности и сегрегације етничких заједница; 4) стални процес секуларизације заједно са прогресивним смањењем некад уске везе између етничности, језика и вере, и 5) велика сеоска депопулација и смањење броја мањих заједница (насеља) истовремено са брзом урбанизацијом. Ови процеси су вероватно деловали у целој Канади, па тако и у Онтарију, али последњих деценија канадска влада настоји да побољша положај етничких група политиком мултикултуризма и билингвизма, којом омогућава појединим етничким групама да њихова деца уче језик својих предака у школама.

4. ПОЈАМ И ПРОЦЕСИ АСИМИЛАЦИЈЕ

Термин асимилација је релевантнији у америчком друштву које води политику „melting pot"-а,[18] док је за канадско друштво релевантнији појам интеграције који је у сагласности са канадском политиком мултикултурализма и билингвизма. Пођи ћемо од дефиниција појмова асимилације и интеграције, а пре тога од самог појма имиграције који их условљава. Хандлин[19] је у својој књизи описао имиграцију као процес премештања једне личности из једног друштва у друго, ново и различито од претходног. Дошавши у ново друштво имигрант доноси са собом скуп обичаја, веровања и вредности који могу бити веома различити од оних у новом друштву. Да би успео да опстане у новом друштву, имигрант мора да се мења и прилагођава. Веома сложен и дуг процес асимилације започиње у том тренутку. Он зависи од тога колико су два друштва у додиру различита и како ново друштво прима имигранте. Тако асимилација може да буде: веома брз или веома спор процес, а може да се деси да до ње никада и не дође.

Традиционално се под асимилацијом подразумева губљење спољних разлика између имиграната и чланова друштва домаћина. У те спољне разлике убрајају се нпр. говор, понашање, облачење. Међутим, концепт асимилације се од тада развио у веома комплексан и разноврстан концепт. Џонстон[20] је додала још једну

18) Политика „melting pot-а" – котла за претапање и мешање усељеника и њихово претварање у праве Американце.

19) Oscar Handlin, *The Uprooted,* Grosset & Dunlop, New York, 1951.

20) Ruth Johnston, "A New Approach to the Meaning of Assimilation", *Human Relations,* Tavistok Publications, London, 16, 1963, стр. 295-298.

димензију традиционалном концепту. Она каже да није довољно да се имигрант само облачи, говори и понаша као домаћи чланови друштва, већ он мора да учини свестан напор да се идентификује са културом новог друштва примајући његове вредности и понашања и прихватајући као да су његове лично. Она је то назвала субјективном асимилацијом. Да би појединац био потпуно асимилован у ново друштво, он мора да буде и субјективно и објективно (спољно) асимилован.

Ричардсон[21] је у Аустралији даље разрадио концепт субјективне асимилације. Он сматра да имигрант у новој земљи пролази кроз три фазе: задовољства, идентификације и акултурације. Имигрант најпре доживљава известан степен задовољства својим животом у новом друштву, а на то највише утичу: нова средина, друштвена слобода и потреба за самооцењивањем своје одлуке да емигрира. Почетни ентузијазам због свега новог, углавном и типично, нестаје након 6-7 месеци боравка. Све ново чиме је имигрант опчињен у почетку, полако постаје „старо“ и познато и он потпуније почиње да схвата разлику између старе и нове средине. Он увиђа да је ново друштво неразумљиво, и као резултат тога, делује му помало застрашујуће. Можда ће, након две, три или више година, пошто емигрант реши своје економске, професионалне, резиденционе и социјалне проблеме, његови позитивни ставови и задовољство новом средином да се врате. Једном постигавши известан степен задовољства својим животом у новој култури, имигрант улази у фазу идентификације. За ову фазу је карактеристично повећање учешћа у активностима нове средине (заједнице), као и тенденција да себе сматра чланом културне групе, што се види у употреби заменице „ми“ и придева „наш“. У трећој фази акултурације имигрант чини свестан напор да усвоји друштвено понашање, вредности и норме групе домаћина као своје властите.

Гордон[22] је у САД начинио дескриптивну анализу процеса асимилације у седам фаза: 1) културна асимилација или асимилација понашања (акултурација): промена првобитних културних модела у нове; 2) структурална асимилација: улазак имиграната у клубове и институције домаће групе; 3) брачна асимилација:

21) Allan Richardson, “A Theory and Method for the Psychological Study of Assimilation”, *International Migration Review,* Center for Migration Studies, New York, 2, 1967, стр. 46-55.

22) Milton Gordon, *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origin,* Oxford University Press*,* New York, 1964.

склапање великог броја бракова између припадника различитих етничких група; 4) идентификациона асимилација: развијање осећаја за „people-hood“ које се базира искључиво на домаћем друштву; 5) асимилација рецептивног става: одсуство предрасуда према имигрантима; 6) асимилација рецептивног понашања: одсуство дискриминације, и 7) грађанска асимилација: одсуство вредносног конфликта између група домаћина и имиграната. Сви типови асимилација су независни и Гордон каже да је асимилација зависна од степена и да неки имигранти могу да прођу кроз једну или неколико фаза, а да, опет, друге никада не искусе. Гордон је изнео свој концепт асимилације на основу два структурна модела: први се односи на адаптацију групе имиграната култури групе домаћина, док се други односи на „melting pot“ или двосмерну адаптацију двају култура у једну, и друштвено и културно.

Још један модел, сличан Гордоновом концепту, развио је Тафт.[23] Он сматра асимилацију процесом поновне социјализације имиграната који укључује психолошке факторе, као што су промене ставова, вредности и идентификације, усвајање нових друштвених норми понашања, као и емоционално прилагођавање промењеној средини. Према Тафту, асимилација се састоји од пет независних фаза. Прва фаза подразумева „учење културе“ или усвајање културе домаћина на неколико различитих нивоа: историјском, политичком, друштвеном, итд., као и учење језика. Друга фаза укључује друштвено општење са домаћинима: настојање имигранта да буде прихваћен и да стекне пријатеље. Трећа фаза подразумева идентификацију имиграната са члановима домаће групе преко чланства у разним друштвима, клубовима и организацијама, а у исто време, полагано удаљавање од своје групе. У четвртој фази доживљава друштвену и емоционалну идентификацију, а у петој потпуно је у складу са нормама групе и не разликује се од домаћих житеља. Обе асимилације, и Годонова и Тафтова, описују линеарни процес кроз који се културна идентификација имигранта преноси из његове етничке групе ка доминантној групи домаћина.

У Канади, у Торонту, Голдласт и Ричмонд[24] анализирали су процес асимилације (они користе термин адаптација) на нешто

23) Ronald Taft, *From Stranger to Citizen:A Survey of Studies of Immigrant Assimilation in Western Australia,* Tavistock Publications, London, 1966.

24) John Goldlust, Anthony Richmond, “A Multivariate Model of Immigrant Adaptation”, *International Migration Review,* Center for Migration Studies, New York, 8, 1974, стр. 193-224.

другачији начин од Гордона, Тафта или Ричардсона. Схвативши да је асимилација веома сложен процес, они предлажу мултиваријантан модел асимилације, који наглашава не само фазе, већ и факторе који утичу на те фазе у процесу асимилације. Њихов модел асимилације претпоставља да на степен асимилације утиче неколико пре-миграционих карактеристика и услова, као нпр., степен образовања имигранта, његове демографске особине, као и да ли је имигрант имао спонзора (нпр. рођаци) или је имигрирао самостално. Истовремено, постоје различите ситуационе детерминанте у примајућем друштву које утичу на степен асимилације имигранта. Неки од тих фактора укључују демографски састав примајућег друштва, његову политичку организованост, његов степен културног монизма или плурализма, као и природу његове друштвене стратификације. Дакле, по Голдласту и Ричмонду, процес адаптације зависи од комбинације ових пре-миграционих и ситуационих детерминаната. Они такође, као и раније Џонстонова, истичу да асимилација, зависно од времена проведеног у новој земљи, мора да обухвати и субјективне и објективне аспекте. Субјективни аспекти, слични онима које је изнео Тафт, подразумевају сатисфакцију, интернализацију и идентификацију. Објективни аспекти укључују политичку, друштвену, економску и културну адаптацију.

Изузев Голдластовог и Ричмондовог модела асимилације, асимилација је описивана као процес у коме имигрант постаје све више као домаћин и губи обележја своје етничке групе и назива се супституционим моделом асимилације. Новија истраживања углавном користе новији модел који се назива адитивни. Адитивни модел асимилације не посматра како имигрант замењује једне вредности и понашања другима, већ како нове додаје старима и они се узајамно прожимају. Асимилација имиграната у ново друштво углавном није лак, линеарни пут адаптације. Особе задржавају извесне успомене, вредности и идентификације. Зависно од неколико ситуационих детерминаната, имигранти ће се разликовати по својим могућностима или жељи да напусте или промене своје ставове и понашања.

С друге стране, раст и повећање етничких заједница у Торонту (кинеска, нпр.) омогућава многим имигрантима да живе у заједници у којој је контакт са члановима етничке групе или културне групе максималан, док је минималан са припадницима других етничких група или групе домаћина. Захваљујући томе,

имигрант може да проведе много година у новој земљи, а да не учествује у њеној култури, али истовремено користећи извесне предности на економском плану.

ЛИТЕРАТУРА

Anderson Alan, "The Survival of Ethnolinguistic Minorities: Canadian Comparative Research", in: *Language and Ethnic Relations* (eds. Howard Giles, Bernard Saint-Jacques), Pergamon Press, Toronto, 1979, стр. 69-73.

"Canada Update", *1981 Census of Canada,* Statistics Canada, Toronto, 1983.

Goldlust John, Richmond Anthony, "A Multivariate Model of Immigrant Adaptation", *International Migration Review*, Center for Migration Studies, New York, 8, 1974, стр. 193-225.

Gordon Milton, *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origin*, Oxford University Press, New York, 1964.

Handlin Oscar, *The Uprooted*, Grosset & Dunlop, New York, 1951.

House of Common Debates, Third Session, Twenty-Eighth Parliament, Vol. 8, Queen's Printer, Ottawa, 1971.

Isajiw Wsevolod, "Definitions of Ethnicity", *Ethnicity,* Toronto, No. 1, 1974, стр. 113-114.

Isajiw Wsevolod, Makabe Tomoko, "Socialization as a Factor in Ethnic Identity Retention", Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Toronto, 1982.

Johnston Ruth, "A New Approach to the Meaning of Assimilation", *Human Relations*, Tavistok Publications, London, No. 16, 1963, стр. 295-298.

Lyman Stanford, Douglas William, "Ethnicity: Strategies of Collective and Individual Impression Management", *Social Research*, John Hopkins University Press, New York, Vol. 40, No. 2, 1973, 344-365.

O'Bryan Kenneth, Reitz Jeffree, Kuplowska Olga, *Non-Official Languages – A Study in Canadian Multiculturalism,*Supply and Services Canada, Ottawa, 1976.

Makabe Tomoko, "Ethnic Group Identity: Canadian-Born Japanese in Metropolitan Toronto", Doctoral Dissertation, University of Toronto, Toronto, 1976.

Richardson Allan, "A Theory and Method for the Psychological Study of Assimilation", *International Migration Review*, Center for Migration Studies, New York, No. 2, 1967, стр. 46-55.

Richmond Anthony, "Language, Ethnicity and the Problem of Identity in a Canadian Metropolis", *Ethnicity*, Toronto, Vol. 1, No. 2, 1974, стр. 175-206.

Rudnyckyj Jaroslav, "Problems in Onomastic Bilingualism in Canada and USA", Proceedings of the Eight Internacional Congress of Linguists, Oslo, 1958, стр. 148-149.

Rudnyckyj Jaroslav, "Immigrant Languages, Language Contact, and Bilingualism in Canada", *Current Trends in Linguistics*, Vol. 10, Mounton, The Hague, Paris, 1973.

Taft Ronald, *From Stranger to Citizen: A Survey of Studies of Immigrant* Assimilation *in Western Australia*, Tavistock Publications, London, 1966.

Tomovic Vladimir, *Definitions in Sociology: Convergence, Conflict and Alternative Vocabularies*, Diliton Publications, Inc., Hamilton, 1979.

Gordana Zalad

DEVELOPMENT OF THE CONCEPTS OF ETHNIC IDENTITY AND MULTICULTURAL POLICY IN CANADIAN CONTEXT

Resume

This paper deals with the policy of multiculturalism and multilingualism in Canadian context during the decades of the twentieth century. This policy is quite specific and different from the current multicultural policy in European Union. Canadian government has issued the Program of Cultural Development with the aim of producing necessary data about the connection between language and cultural development. The Program gives all ethnic groups legal rights to maintain their ethnic languages and cultures. The first part of the paper describes the language situation in Canada's multiethnic society. Languages in contact result in bilingualism or multilingualism. There are quite few types of bilingualism in Canada. Rudnyckyj distinguishes „official bilingualism" (the use of both official languages - English and French) and „regional bilingualism" (one official and one ethnic language). He also gives smaller types, like „unofficial bilingualism" (the use of two ethnic languages), „extended bilingualism" (which is actually multilingualism), „semi – official bilingualism", and also „onomastic bilingualism" (bilingualism of proper names).

The connection of language and ethnic identity is discussed in the third part of the paper. Ethnicity is generally divided in covert and overt ethnicity. There are many authors who dealt with ethnicity: Isajiw, Anderson, Fishman, Giles, Handlin, to name only few. Isajiw points out that only few researchers have defined ethnicity. He adds that there is a big difference between the notion of ethnicity in Canada and Europe. Anderson describes the factors which help to retain ethnic identity.

The fourth part of the paper deals with the notion of assimilation or integration (more proper for Canada). Johnston has described

subjective type of assimilation, and Richardson has further developed it through three phases. Gordon has done descriptive analysis of the assimilation process in seven phases and Taft in five independent phases. Both these concepts describe linear process through which the immigrant's cultural identification is transferred from his ethnic group towards dominant group. Goldlust and Richmond have described the process of adaptation through the combination of pre–migrational and situational determinants. Recent studies mainly deal with additional type of assimilation.

Keywords: ethnic language, ethnic identity, bilingualism, multiculturalism, assimilation, integration

* Овај рад је примљен 22.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 327.84+355.40(560:497-15)
Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 203-216

Владимир Ђукановић
Београд

ОБАВЕШТАЈНИ РАД ТУРСКИХ СЛУЖБИ НА ПРОСТОРУ „ЗАПАДНОГ БАЛКАНА“

Сажетак

Овај рад бави се деловањем обавештајног апарата Турске Републике у циљу остваривања утицаја Турске, преко обавештајног сектора, на друштвене, политичке и економске прилике у балканским земљама. У раду је најпре изложена структура турског обавештајног сектора, односно функционисање рада његових управних институција (Национални координацијски обавештајни савет, МИТ) и координисање рада његових различитих обавештајних јединица. У контексту бављења турским интересима на Балкану, аутор је, полазећи од актуелних одређења појма обавештајне службе разграничио државе које у раду својих обавештајних служби доследно поштују Повељу ОУН, држећи се општих норми међународног права од оних земаља које у својој обавештајној делатности прелазе дате норме, те руковођене циљевима оснаживања властитих интереса урушавају системе држава у безбедносном окружењу, угрожавајући њихове виталне интересе. Тумачењем главних исказа турских званичника, аутор је закључио и у наставку текста доследно аргументовао своју тезу да се у погледу хегемонистичког приступа земљама Балкана Турска Република може јасно сврстати у другу категорију земаља. То, по аутору, посебно долази до изражаја у односу према Србији, Босни и Херцеговини, Косову и Метохији и Македонији. Оваква хегемонистичка концепција савремене спољне политике Турске названа „неоосманизам“ (Танасковић) третира Балкан као стратешки важан простор јер се управо он налази у средишту

замишљеног простора на којем би наследници Отоманског царства требало да шире свој утицај. Приоритетни турски утицај на Балкану означен је као ЗЕТРА, којим би се географски спојили Сарајево и Истанбул, преко области у разним државама које насељава муслиманско становништво. Поред наведених политичких интереса, у овом раду представљене су и друге хегемонистичке амбиције Турске у односу према Балкану, разврстане у четири правца деловања њеног обавештајног сектора. Уз већ изложени политички смер деловања, посредством помагања и јачања политичких руководстава балканских држава и квази држава које су у пријатељским односима са Турском (Албанија, тзв. Косово и Федерација у БиХ) на снази је и врбовање припадника муслиманске дијаспоре са простора Балкана у Турској за деловање у корист МИТ. Веома је важан и утицај у сфери економије, посебно тамо где муслиманско становништво чини већину. Ништа мање важно није ни стварање простора за афирмацију културног садржаја који нуди Турска у балканским земљама, путем којег се утиче на мењање представа о владавини Отоманске империје. Наводећи бројне примере за сваки од наведених смерова деловања турског обавештајног сектора, аутор је акценат ставио на податке везане за дејствовање у Србији. Све у раду изложене тезе, аргументи и бројне чињенице наводе на закључак да Турска више и не скрива своје хегемонистичке амбиције према одређеним просторима међу којима је Балкан главна тачка, те да је као респектабилна војна и привредна сила апсолутно у могућности да путем своје обавештајне мреже утиче на друштвене а посебно економске токове балканских земаља.

Кључне речи: Турска, Балкан, обавештајни рад, обавештајне службе, неоосманизам, Отоманска империја

1. УВОД

Завршетком Балканских ратова почетком 20. века и поразом Отоманске империје, Турска се свакако није одрекла свог утицаја на просторима који су потпадали под Отоманску империју. Стиче се утисак да се чекало готово читав век да би се турски утицај обновио, но то би се могло тако закључити искључиво ако би се сагледавао период у последњих десет година. Да би Турска дошла до данашње фазе изузетно снажног утицаја који има као несумњиво најјача регионална сила припрема се радила још од

момента уласка Турске у НАТО 1952. године. Данас је Турска сила која не крије своје спољнополитичке амбиције, посебно не према простору Балкана, а као доказ овој тврдњи је и дело доскорашњег турског премијера Ахмета Давутоглуоа *Стратегијска дубина* у коме се веома прецизно дефинишу спољнополитички приоритети Турске. У поглављу о Балкану Давутоглу без устезања пише следеће- *Два важна краткорочна и средњорочна циља турске спољне политике на Балкану јесу јачање Босне и Албаније унутар стабилне структуре и формирање међународног правног темеља којим ће се заштити националне мањине у овој области. У оквиру тог правног темеља Турска константно треба да прати свој циљ који би јој гарантовао право интервенције у питањима везаним за муслиманске мањине.*[1)]

Свакако, став који испољава Давутоглу је у дубокој супротности са чланом 2. Повеље Уједињених нација, јер немогуће је да једна држава себи даје за право да интервенише против друге суверене државе у случају да процени како је одређена мањина угрожена. Међутим, без обзира на ту чињеницу Турска је Повељу Уједињених нација увелико прекршила у случају Кипра, Ирака и Сирије, дајући себи за право да војно интервенише у тим државама. Сходно томе, овако дефинисана спољнополитичка оријентација према Балкану у случају додатног јачања Турске као војне и економске силе сигурно се може схватити као одређена безбедносна претња по државе на Балкану у којима живи муслиманска мањина.

Своје спољнополитичке циљеве Турска значајно остварује преко њених обавештајних структура које су на разноразне начине инфилтриране на простору Балкана, посебно у Србији, Босни и Херцеговини и Македонији. Тема овог рада биће управо упознавање са деловањем обавештајног апарата Турске Републике на остваривање утицаја Турске преко обавештајног сектора на друштвено-политичке прилике у балканским земљама.

2. СТРУКТУРА ТУРСКОГ ОБАВЕШТАЈНОГ СЕКТОРА

Функционисање турског безбедносно-обавештајног система усмерава Савет за националну безбедност (*Millo Guvenlik Kurulu*

1) Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина – Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд, 2014, стр. 134.

– *MKG*). Његова надлежност је дефинисање и реализација националне безбедносне стратегије, доношење политичких одлука у области националне безбедности, припрема безбедносних процена за Министарско веће и утврђивање планова, мера и програма који се тичу националне безбедности.[2)] Савет сачињавају председник Турске, премијер, министри за одбрану, унутрашње и спољне послове, начелник генералштаба и командант жандармерије.

Усклађивање активности институција безбедносно-обавештајног система врши Национални координацијски обавештајни савет (*Milli Istihbarat Koordinasyon Kurulu –MIKK*).[3)] Његова улога је формулисање основних праваца деловања турских обавештајних служби. На челу овог тела је шеф Националне обавештајне организације. Савет се састаје на свака три месеца, његовим састанцима присуствују генерални секретар Савета за националну безбедност или његов заменик, шеф или заменик шефа Обавештајног одељења Генералштаба, подсекретар Владе, руководиоци Националне обавештајне организације и други руководиоци релевантних државних институција.

Главна и највећа обавештајна служба Турске Републике је Национална обавештајна организација (*Milli Istihbarat Teskital – MIT*) са седиштем у Анкари, која је законом успостављена 1965. године као централна цивилна обавештајна установа.[4)] Задатак МИТ је да прикупља обавештајне информације и да обједињује податке до којих долазе у свом раду друге надлежне институције задужене за обавештајну делатност. Обавеза МИТ је информисање председник и премијера Турске, као и Савета за националну безбедност, а на челу МИТ је директор који је директно за свој рад одговоран премијеру. МИТ има неколико својих организационих јединица – Дирекцију за обавештајне послове, Дирекцију за операције, Дирекцију за електронско-техничке обавештајне послове и Директорат за психолошко-обавештајне послове. Дирекција за обавештајне послове је одговорна за прикупљање података потребних за процену спољне и унутрашње угрожености земље и за идентификовање активности које представљају претњу безбедности, суверенитету, територијалној целовитости и уставном поретку Турске, као и обрадом информација што указује да је

2) Милан Милошевић, Зоран Срећковић, *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010, стр. 170.

3) Исто, стр. 170.

4) Исто.

њен сектор и аналитика.[5] Најдиректније укључена организациона јединица МИТ која делује у иностранству је Дирекција за операције чије је поље деловања прикупљање података из прикривених унутрашњих и спољних извора. Такође, ова организациона јединица спречава и деловање страних обавештајних служби на простору Турске. Значајну улогу према споља има и Директорат за психолошко-обавештајне послове чији је превасходни задатак усмеравање деловања према потенцијалним субверзивним психолошко-обавештајним активностима који се могу појавити како у самој Турској, тако и ван њених граница, а које су директно уперене против националне безбедности Турске и њеног уставноправног поретка.

Турска има и своју војну обавештајну службу, Управу за безбедност и обавештајне послове (G-2), која се налази при генералштабу турске војске. У сваком роду турске армије присутан је појединi сегмент војне службе, а оно што је посебно занимљиво за наше подручје је чињеница да у саставу својих организационих јединица турска војна служба има Одељење за контраобавештајне послове, са одсецима за Европу, Америку, Балкан, Азију и Блиски исток.[6] Издвајањем Балкана као посебног сегмента у односу на остатак Европе, као и Блиског истока у односу на Азију, може се протумачити као деловање турских војних обавештајних структура у складу са дефинисаним спољнополитичким приоритетима Турске Републике, а они су дефинисани у Давутоглуовој *Стратегијској дубини – Турска је епицентар Балкана, Блиског истока и Кавказа, Центар Евроазије*.[7]

3. ТУРСКИ ИНТЕРЕСИ НА БАЛКАНУ

Дефиниција појма „обавештајна служба“ има много и по професору Милану Мијалковском не постоји јединствена дефиниција. Разлог томе је чињеница да уколико би постојала јединствена дефиниција појма „обавештајна служба“ то би значило да све државе на свету имају јединствену спољну политику, без обзира на њихове интересе и морална начела.[8] С обзиром да је

5) Исто, стр. 171.

6) Исто, стр. 173.

7) Бојан Бугарчић, „Доктрина нове турске моћи“, предговор српском издању Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина – Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд, 2014, стр. 7.

8) Милан Мијалковски, *Обавештајне и безбедносне службе*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 77.

тако нешто немогуће и нереално, појам „обавештајне службе“ по професору Мијалковском може се дефинисати на два начина у зависности да ли се ради о дефинисању обавештајних служби земаља које доследно поштују Повељу ОУН и које се држе општих норми међународног права или се ради о државама које у својој обавештајној делатности користе голу силу на тај начин што омаловажавају друге државе, урушавају им системе, отимају и уништавају њихове виталне интересе.[9] Општа дефиниција за прву групу држава била би да је обавештајна служба специјализована организација намењена да матичној држави обезбеди увид у тајне податке и стање у безбедносном окружењу, који јој је неопходан за вођење политике у смислу ефикасне одбране виталних државних вредности и интереса, или: обавештајна служба је специјализована организација чији је основни циљ да обезбеди сопствену државу од стратегијског изненађења чији је носилац суверен или несуверен субјект из њеног безбедносног окружења.[10]

Друга група држава би за своје обавештајне службе имала дефиницију да је обавештајна служба специјализована организација која, усклађеним предузимањем обавештајне и необавештајне делатности против субјеката у безбедносном окружењу, наглашено учествује у заштити и оснаживању виталних интереса матичне државе.[11]

Сагледавајући наведене дефиниције, Турска се, с обзиром на јасно постављене циљеве Ахмета Давутоглуа у *Стратегијској дубини*, као и на поједини изјаве турских званичника везаним за однос Турске према Балкану, најпре изјаве председника Турске Републике, Рецепа Тајипа Ердогана, у односу према балканским државама може јасно сврстати у другу групу држава. Самим тим, турска служба МИТ је на простору Балкана, апсолутно посвећена остваривању турског хегемонистичког приступа према Балкану. Највећим делом, бар за сада, турски обавештајци раде на прикупљању података и анализирању друштвених прилика у балканским државама, са посебним освртом на Србију, Македонију, Босну и Херцеговину и Косово и Метохију као део територије Републике Србије који се налази под протекторатом, а који по речима Рецепа Тајипа Ердогана припада Турској- „*Драга браћо и*

9) Исто.

10) Исто.

11) Исто, стр. 78.

пријатељи, имамо заједничку историју културе и цивилизације. Немојте заборавити, Турска је Косово и Косово је Турска, ми смо толико блиски да је аутор турске химне, Мехмет Акиф Ерсој са Косова, из Пећи“.[12)]

Концепција савремене спољне политике Турске, посебно према подручјима Југоисточне Европе, названа је од стране професора Дарка Танасковића „Неоосманизам“. По његовом схватању „неоосманизам“ нема јасну дефиницију, али ипак може се сматрати да се „*под неоосманизмом подразумева комплексна макроидеолошка платформа према којој данашња Турска, као легитимна цивилизацијска наследница Отоманског царства, треба да реафирмише његово целокупно духовно, културно и политичко наслеђе, како би у прерасподели светске моћи и утицаја која је у току обезбедила и делотворно играла улогу једног од глобално значајних међународних чинилаца*“.[13)] Анализирајући изнета гледишта Ахмета Давутоглуоа у *Стратегијској дубини*, др Душан Пророковић слично Дарку Танасковићу долази до закључка да је „неоосманизам“ увелико наступио, с тим што он дефинише која су подручја од приоритетног значаја за деловање Турске. Према Пророковићу простор који је Давутоглу амбициозно означио као стратешки интерес за Турску у смислу поновног успостављања турског утицаја је управо онај који је у једном моменту био под Отоманском империјом. Практично, „неоосманизам“ би се простирао од јужне Словачке на северозападу, украјинског црноморског приобаља на североистоку, Магреба на западу, Црвеног мора на југу и пратећи распростирање муслиманског туранског становништва у средњеазијским државама скоро до кинеске границе на истоку. Из те доктрине заправо је произишао нови спољнополитички наступ Турске, заснован на „стратегијским дубинама“ у Ираку, Сирији, Балкану и Кавказу.[14)] Од свих побројаних подручја свакако је Балкан од највеће могуће важности за Турску, јер се управо он налази у средишту замишљеног простора на коме би „неоосманизам“ требало да шири свој утицај. Отуда је, по професору Танасковићу, неоосманизација Балкана најбитнији

12) Говор Рецепа Тајипа Ердогана у Призрену 23.10.2013. године, *Erdogan: Kosovo je moja druga zemlja*, Internet, http://www.blic.rs/vesti/politika/erdogan-kosovo-je-moja-druga-zemlja/f5h1ezy, 23/10/2013.

13) Дарко Танасковић, *Неоосманизам – доктрина и спољнополитичка пракса*, ЈП Службени гласник, Београд, 2011, стр. 11.

14) Душан Пророковић, *Геополитика Србије – Положај и перспективе на почетку 21. века*, ЈП Службени гласник, Београд, 2013, стр. 460.

геостратешки подухват Турске, јер она одређује средишње место у неоосманистичкој идентитетској самоспознаји савремених Турака као истовремено легитимних баштиника славе једне изворно азијске муслиманске империје и аутентичних Европљана.[15] Да би Турска спровела своје замисли на Балкану она мора обавештајно да буде и више него присутна. Најпре због заштите својих балканских партнера и ширења њиховог интереса преко којих Турска остварује заправо своје интересе, а потом и због ширења утицаја саме Турске. Доказ за овакав став може се пронаћи у Давутоглуовој тези о политици Турске према Балкану- „*Темељ политичког утицаја Турске на Балкану јесу муслиманске заједнице, баштиници Османског царства. Данас је јасно уочљива грешка турске спољне политике, која је у периоду, сматрајући ове заједнице теретом, миграцијама спроводила политику евакуације Балкана. Изгледа да Турска сада на Балкану има значајне могућности које јој је обезбедила историја заснована на османском наслеђу. Пре свега у земљама у којима су муслимани природни савезници Турске, у већини (Албанија и Босна) појавила се воља да се ова историјска повезаност претвори у природни савез. Турске мањине у Бугарској, Грчкој, Македонији, Санџаку, Косову и у Румунији, такође представљају значајне елементе турске политике према Балкану*“.[16]

Занимљиво је у овом ставу Давутоглуоа да се Србија уопште не спомиње, као ни српски народ у Босни и Херцеговини, што нас наводи на размишљање да је суштински активност турске спољне политике према Србији изузетно непријатељски настројена, односно да њихов обавештајни апарат све чини како би се сузбили интереси Србије. Већи део наших оријенталиста истиче да је један од кључних сегмената деловања турских обавештајаца спречавање зближавања било каквог савеза између Срба, Бугара, Македонаца и Грка, јер се тиме спречава јачање православног хришћанског утицаја који би могао да поремети турске интересе на Балкану. С обзиром да би на такав савез значајан утицај имала и Руска Федерација, спречавање тог повезивања одговара и највећим ***западним*** силама, посебно САД и Великој Британији, које на неки начин подручје Балкана, посебно његовог православног

15) Дарко Танасковић, *Велики повратак Турске? Неоосманизам или Исламизам*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015, стр. 135.

16) Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина – Међународни положај Турске*, нав. дело, стр. 134.

дела уступају под контролу Турској уз веровање да она може да организује оштру контролу тог подручја на линији америчких пројекција.[17] Уосталом, не може се избећи чињеница да Турска има значајан војни контингент на територији Косова и Метохије са командним штабом у Призрену, а постоји одавно и идеја да се НАТО база „Бондстил" преда турској армији као главнокомандујућој.

Приоритетни турски интерес на Балкану је означен као ЗЕТРА (Зелена трансверзала) којим би се географски спојили Сарајево и Истанбул преко области у разним државама које насељава муслиманско становништво.[18] Да би се тај пројекат остварио морају се што више сузбијати интереси Србије, Бугарске и Грчке, док се Македонија гледа као кључна тачка за остварење тог пројекта и то на тај начин што је неопходно остварити што јачу повезаност хоризонталне везе Бугарска-Македонија-Албанија. Огроман рад турски обавештајци улажу у сузбијање интереса Србије и Грчке на простору Македоније која је означена као епицентар турског интереса на Балкану преко које се остварују суштински сви остали турски интереси. Као главни савезници Турске у овом пројекту, баш као што је и на почетку рада поменуто кроз Давутоглуово сагледавање балканске проблематике, су Албанци и Муслимани из БиХ и Рашке области.[19] У прилог овој тези може се изнети још једно Давутоглуово виђење из *Стратегијске дубине* везано за Балкан и безбедност Турске:

„*Безбедност Балкана се све више поистовећује са безбедносним параметрима западне границе Турске. Безбедносна линија која је у периоду хладног рата оформљена у источној Тракији требало би да се оствари западније, уз мултилатералне и билатералне споразуме о безбедносном нивоу Балкана. Са те стране, неопходно је формирати унутаррегионалне и ванрегионалне безбедносне штитове, који ће уравнотежити руски утицај на област и припремити план који би гарантовао унутрашњу безбедност и територијални интегритет, нарочито Албанији, Босни и Македонији*".[20]

17) Душан Пророковић, *Геополитика Србије – Положај и перспективе на почетку 21. века*, нав. дело, стр. 462.

18) Исто, стр. 463.

19) Исто.

20) Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина – Међународни положај Турске*, нав. дело, стр. 135.

Поред ових политичких интереса, Турска свакако има жељу да утиче и у економским приликама на Балкану, јер што је израженији економски утицај Турске, израженија је и њена политичка снага. Кључни економски утицај Турска жели да оствари у сфери саобраћаја, што је логично с обзиром на приоритетни циљ повезивања Истанбула са Сарајевом. С тим у вези Давутоглу даје следећи предлог- „*Треба да се обезбеди активна координација у копненом и поморском повезивању Балкана са Блиским истоком и Азијом и да се ови саобраћајни путеви, када је потребно, укључе и као чиниоци сарадње и као чиниоци спољне политике. Усмеравање ка заједничким пројектима који ће спојити линије Истанбул-Јадранско море и Истанбул-Дунав требало би да буду у центру економских и политичких формација унутар регије*“.[21)]

Овако широко постављене амбиције Турске на Балкану мора да прати изузетно снажна обавештајна компонента, најпре због прикупљања информација са терена, затим због процена у којим сегментима Турска може остварити реалан утицај и на који начин, а потом и због сузбијања интереса неких других држава. Наравно, Турска има и значајну предност у остваривању њених обавештајних замисли, јер велики број некадашњих исељеника има своје фамилије по Босни и Херцеговини, Албанији, Рашкој области, Косову и Метохији, што је изузетна погодност за деловање према члановима њихових фамилија да постану сарадници. Коначно, када се саберу све идеје које Давутоглу заступа у ширењу турског утицаја кроз форму „неоосманизма“ оне се могу приказати у следећим интересним сферама – историја, географија, демографија, култура, економски потенцијал, технолошки и војни капацитети, стратешко планирање, стратешко размишљање и политичка воља.[22)] На све компоненте обавештајни сектор има огроман утицај, а на саму политичку вољу има већи него код свих осталих, јер суштински он креира политичку вољу руководства кроз задате оквире у којима делује. Више је него приметно да у сфери историје, географије, демографије и културе, Турска на Балкану одавно покушава да наметне своје виђење и то кроз прилично благу форму промене сагледавања одређених историјских чињеница и благог наметања одређених културних вредности, док је по питању економског, технолошког и војног напретка зна-

21) Исто.

22) Дарко Танасковић, *Неоосманизам – доктрина и спољнополитичка пракса*, нав. дело, стр. 45.

чајно отишла испред у односу на балканске државе, што јој омогућава да у значајној мери демонстрира своју моћ. Лимитирајући фактор је претерано ослањање на Ислам, који Турску у очима хришћанских народа претвара у противника, а не у савезника, те је један од приоритетних задатака турске службе како да пронађе модус код хришћанских народа на Балкану како би Турска, без обзира на крајње радикална исламска схватања њеног руководства, ипак постала прихватљива и за хришћански свет.

У сваком случају, турски интереси на Балкану су крајње експанзионистички. За сада се своде на што јачи културни и економски утицај, али временом ће прерастати и у одређене друге претензије. Тиме је јасно напуштена прокламована Ататуркова крилатица- „Мир у земљи, мир у свету". По замисли Давутоглуа, Турска да би обезбедила сопствени мир и да би имала што јачи утицај у међународним односима, све то мора да оствари ван својих граница.

4. ЗАКЉУЧАК

Од момента када је 1912. године после вишевековне окупације Балкана Отоманска империја коначно поражена морала да напусти балканске државе, интересовање Турске за збивања и остварење њеног утицаја на Балкану, односно, враћање њеног утицаја, не престаје. Чак и у периоду прокламованог Ататурковог става „Мир у земљи, мир у свету", изузетно утицајне антикемалистичке снаге изражавале су став о неопходности повратка турског утицаја на Балкан. Данас када су оне доминантне и када је сасвим јасно да је доктрина Кемал Паше Ататурка и све оно за шта се залагао у много чему што се тиче Турске пало у воду, Турска више и не скрива своје хегемонистичке амбиције према одређеним просторима у којима је Балкан доминантна тачка, посебно дефинисана као приоритетна за Турску спољну политику. Турска има изузетно јак утицај на одређене политичке партије на Балкану, а самим тим и на бројне утицајне политичаре од којих се по понашању и ставовима лако може закључити да служе турским интересима. Свакако, бројна дијаспора са ових простора у много чему олакшава турској обавештајној служби регрутовање агената и сарадника, што додатно прави проблем свим земљама на Балкану, док Турска без великог улагања може да направи изузетно снажну обавештајну мрежу. Као веома богата држава која

је по војној снази и бројности друга земља у НАТО алијанси, Турска без већих проблема може да финансира формирање јаке обавештајне мреже на простору Балкана, тим пре што огроман број муслиманског живља на Балкану је спреман и за изузетно мали новац да буде сарадник турске службе због емоције коју поседује према Турској. Турска је као респектабилна војна и привредна сила апсолутно у могућности да путем своје обавештајне мреже утиче на многе друштвене токове у балканским земљама, посебно на привредне токове. Кључни проблем за Турску је Отоманска заоставштина коју хришћанско православно становништво на Балкану не гледа ни мало са симпатијама, но управо је задатак турских обавештајаца да туману надокнаде пробојем турских инвестиција и културног садржаја у овим земљама. Рачунајући на народну пословицу да „пара врти где бургија неће" Турска наступа изузетно офанзивно у привредном освајању Балкана рачунајући на велику незапосленост у балканским земљама, с тим што свакако највећи део својих улагања врло свесно пласира као простору где је муслимански живаљ у већини.

Турска ће, без обзира на пуч који се догодио, своје присуство и утицај на Балкану свакако појачавати. Самим тим појачаваће и своју обавештајну мрежу. Ако се додатно на све погорша мигрантска криза са избеглицама из Сирије, а то погоршање једино Турска може да изведе, с обзиром на чињеницу да она контролише избегличке токове, морамо се навичи да ће турски МИТ бити све више бити присутан на нашем простору. Посебно уколико буде долазило до појачавања тензија у Босни и Херцеговини, али и на Косову и Метохији, можемо очекивати изузетно појачану активност и најдиректнији утицај турске обавештајне службе на политичке прилике у балканским државама.

ЛИТЕРАТУРА

Бугарчић Бојан, „Доктрина нове турске моћи", предговор српском издању Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина – Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд, 2014.

Говор Реџепа Тајипа Ердогана у Призрену 23.10.2013. године, Erdogan: Kosovo je moja druga zemlja, Internet, http://www.blic.rs/vesti/politika/erdogan-kosovo-je-moja-druga-zemlja/f5h1ezy, 23/10/2013.

Давутоглу Ахмет, *Стратегијска дубина – Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд, 2014.

Мијалковски Милан, *Обавештајне и безбедносне службе*, Службени гласник, Београд, 2009.

Милошевић Милан, Срећковић Зоран, *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010.

Пророковић Душан, *Геополитика Србије – Положај и перспективе на почетку 21. века*, ЈП Службени гласник, Београд, 2013.

Танасковић Дарко, *Велики повратак Турске? Неоосманизам или Исламизам*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015.

Танасковић Дарко, *Неоосманизам – доктрина и спољнополитичка пракса*, ЈП Службени гласник, Београд, 2011.

Vladimir Djukanovic

TURKISH INTELLIGENCE SERVICE ACTIVITIES IN "WESTERN BALKAN" REGION

Resume

Regardless of the fact that at the beginning of 20th century Turkey had been forced to withdraw from the region of Balkan Peninsula due to its loss in the First World War, its interest in the Balkan region and its aspiration for domination in the same region have stayed the same. Following the loss in the First World War Turkey changed its policy. Reforms of Kemal Atatürk Pasha were aimed at domestic consolidation of Turkey, so that later it has grown into a powerful state. However, following the age of Kemal Atatürk Pasha the ideas on revival of the former Ottoman Empire started to emerge again. Nowadays the ruling elite in Turkey inherits "neo-Osmanism" as its dominant political doctrine and openly advocates the expansion of Turkish influence into the region of the former Ottoman Empire. In order to achieve this objective, the Turks have developed a very strong intelligence service component which has set its activity in the Balkan and Middle East as its priority regions outside of Turkey. In this paper author analyzed the activity of the Turkish Intelligence Service in the Balkan region precisely underlining the methods by which Turkey makes influence in the Balkan states and selects its allies and the places from which it recruits the agent network to work for its interest. A particular place in the paper is dedicated to the activity of so-called Turkish humanitarian organizations which are in fact a cover for the activity of the Turkish Intelligence Service. The particular part of the

paper is also dedicated to the strong influence made by the way of culture, namely the way by which the Turkish Intelligence Service in a serious way developed methods for influencing Balkan people by the way of Turkish TV-series with the objective of soothing the story on the crimes of the Ottoman Empire, or in other words with the objective of presenting the Ottoman Empire as something which was actually good for the Balkan people.

Keywords: Turkey, Balkan, intelligence work, intelligence services, neo-Osmanism, Ottoman Empire

* Овај рад је примљен 13.09.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 314.74:327.88(4)

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 217-232

Зоран Ђурђевић
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Славиша Вуковић
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

МИГРАНТСКА КРИЗА И ТЕРОРИСТИЧКА ПРЕТЊА*

Сажетак

Интеграција миграната није лак процес и додатно је отежава сазнање да се међу извршиоцима терористичких напада налазе лица која су рођена у некој од држава ЕУ, а припадају другој или трећој генерацији миграната. Извештавање о терористичким актима и другим кривичним делима извршеним од стране миграната доводи до промене ставова домаћег становништва према мигрантима, као и велики број економских миграната који долазе из земаља које нису захваћене ратом како би решили своје економске проблеме. Број терористичких напада у Европској унији је у порасту у 2015. у односу на 2014. годину, а проблеми у интеграцији постојећих и прилив новог таласа миграната код великог броја грађана Европске уније изазива страх да ће се број терористичких напада повећати. Да би се извео објективан закључак о основаности таквог става неопходна су истраживања односа између миграција и тероризма и усклађености антитерористичких активности са природом тог односа.

Кључне речи: мигрантска криза, тероризам, радикализација, превенција, Европа

* Рад је настао у оквиру пројекта „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“ који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011−2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Терористички напади у Западној Европи и интензиван прилив миграната са азијског и афричког континента у Европу подстакли су дебате о могућностима њиховог интегрисања у новој средини и њиховој рањивости на радикализацију. Уз напоре да се обезбеде неопходни услови за прихват миграната пажња се усмерава и ка анализи могућности коришћења мигрантских рута за пребацивање терориста у државе чланице Европске уније (ЕУ). Прилив миграната се опажа као потенцијална претња по безбедност грађана европских земаља, а такво опажање несумњиво има потенцијал да додатно отежа њихову интеграцију. Постоји потреба за евалуацијом досадашњег приступа у интеграцији миграната и супротстављању тероризму, што показује и пораст броја терористичких напада у последње две године, међу којима је било и оних у којима су учествовали поједини мигранти из ратом захваћених подручја. Потреба за евалуацијом досадашњих активности у спречавању и сузбијању таквих напада значајна је имајући у виду могућности пружања подршке терористима од стране заједница чији чланови су исте верске или друге припадности као и терористи. Поједини чланови тих заједница могу обезбеђивати смештај терористима и пружати им друге врсте подршке у вршењу напада.[1)] Иако терористичке нападе на подручју Европе врше и различите сепаратистичке, десничарске и левичарске организације због актуелне мигрантске кризе и терористичких напада у Француској овај рад анализира у којој мери се могу доводити у међусобну везу те две појаве, како би се извео закључак колико су планиране антитерористичке активности усклађене са природом те везе.

2. ТРЕНД И КАРАКТЕРИСТИКЕ ТЕРОРИЗМА У ЕВРОПИ

Број терористичких напада је у благом порасту у 2015. у односу на 2014. годину. Шест држава чланица ЕУ пријавило је

1) Поједини нападачи на Светски трговински центар у САД 1993. године становали су у имигрантској заједници у граду Џерзију близу Менхетна, док су нападачи из 2001. године привремено живели у имигрантским подручјима или близу подручја која су одговарала њиховом етничком или националном пореклу. Ronald Clarke, Graeme Newman, „Police and the prevention of terrorism“, *Policing: a journal of policy and practice*, Oxford University Press, Oxford, бр. 1/2007, стр. 14.

211 напада и покушаја напада који су највише погодили Велику Британију (103) и Француску (72). Међутим, последице су драстично веће у 2015. години, у којој је убијено 151 лице од чега 148 у Француској, за разлику од 2014. године када су убијена четири лица. Број напада у Француској у 2015. години је порастао након континуираног пада у претходне четири године.[2] Као и претходних година, напади означени као сепаратистички чине највећи проценат, а затим следе напади џихадиста, који су са једног у 2014. порасли на 17 у 2015. години, од којих је 15 извршено у Француској. Само у нападу џихадиста у Паризу у новембру 2015. године убијено је 130 људи. Забележен је и пораст десничарских напада у 2015. години (девет) у поређењу са 2014. годином (један), док је број левичарских напада остао исти, 13 у обе године.[3]

У 2015. години ухапшено је 1077 особа због кривичних дела у вези са тероризмом што је знатно више него у 2014. години (774) и представља наставак тренда повећања броја ухапшених лица. Највећи број ухапшених је у Француској 424, Шпанији 187 и Великој Британији 134. Број ухапшених због везе са тероризмом порастао је у једанест држава чланица ЕУ. Највећи број ухапшених повезан је са џихад тероризмом 687, као и претходне две године (2014: 238; 2013: 225). Уочен је и тренд раста броју чланова сепаратистичких (2015: 168; 2014: 154) и левичарских организација (2015: 67; 2014: 54) повезаних са тероризмом, док је смањен број чланова десничарских организација повезаних са тероризмом (2015: 11; 2014: 34).[4]

За анализу степена претње од тероризма посебно су важни подаци о профилу лица повезаних са тероризмом. У поређењу са претходним годинама у 2015. години дошло је знатног повећања ухапшених лица старости до 25 година, нарочито у односу на 2013. годину (2013: 87; 2014: 178; 2015: 268). Наведени тренд се поклапа са трендом повећања броја ухапшених жена повезаних са тероризмом. Интересантна је чињеница да се број ухапшених жена скоро удвостручио (2014: 96; 2015: 171). Наведена разлика је још већа када су у питању напади џихадиста (2013: 6; 2014: 52; 2015: 128). За анализу повезаности миграција и успешности интеграције миграната са тероризмом веома је значајан податак

2) European Police Office, *European Union terrorism situation and trend report*, European Police Office, Hague, 2016, стр. 10.

3) Исто, стр. 10.

4) Исто, стр. 10.

да су скоро две трећине ухапшених (63%) били грађани ЕУ, и да је већина рођена у ЕУ (58%).[5)]

Не постоји општа отворена база података о лицима која су извела терористичке нападе, па је тешко спровести научну квантитативну анализу, али постоје многе појединачне добро документоване животне приче засноване на подацима добијеним кроз полицијске истраге и истраживања новинара, које описују начине радикализације тих лица и њихово порекло.[6)] Највећи број лица која су извела масакр у Паризу у новембру 2015. године пре тога био је идентификован од стране полиције као „радикализован". Оливер Рој (*Oliver Roy*) указује да се ту не ради о побуни жртава сиромаштва и расизма у муслиманској заједници против друштва, већ да се ради о револту младих против друштва и вршњачком феномену који се одвија у малим групама пријатеља и који се артикулише кроз проповедање џихада. Он указује да су заједничке психолошке особине тих особа фрустрација и незадовољство друштвом, психолошко стање патње и противречност између очекивања и резултата, као и потреба за признањем. Скоро ниједан од њих није дошао у Европу са Блиског Истока као млађе пунолетно лице или као тинејџер. Они деле општу социолошку позадину друге генерације Муслимана, неки нису интегрисани, други имају дипломе и запослења, док преобраћеници долазе из различитих друштвених миљеа (углавном из радничке и ниже средње класе). Многи од њих су у прошлости испољили ситну делинквенцију, нису били побожни, пили су алкохол, имали девојке и сл., да би код највећег броја био запажен изненадан и брз „повратак" религији после којег је уследила радикализација. Та „прекретница" често је била повезана са личном кризом, а карактеристично је да су родитељи тих младих особа настојали да их одврате од радикалних идеја или да их полиција ухапси.[7)] Та лична криза може утицати на процену терористе да се неодрживо друштвено стање може променити само насиљем, односно да је насиље најбржа, најцелисходнија, најефикаснија, и у датим околностима „једина могућа" варијанта деловања.[8)]

5) Исто, стр. 12.

6) Olivier Roy, „What is the driving force behind jihadist terrorism? – A scientific perspective on the causes/circumstances of joining the scene", *International terrorism: How can prevention and repression keep pace?*Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2015, стр. 3.

7) Исто, стр. 3-5.

8) Dragan Živaljević, Aleksandar Jugović, „Terorizam kao bezbednosni problem i društvena devijacija", *NBP-Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Kriminalističko-policijska akademija,

Постоје сличности између радикализације у форми џихад тероризма и оне која је повезана са левичарским, десничарским или етно-националним тероризмом у Западној Европи након 1960-тих година.[9] Заједничке одлике насилне радикализације младих која води у тероризам су следеће: радикализација се добро развија у окружењу где је раширен осећај неправде, искључености и понижења (реалног или опаженог) међу лицима које терористи тврде да представљају; она се увек одвија на раскрсници социјалног окружења које је подстиче и индивидуалних путања ка већој милитантности; терористичко насиље (и посебно самоубилачки бомбашки напади) је на крају широког репертоара могућих радикалних израза и само мали број радикализованих лица постају терористички екстремисти.[10] Не постоји један корен за радикализацију који води ка тероризму, већ њеном настанку може допринети већи број фактора, док се фактори „окидачи" разликују с обзиром на индивидуално искуство и личне путеве развоја (нпр. претерана репресија државних органа и дубоке друштвене промене могу под одређеним условима допринети поларизованој друштвеној клими у којој конфронтација пре него решавање конфликата постају приоритетна опција).[11] У разумевању тих фактора свакако је значајна анализа социјалног окружења, као и публикација и других материјала који се обично могу пронаћи код лица која су испољила екстремно насиље.[12]

3. МИГРАЦИЈЕ И ТЕРОРИЗАМ

Истраживање тероризма и истраживање миграција две су одвојене области о којима постоји обиље литаратуре, али нема темељних истраживања о повезаности та два феномена.[13] Међународне миграције нису само последица политичког насиља, оружаних сукоба и државне репресије, већ и економских и срединских фактора. Губитак могућности запошљавања услед глобализације

Beograd, br. 1/2014, стр. 91.

9) European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, *Radicalisation processes leading to acts of terrorism*, European Commission, Brussels, 2008, стр. 17.

10) Исто, стр. 17-18.

11) Исто, стр. 18.

12) Зоран Ђурђевић, *Кривична дела убиства – етиолошке и феноменолошке карактеристике*, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 202.

13) Alex Schmid, *Links between terrorism and migration: An exploration*, International Centre for Counter-Terrorism, Hague, 2016, стр. 3.

један је од таквих фактора, при чему се неможе занемарити карактер глобализације као нове колонијалне политике на почетку XXI века и утицај које такво опажање може имати на ставове миграната и могућност њихове интеграције.[14] Због размера миграција подстакнутих насиљем у Сирији, Ираку, Авганистану и појединим афричким земљама и терористичких напада у Француској 2015. године, истраживање повезаности тероризма и миграција постало је актуелно. Према подацима организације Amnesty International 43.518 избеглица дошло је из Турске у Грчку 2014. године, да би се до 30. новембра 2015. године, према подацима Високог комесара УН за избеглице тај број повећао на 738.465.[15] Највећи број избеглица дошао је из Сирије (60%) и Авганистана (24%), а затим из Ирака (8%), Пакистана (3%), Сомалије (1%) и других земаља (5%). Према подацима FRONTEX-а регистровано је 978.165 илегалних прелаза граница држава чланица ЕУ 2015. године, што је преко 12 пута више него 2014. године (79.890), док је у првом кварталу 2016. године регистровано 284.525 илегалних прелаза највише на Источно Медитеранској (153.967) и Западно Балканској рути (108.649).[16] У Србији је само током првих десет месеци 2015. године откривено 358.885 ирегуларних миграната, што је 15 пута више у односу на целу 2014. годину.[17] Током 2015. године и периода од јануара до августа 2016. године због прекршаја из члана 65. став 1. тачка 1. Закона о заштити државне границе у Србији је поднето укупно 13.989 пријава, највише против лица из Сирије (7411) и Авганистана (2944), док је због прекршаја из члана 84. став 1. тачка 1. Закона о странцима поднето 1911 пријава, такође највише против лица из Сирије (978) и Авганистана (446).[18]

Главна мотивација избеглица за бекство из Турске у Европу, упркос стриктним контролама на границама и појединим напорима да се спречи њихов улазак у Европу, јесте тај што су европске земље потписале женевску Конвенцију у вези са ста-

14) Радослав Гаћиновић, „Моћ у остваривању колонијалне политике“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015, стр. 142.

15) Zümray Kutlu-Tonak, „Endless escape: From Syria to Turkey, then to Europe”, *Studies in ethnicity and nationalism*, John Wiley & Sons, Malden (USA), бр. 1/2016, стр. 122.

16) Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 1*, Frontex, Warsaw, 2016, стр. 6.

17) Министарство унутрашњих послова Републике Србије, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, Министарство унутрашњих послова, Београд, 2015, стр. 46.

18) Министарство унутрашњих послова Републике Србије, *Статистичке евиденције Одељења за аналитику Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије*, Министарство унутрашњих послова, Београд, 2016.

тусом избеглица из 1951. године и Протокол у вези са статусом избеглица из 1967. године, којима се обавезују да дају избеглицама иста права као својим грађанима.[19] Турска је приступила тој Конвенцији која је ограничавала дефиницију избеглица на догађаје који су се дешавали у Европи пре 1. јануара 1951. године. Иако је Протоколом из 1967. године та историјска и географска резервација уклоњена, Турска га је потписала, али је задржала географско ограничење, односно изабрала је да прихвата само тражиоце азила који долазе из Европе као избеглице. Лица која долазе из неевропских земаља она третира као тражиоце азила који не уживају статус избеглица.[20] С тим у вези, лоши услови живота и сиромаштво разлози су због којих избеглице напуштају Турску и одлазе у Европу у којој неки од њих већ имају сроднике и у којој очекују елементарне услове за живот, поштовање својих права и слобода, смештај, здравствену и социјалну заштиту, приступ образовању и тржишту рада на којем могу доћи до зараде која им је неопходна за достојанствен живот. Нема сумње да интеграција миграната зависи од њиховог опажања да ли су власти европских земаља искрено спремне да им обезбеде те услове за живот, као и од опажања односа домаћег становништва.

У Италији је након терористичких напада у Паризу пажња у медијским дебатама била усмерена ка разматрању односа имиграције и безбедности, а чак и пре тога међународни медији третирали су проблем имиграције у смислу безбедности, гостопримства и социјалне инклузије.[21] Медијско извештавање о феномену миграција ишло је у смеру повезивања обичног криминала и безбедности грађана скоро природно са повећањем броја мигранта који су се искрцавали ван контроле полиције. Велико присуство илегалних мигранта идентификовано је као један од најважнијих проблема нације. Пре догађаја у Паризу безбедност је разматрана у контексту сигурности на улицама и у домовима, а након тих догађаја она добија ново значење, јер се говори о међународној опасности која прети целом Западу.[22] Француски председнички

19) Zümray Kutlu-Tonak, „Endless escape: From Syria to Turkey, then to Europe", нав.дело, стр. 122.

20) Исто, стр. 123.

21) Giovanni Brancato, Alessandro Ricci, Melissa Stolfi, „From home safety to international terrorism: how Italian talk shows framed migration after the Paris attacks", *Journal of Liberty and International Affairs*, Institute for Research and European Studies, Bitola, бр. 1/2016, стр. 23.

22) Исто, стр. 23.

фаворит Мари Ле Пен (*Marine Le Pen*) упоредила је на једном митингу прилив миграната са инвазијом варвара у 4. веку и указала да ће последице бити исте, док су у великом делу Европе медији и политичари усвојили сличне метафоре. Свесно или не, усваја се терминологија која није неутрална када се мигранти пореде са ратоборним варварима који угрожавају државе Западне Европе, што није далеко од могућности испољавања сумње да је сваки мигрант потенцијални терориста који жели да се инфилтрира у Западно друштво.[23)]

Неспорно да постоји опасност да се миграције искористе за кретање терориста, тачније за њихов долазак у неку од држава ЕУ. Међутим, Европол је указао да до сада не постоје конкретни докази да терористи систематски користе кретање избеглица да незапажено уђу на подручје Европе. Истовремено се истиче да су идентификовани неки инциденти у којима су терористи искористили миграције за улазак у ЕУ. У истрази терористичких напада у новембру у Паризу, утврђено је да су два нападача ушла у ЕУ кроз Грчку као део великог прилива избеглица из Сирије. Осим тога, од тада је идентификован и известан број других сумњивих случајева, укључујући коришћење лажних путних исправа од стране терориста.[24)] Осим коришћења мигрантских токова за улазак терориста на подручје ЕУ, поставља се питање да ли и у ком степену избеглице могу постати подложне радикализацији и регрутовању за вршење терористичких напада. У извештају Европола се указује да права и непосредна опасност постоји и то вероватно у дужем временском периоду да елементи (сунитске муслиманске) сиријске избегличке дијаспоре постану подложни радикализацији, посебно на мети регрутације од стране исламских екстремиста.[25)]

Због константног раста броја илегалних миграната који улазе у ЕУ и све већих тешкоћа у њиховом прихвату, питање миграција може остати у друштвеном фокусу у дужем временском периоду. Активности десничарских организација могу додатно отежати инклузију избеглица и допринети да они буду подложнији радикализацији од стране екстремиста. Постоји вероватноћа да ће десничарски екстремисти појачати своје напоре да политику азила поставе као тему честих расправа на тај на-

23) Thomas Nail, „A tale of two crises: Migration and terrorism after the Paris attacks", *Studies in ethnicity and nationalism*, John Wiley & Sons, Malden (USA), br. 1/2016, стр. 165.

24) European Police Office, *European Union terrorism situation and trend report*, нав. дело, стр. 7.

25) Исто, стр. 7.

чин поларизујући друштво. Уз то, у Извештају Европола указује се да је у неким државама чланицама примећен развој вансудске правде у облику уличних патрола организованих од стране грађана. Финске власти су указале да су у неким градовима ове патроле организоване од стране Финског покрета отпора (*Finnish Resistance Movement*), који је део Нордијског покрета отпора (*Nordic Resistance Movement*) и организације скандинавских национал-социјалиста са огранцима у Шведској, Норвешкој и Данској.[26] Полазећи од тих и других проблема који прате избеглице и њихову интеграцију постоји реална опасност да неке избеглице могу постати учиниоци кривичних дела са елементима насиља укључујући и тероризам.

Са друге стране, треба имати у виду и могућност да ће се један број екстремиста који су држављани неке од чланица ЕУ, који се тренутно налази у Сирији, вратити и своје активности усмерити на изградњу терористичких ћелија на подручју ЕУ, регрутацију нових чланова и вршење терористичких напада. Поставља се питање, како и на који начин организовати рад да би се вероватноћа за вршење терористичких напада у Европи смањила. Прво, поставља се питање самог приступа борби против тероризма и у којој се мери она тренутно заснива на узроцима који утичу на пораст броја терористичких напада, да ли и на који начин се може ефикасније утицати на факторе који доводе до радикализације. Ако се не пронађе ефикасан модел интеграције, основано се може сумњати да ће доћи до повећања терористичких напада, нарочито када се узме у обзир да ће избеглице (посебно млади старости до 25 година) бити подложније радикализацији и да је у порасту број лица повезаних са тероризмом која су рођена у некој од држава ЕУ. То значи да је неопходно брзо радити на развијању програма за спречавање пораста радикализације и регрутовања чланова терористичких организација, нарочито међу популацијом млађом од 25 година.

4. ПОЛИТИКА ПРЕВЕНЦИЈЕ РАДИКАЛИЗАЦИЈЕ У КОНТЕКСТУ МИГРАНТСКЕ КРИЗЕ

Активности које се најављују у оквиру Декларације о избеглицама и мигрантима коју је усвојила Генерална скупштина УН у септембру 2016. године треба да омогуће бољу интеграцију

26) Исто, стр. 8.

избеглица и миграната у земљама у које долазе.[27] Та боља интеграција подразумева у првом реду заштиту људских права свих избеглица и миграната, осигуравање образовања за њихову децу у року од неколико месеци од доласка, спречавање и одговор на сексуално и родно засновано насиље, уклањање пракси задржавања деце за циљеве утврђивања њиховог миграционог статуса, оштру осуду ксенофобије против избеглица и миграната и подршку глобалној кампањи против ње, јачање позитивних доприноса миграната економском и социјалном развоју њихових земаља домаћина, проналажење нових домова за избеглице којима су они потребни и ширење могућности одласка избеглица у друге земље кроз мобилност радне снаге и планове образовања. С друге стране, истраживање ставова грађана ЕУ показало је да од укупног броја анкетираних 69% сматра да активности ЕУ у борби против тероризма нису довољне, док би 82% желело да ЕУ предузме интензивније активности у борби против тероризма.[28] Уважавајући реалну опасност од тероризма у Стратегији унутрашње безбедности из 2010. године и Европској агенди безбедности дат је приоритет супротстављању тероризму.[29] У складу са договором министара правде и унутрашњих послова 20. новембра 2015, у оквиру Европола почео је да ради Европски центар за борбу против тероризма (*European Counter Terrorism Centre – ECTC*) ради јачања поверења и оперативне сарадње између држава чланица ЕУ, док је Европска комисија основала 2008. године и Европску мрежу експерата за проучавање радикализације и формулисање предлога политичких и правних мера (*The European Network of Experts on Radicalisation – ENER*).

Превенција је централни елемент Стратегије ЕУ за борбу против тероризма и Акционог плана ЕУ за супротстављање тероризму,[30] а спречавање радикализације и регрутовања нових чланова је централна активност и највећи изазов. Кључни елементи превенције су: развој заједничких приступа у идентификацији

27) United Nations General Assembly, *New York Declaration for refugees and migrants*, United Nations General Assembly, New York, 2016.

28) Nancy Jacques, *Europeans in 2016: Perceptions and expectations, fight against terrorism and radicalisation*, *Special Eurobarometer of the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, Brussels, 2016, стр. 9.

29) Зоран Ђурђевић, Ненад Радовић, „Стратешки правци Европске уније за супротстављање криминалитету и њихов значај за Републику Србију“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2015, стр. 282.

30) Council of the European union, *EU Action Plan on combating terrorism*, Council of the EU, Brussels, 2011.

и решавању проблема понашања; стална контрола и подстицање запошљавања у кључним срединама; развој дијалога међу припадницима различитих култура; боља презентација и објашњење европске политике; промовисање доброг управљања, демократије, образовања и економског просперитета кроз програме помоћи; и наставак истраживања, анализа и размене искустава у овој области.[31] Напори ка спречавању радикализације учињени су и кроз усвајање Конвенције Савета Европе о превенцији тероризма из 2005. године, у којој се захтева инкриминисање јавног подстицања за извршење кривичних дела, као и вербовање за вршење терористичких дела.[32] Влада Велике Британије је усвојила Стратегију за борбу против тероризма у којој је превенција превенција радикализације кључан део.[33] Њоме треба кроз јавне дебате оспорити екстремне идеје које су погодне за тероризам. Кроз унапређивање интеграције треба ојачати осећај заједништва и заједничке вредности, али се од самог процеса интеграције не очекује се да ће остварити циљеве превенције. Превенција не треба да обухвати контролу финансирања пројеката интеграције који имају циљ и вредност далеко ширу од сигурности и борбе против терорима. Спречавање радикализације подразумева пружање савета и подршке лицима којима они требају кроз сарадњу са разним секторима (нпр. образовање, кривично правосуђе, верске и добротворне организације, интернет и здравство), праћење и евалуацију пројеката ради избегавања трошења јавних фондова. Пошто велика већина грађана не прихвата тероризам промена идеологије не подразумева покушаје промене мишљења већине, јер оно не треба да се мења. Циљ Стратегије је да се дође до много мањег броја људи који су рањиви на радикализацију, да се подстакну и оснаже заједнице без утиска да они треба да буду убеђени да је тероризам погрешан.[34]

У Стратегији се указује да се радикализација врши кроз идеологију која супротставља Муслимане против не-Муслимана, која истиче наводно угњетавање глобалне муслиманске заједнице

31) Council of the European Union, *The European Union counter-terrorism strategy*, Council of the EU, Brussels, 2005.

32) Драгана Коларић, „Јавно подстицање на тероризам и пракса Европског суда за људска права – баланс између политике и европских правних тековина“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2014, стр. 76.

33) HM Government, *CONTEST – The United Kingdom's Strategy for countering terrorism*, The Stationery Office, London, 2011.

34) Исто, стр. 12.

и која обавезује на насиље у њену одбрану и даје легитимитет насиљу. Она се спроводи коришћењем интернета и циља личне слабости и локалне факторе који чине ту идеологију атрактивном и неодољивом. Жалбе на које пропагандисти указују могу бити реалне или опажене, иако ниједна од њих не оправдава тероризам, а обухватају опажање спољне политике, посебно према свету где су Муслимани већина, осећај и искуство исламофобије и опажање овлашћења за борбу против тероризма као дискриминаторних или непорпорционалних.[35] Истраживање ставова грађана које се наводи у тој Стратегији Владе Велике Британије показује да мали проценат (1-3%) верских група подржава насиље као начин поступања са неправдом, а то су показала и слична истраживања после 11. септембра 2001. године. Подршка насиљу је значајније виша међу младима и лицима из нижих социекономских група. Иако је процењено да Алкаида има веома мали ниво подршке и да нема доказа да је та подршка расла од 2009. године, према резултатима истраживања из 2011. године значајан број испитаника у Индонезији (21%), Египту (21%), Пакистану и Јордану (15%) изражавао је позитивно мишљење о Алкаиди након почетка „арапског пролећа".[36]

У прилог таквом стратегијском приступу иду и резултати истраживања односа између различитих верских заједница у британском друштву. Истраживање ставова досељеника миграната у муслиманским и другим заједницама у граду Бредфорд показало је да на нивоу насеља постоје стамбене енклаве, али нису пронађени докази о само-сегрегацији, као и да на нивоу суседстава има наговештаја мешовитих стамбених образаца, посебно међу члановима муслиманских заједница који су од раније присутни и који су на различитим локацијама измешани са припадницима других етничких и верских заједница.[37] Друго истраживање спроведено је у једној од општина у граду Дадли 2008. године и оно такође није утврдило раст само-сегрегације у односима између муслиманских и других заједница.[38] Тим истраживањем утврђено је да постоји јака корелација између етнички подеље-

35) Исто, стр. 36.

36) Исто, стр. 36-37.

37) Yunas Samad, „Community cohesion without parallel lives in Bradford", *Patterns of prejudice*, Routledge, Abingdon (UK), бр. 3/2013, стр. 287.

38) Frank Reeves, Tahir Abbas, Dulce Pedroso, "The `Dudley mosque project': a case of islamophobia and local politics", *The Political quarterly*, Blackwell Publishing, Oxford, бр. 4/2009, стр. 506.

них подручја (подручја која насељавају белци и лица пореклом из афро-карибског и јужно-азијског подручја) и најсиромашнијих подручја. Резултати тих истраживања показују да политика превенције радикализације у контексту актуелних миграција треба да буде пажљиво планирана и спроведена, како се под притиском страха од потенцијалне терористичке претње не би превидели социјални и економски проблеми са којима се суочавају избеглице и мигранти. Напори усмерени ка интеграцији миграната и спречавању терористичке претње не треба да потиру једни друге, а они очигледно могу имати потенцијал за то. Због тога је неопходно уважавати специфичности сваке локалне заједнице и проблема са којима се суочавају мигранти у тим заједницама како би се пронашло оптимално решење које ће задовољити реалне потребе миграната и обезбедити поштовање њихових права и слобода. Обезбеђивањем поштовања тих права у значајној мери се стварају предуслови за јачање кохезије заједнице, али се тиме не исцрпљују могућности за њено јачање, јер се ради о дуготрајном и комплексном процесу који зависи од активности већег броја државних органа, недржавних субјеката и самих грађана.[39] Са таквом политиком односа према мигрантима постоје реални изгледи да се оствари њихова интеграција и да се спречи испољавање ксенофобије и нереалног страха од терористичке претње.

ЛИТЕРАТУРА

Вуковић Славиша, *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.

Гаћиновић Радослав, „Моћ у остваривању колонијалне политике“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015, стр. 131-147.

Ђурђевић Зоран, *Кривична дела убиства – етиолошке и феноменолошке карактеристике*, Службени гласник, Београд, 2014.

Ђурђевић Зоран, Радовић Ненад, „Стратешки правци Европске уније за супротстављање криминалитету и њихов значај за Републику Србију“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2015, стр. 275-291.

Коларић Драгана, „Јавно подстицање на тероризам и пракса Европског суда за људска права – баланс између политике и европских правних тековина“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2014, стр. 73-94.

39) Славиша Вуковић, *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 101-103.

Министарство унутрашњих послова Републике Србије, *Процена претње од тешког и организованог криминала*, Министарство унутрашњих послова, Београд, 2015.

Министарство унутрашњих послова Републике Србије, *Статистичке евиденције Одељења за аналитику Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије*, Министарство унутрашњих послова, Београд, 2016.

Brancato Giovanni, Ricci Alessandro, Stolfi Melissa, „From home safety to international terrorism: how Italian talk shows framed migration after the Paris attacks", *Journal of Liberty and International Affairs*, Institute for Research and European Studies, Bitola, бр. 1/2016, стр. 16-25.

Clarke Ronald, Newman Graeme, "Police and the prevention of terrorism", *Policing: a journal of policy and practice*, Oxford University Press, Oxford, бр. 1/2007, стр. 9-20.

Council of the European union, *EU Action Plan on combating terrorism*, Council of the EU, Brussels, 2011.

Council of the European Union, *The European Union counter-terrorism strategy*, Council of the EU, Brussels, 2005.

European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation, *Radicalisation processes leading to acts of terrorism*, European Commission, Brussels, 2008.

European Police Office, *European Union terrorism situation and trend report*, European Police Office, Hague, 2016.

Frontex, *FRAN Quarterly, Quarter 1*, Frontex, Warsaw, 2016.

HM Government, *CONTEST – The United Kingdom's Strategy for countering terrorism*, The Stationery Office, London, 2011.

Jacques Nancy, *Europeans in 2016: Perceptions and expectations, fight against terrorism and radicalisation*, *Special Eurobarometer of the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, Brussels, 2016.

Kutlu-Tonak Zümray, „Endless escape: From Syria to Turkey, then to Europe", *Studies in ethnicity and nationalism*, John Wiley & Sons, Malden (USA), бр. 1/2016, стр. 121-134.

Nail Thomas, „A tale of two crises: Migration and terrorism after the Paris attacks", *Studies in ethnicity and nationalism*, John Wiley & Sons, Malden (USA), br. 1/2016, стр. 158-167.

Reeves Frank, Abbas Tahir, Pedroso Dulce, "The 'Dudley mosque project': a case of islamophobia and local politics", *The Political quarterly*, Blackwell Publishing, Oxford, бр. 4/2009, стр. 502-516.

Roy Olivier, „What is the driving force behind jihadist terrorism? – A scientific perspective on the causes/circumstances of joining the scene", *International terrorism: How can prevention and repression keep pace?* Bundeskriminalamt, Wiesbaden, 2015.

Samad Yunas, "Community cohesion without parallel lives in Bradford", *Patterns of prejudice*, Routledge, Abingdon (UK), бр. 3/2013, стр. 269-287.

Schmid Alex, *Links between terrorism and migration: An exploration*, International Centre for Counter-Terrorism, Hague, 2016.

United Nations General Assembly, *New York Declaration for refugees and mi-*

grants, United Nations General Assembly, New York, 2016.
Živaljević Dragan, Jugović Aleksandar, „Terorizam kao bezbednosni problem i društvena devijacija“, *NBP-Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, br. 1/2014, стр. 85-96.

Zoran Djurdjevic, Slavisa Vukovic

MIGRANT CRISIS AND THERORIST THREATS

Resume

The integration of migrants is not an easy process, and the knowledge that among the perpetrators of terrorist attacks are persons born in some EU countries who belong to the second or third generation of migrants, further complicates this process. The reporting on terrorist acts and other crimes committed by migrants, as well as a large number of economic migrants coming from countries not affected by war to solve their economic problems, leads to a change of attitudes of the local population towards migrants. The number of terrorist attacks in the European Union increased slightly in 2015 compared to 2014, and the problems related to the integration of the existing migrants and influx of the new wave of migrants, causes fear in a large number of citizens of the European Union that the number of terrorist attacks will increase. In order to draw an objective conclusion on the merits of such an attitude, further research that should allow the identification of examples of good and bad practice in the integration of migrants is needed.

The terrorist attacks in the Western European countries inspired by Jihad have been assessed as a revolt of some young people due to their frustration and dissatisfaction with society because of the contradiction between their expectations and the results. Researches in Great Britain show that there is no evidence of self-segregation of Muslim communities and that at the level of neighbourhoods, there are hints of mixed housing patterns, especially among members of the Muslim communities who have already been present and mixed in different locations with other ethnic and religious communities. On the other hand, refugees and other migrants, due to the poor living conditions and poverty, are leaving Turkey and going to Europe where some of them already have relatives and where they expect the provision of basic conditions for a dignified life. They expect from

the authorities and citizens of European countries to demonstrate a genuine commitment to help them achieve these conditions, of which depends their integration and prevention of radicalization that can lead to terrorism.

The analysis indicates that the policy of prevention of radicalization in the context of current migrations should be carefully planned and implemented, to avoid, under the pressure of fear of potential terrorist threats, overlooking of social and economic problems faced by refugees and migrants. Efforts aimed at the integration of migrants and the prevention of terrorist threats should not cancel each other out, and they have the potential to do so. Therefore, it is necessary to take into account the specific features of each local community and the problems faced by migrants in these communities in order to find the optimal solution that will meet their real needs and ensure respect for their rights and freedoms. With such a policy towards migrants, there are real chances to achieve their integration and prevent manifestations of xenophobia and irrational fear of terrorist threats.

Keywords: migrant crisis, terrorism, radicalization, prevention, Europe

* Овај рад је примљен 13.10.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 327.84+355.40]:341.7

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 233-250

Радојица С. Лазић
Академија за националну безбедност, Београд

ОБАВЕШТАЈНИ РАД И ДИПЛОМАТИЈА

Сажетак

Савремене обавештајне и дипломатске активности везују се за настанак модерних држава. Ипак, од када историја памти и записује односе између друштвених група, постоји у извесној мери и облику и обавештајна активност и дипломатија.

Скоро сви стари народи су имали неку врсту гласника за преговоре о миру, али исто тако и за објаву рата. Ваљани обавештајни подаци о противнику, веома често, били су одлучујући у постизању победе у ратовању. Познати кинески војсковођа и стратег Сун Цу, у делу *Умеће ратовања*, посебан значај придавао је обавештајном раду у сагледавању противника.

С друге стране, већ у античком периоду се појављује свест о неопходној неповредивости изасланика – преговарача, а много година касније успостављају се и правила о томе. Већ са првим појавама организоване дипломатске активности поставља се врло јасна граница шта је дозвољено, а шта није. Оно што није дозвољено, односно што прелази ту границу, свакако, спада у обавештајну активност.

У овом раду главни акценат истраживања фокусиран је на однос између обавештавања, као једне од основних функција дипломатских представника и обавештајног рада, као делатности службе безбедности. У покушају да се направи разлика између ових активности, на основу доступних извора, анализираће се и одређени примери из политичке праксе у различитим деловима света, као и политизација обавештајних података.

Кључне речи: дипломатија, безбедност, обавештавање, обавештајни рад, службе безбедности, политичке одлуке

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Када је у питању почетак развоја данашње, савремене дипломатије може се сасвим поуздано рећи да је то петнаести век.[1)] Исто то могло би се рећи и за почетак стварања савремених служби безбедности и обавештајног рада.

У том периоду, међу италијанским државицама, у склопу трговачких послова, почиње веома озбиљно да се развија ова врста делатности. Богате италијанске градске републике имале су због својих разгранатих трговачких интереса потребу да путем својих представника одржавају везе са другим државама, а исто тако и да прикупљају преко поверљивих људи и добро чуване информације о противничкој страни.[2)]

Чувени извештаји млетачких посланика, које су подносили након завршетка својих мисија, говоре у прилог чињеници да се и у то време озбиљно прилазило том занату. У тим извештајима говори се, углавном, о политичком, а пре свега, привредном стању те државе и о њеном односу са државом за коју је припремљен извештај. Већ ту налазимо зачетке и данашње економске дипломатије.

На основу тога, с пуним правом се може рећи да су италијанске средњовековне државице у својим трговачким пословима прикупљале преко својих јавних и тајних канала и обавештајне податке, који су, углавном, били политичко-економског карактера и који су имали изузетну важност за даљи развој трговачких послова.[3)]

Упоредо са тим активностима, „почев од 15. века, развијала се и обавештајна и контраобавештајна делатност, што је касније изазивало и противакције других земаља. Насупрот спољној обавештајној функцији дипломата, унутрашња обавештајна служба осавремењује се тек у другој половини 18. века, са уобличавањем органа полиције јавне безбедности у Француској, Аустрији и другим европским земљама“.[4)] У каснијем периоду, дипломатија је

1) Опширније о томе види у: Давид Ђ. Дашић, *Дипломатија, Савремена и Економска*, КИЗ „Алтера“, Београд, 2013, стр. 58–60; Игор Јанев, *Увод у дипломатију*, АГМ књига, Београд, 2015.

2) Види: Милан В. Делић, *Обавештајна делатност*, МУП РС, Београд, 1996, стр. 13–16; Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, КПА, Београд, 2010, стр. 18–20.

3) Познато је да су и знаменити италијански песници попут Дантеа и Петрарке имали значајне дипломатске мисије за потребе Фиорентинске републике.

4) Види: Милан Милошевић, (*Контра)шпијунажа*, Медијски центар „Одбрана“, Београд, 2010, стр. 31; Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада,* нав. дело, стр. 21.

представљала обавештајни фактор у толикој мери да се у 16. и 17. веку за дипломату усталио термин „часни шпијун“ (*espion xonorable*). У то време се у Европи јављају и први квалификовани стручњаци за шпијунажу и контрашпијунажу, од којих су неки имали ранг државних саветника и министара.[5)]

Даљи развој дипломатије, као јавне делатности, умногоме је отежавала чињеница да је постојало неповерење према тој професији, јер се за њих говорило да су „привилеговани шпијуни, који су опасни за мир и поредак државе“.

Такво неповерење није било само према страним представницима, већ и према властитим, па је, рецимо, „према млетачким дипломатским правилима, која су била усвојена и у другим државама, ни један посланик у иностранству није смео примити ма какве поклоне и није могао остати на положају у једној земљи више од две, односно до три године“,[6)] а од 1749. године до четири године.[7)] У историји дипломатије било је подоста примера да се са овом професијом поступало на суров начин (рецимо у једном периоду Отоманске империје). Овакво схватање о посебном положају дипломатских представника није се ни касније изменило у својој основи. Отуда постоји обавеза државе пријема да дипломатском представнику државе одашиљања пружи посебну врсту заштите.

Родоначелником дипломатије сматра се француски кардинал Ришеље (*Armand Jean du Plessis de Richelieu,* 1585-1642), који је 1626. године основао прво министарство спољних послова. Њему се, такође, приписују и заслуге да је, истовремено, организовао и веома ефикасну обавештајну службу.

2. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ОБАВЕШТАЈНИХ И ДИПЛОМАТСКИХ АКТИВНОСТИ

Обавештајни рад се најчешће дефинише као планирање, сакупљање, анализа и достављање (дисеминација) корисницима поверљивих информација у сврху конкурентног доношења политичких, безбедносних, економских и других одлука од стране

5) Милан Милошевић, (*Контра)шпијунажа*, нав. дело, стр. 32.

6) Види: Павле Каровић, „Дефиниција дипломације“*,* у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 77.

7) Види: Богдан Кризман, „Хисторијски развитак дипломације“*,* у зборнику: *Дипломатија* (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 56.

руководства државе.[8] Са правовременим и ваљаним информацијама о догађајима или активностима који предстоје или су у току,[9] они који доносе одлуке могу стећи одлучујућу предност над противницима и у мирнодопско и у ратно време. Зато се „подаци морају добити од људи који познају околности у којима се налази непријатељ".[10] Тако обавештајни рад утиче на расподелу моћи у међународном систему. Џон Брус Локхарт (*John Bruce Lockhart*), бивши заменик директора Британске тајне обавештајне службе (СИС), каже да „есенцијална вештина тајне службе је да обави посао тајно и да може да порекне да га је обавила".[11]

Обавештајна служба, по правилу, увек је у центру спољнополитичких збивања. Она прати и анализира догађаје од интереса за државу, али и припрема и спроводи одређене активности за нарушавање система безбедности других држава. Добри обавештајци пружају кључну подршку дипломатији, укључујући ту и различите стратегије присиле, изградње поверења и застрашивања, чији успех зависи од темељног разумевања реакција, рањивости и намера циљане земље. Обавештајни рад, такође, омогућава спровођење тајних политика и тајних акција и тиме утиче на збивања у међународној заједници.[12]

С друге стране, дипломатија је дефинисана као „процес дијалога и преговора, у коме земље остварују своје односе и раде на постизању циљева другим средствима".[13] За обављање дипло-

8) Андреја Савић, *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд, 2000, стр. 42; Роман Ронин, *Обавештајни рад*, ЈР „Службени гласник", Факултет безбедности, Београд, 2009. стр. 29; Младен Бајагић, *Методика обавештајног рада*, нав. дело, стр.24–33; Радојица Лазић, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност, ЈП „Службени гласник", стр. 43; Len Scott, Peter Jackson, „The Study of Intelligence in Theory and Practice", *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Taylor & Francis Ltd, 2004, стр. 139-167; Richard Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American Nacional Security*, Columbia University, New York, 2007, стр. 14–15; Љубомир Стајић, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Београд, 2015, стр. 226–229.

9) Роман Ронин, *Обавештајни рад*, нав. дело, стр. 29–31.

10) Сун Цу, *Умеће ратовања*, Бабун, Београд, 2014, стр. 175.

11) Види: Len Scott, „Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy", *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Taylor & Francis Ltd, 2004, стр. 322.

12) Види: Милан Петковић, *Тајни Ратници*, Тетра ГМ, Београд, 1996, стр. 8; Андреја Савић, Младен Бајагић. „Улога обавештајне активности у спољној политици", *Наука, безбедност, полиција*, Полицијска академија, вол. 8, број 1, Београд, 2003, стр 17–42; Марко Парезановић, „Специјалне службе и енергетска безбедност", *Национална безбедност*, бр. 1, Београд, 2014, стр. 37; Љубомир Стајић, Радојица Лазић, *Увод у националну безбедност*, ЈП „Службени гласник", Београд, 2015, стр. 385.

13) Види: Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, Routledge, London, 1991, стр. 11; Душан Васић, *Превентивна дипломатија - Теоријски концепт, нормативни*

матских активности тајне службе су коришћене и у ранијем периоду, када су послове дипломатије, тајних акција и прикупљање обавештајних података обављали исти људи. Са стварањем модерних обавештајних служби дошло је до раздвајања ових функција.

Тајна дипломатија је моћно оружје сваке државе у преговорима са другом страном. Истина, о тој вештини веома мало се зна, а још мање се говори. То је и разумљиво, зато што су то тајновите активности, које се ретко износе у јавност. Било је случајева да су и обавештајне службе биле ангажоване у таквим преговорима са противничком страном или са противничким странама. Тиме није искључена могућност да у одређеним ситуацијама може доћи до преклапања између обављања тајне дипломатије и прикупљања обавештајних података.

С обзиром да успешна дипломатија укључује коришћење „меке" и „тврде моћи", у одговарајућој сразмери и у право време, а да тај успех понекад захтева тајност, обману и кршење закона у другим земљама, то понекад, нарочито у демократским државама, може довести и до постављања етичких питања, о правим циљевима обавештајног рада.

Примере лошег обавештајног рада налазимо у случају напада САД на Ирак. Влада САД је 2003. године захтевала да ирачки лидер Садам Хусеин преда оружје за масовно уништење или ће га напасти. Садам је одбио да то учини, па су га напали. Обавештајне службе су применом тајних мера, метода и поступака, одиграле кључну улогу, док су владе обе земље процењивале претње и кројиле стратегије. Ипак, обе службе су доживеле неуспех: Садам је потценио одлучност САД, док су САД погрешно или намерно проценили оружје за масовно уништење Ирака.[14)]

Супротан пример, о делотворности обавештајног рада, представља ситуација када је Израел планирао и извршио изненадни напад на нуклеарни реактор у Сирији 2007. године. Избеглица из Ирана је, наводно, обавештајној служби Израела дао поверљиве податке о реактору. Израелски обавештајци, оператив-

оквир и политичке контроверзе, ЈП „Службени гласник", Правни факултет у Београду, Београд, 2010, стр. 14–16; више о томе видети: Миодраг Митић, *Дипломатија – делатност, организација, вештина, професија*, ЈП „Службени гласник", 2001, Београд; Миленко Креча, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

14) Види: Извештај Чилкотове комисије о седмогодишњем рату у Ираку, који је објављен 6. јула 2016. године (John Chilcot, *The Report of the Iraq Inquiry*); „Британски извештај о Ираку: Ушли у рат због Блерових лажи", *Вечерње новости*, 6. јул 2016. године.

ном активношћу и уз помоћ моћних техничких средстава су га прецизно лоцирали, па су га израелски бомбардери уништили. После краће конфузије, овај инцидент се завршио без избијања рата.[15)]

Познати примери из историје обавештајне делатности показују да су, чак, и пријатељске земље користиле такве технике, једна према другој, да би штитиле своју безбедност и своје националне интересе.[16)]

Развој интернета направио је праву револуцију у размени података и довео је до тога, да се обавештајне способности данас проширују и омогућавају и приватним организацијама да размењују информације у реалном времену. Тако су данас многе алатке „меке моћи" доступне и терористичким групама и међународним криминалним организација, као и обичним људима. Оне се могу користити и у сајбер простору.[17)]

Обавештајни теоретичари су у праву када тврде да се обавештајне службе баве најстроже чуваним тајнама, њиховом крађом, чувањем и стварањем, те да се по томе разликују од већине других делатности државних институција, који се баве прикупљањем информација. Претерани фокус на конспиративности, међутим, може обавештајни рад да сузи и тако да га доведе до неуспеха. Ако би обавештајци тражили само информације

15) Израелска војска бомбардовала је у септембру 2007. године једну зграду, у изградњи, у рејону Ал-Кибара, за коју су обавештајне службе претпостављале да представља постројење за производњу нуклеарног материјала; видети: мемоаре бившег америчког председника Џорџа Буша Млађег „Трењуци одлуке", издате у новембру 2010. године. Буш каже да је, на захтев Израела, разматрао могућност војног напада на један сиријски, како се сумњало, нуклеарни објекат. Бивши председник је, на крају, ипак, одлучио да не нареди тај напад. Израел је, касније, сам уништио поменути објекат, за који је Сирија демантовала да му је сврха развој нуклеарног наоружања.

16) Пре уласка САД у Први светски рат, сер Вилијам Вајзмен је давао неформалне савете америчком председнику. Иако га је Вудро Вилсон, наводно, гледао као сина, Вајзмен је заправо био британски шпијун и утицајни агент који је имао задатак да намами САД да уђу у рат, на страни Велике Британије. Насупрот Немачке, која се користила подморницама и саботажама, а које су биле увреда за дотадашњу неутралност САД, Британија је мудро преко Вајзмена стекла симпатије САД, уз помоћ правовремених информација. Нешто више од две деценије касније други британски агент, Вилијам Стивенсон, преносио је обавештајне податке, од којих су неки били лажни, америчком председнику Френклину Рузвелту, да би увукао САД у Други светски рат. Тако је Британија оснажила „меку моћ", насупрот „тврдој моћи" присиле. Алатке које је Британија користила могле би се назвати „паметним елементима државне моћи", јер нуде рафиниране опције за оне који доносе одлуке у циљу остваривања потреба и интереса своје земље.

17) Рецимо, познат је податак да је Иран 2010. године претрпео напад компјутерског вируса *Stuxnet* (Стакснет) који је, наводно, оштетио његове компјутерске системе у кључним индустријским и војним секторима, укључујући ту и нуклеарну електрану Бушер.

које конкуренти држе у тајности, могле би им промаћи прилике да експлоатишу незнање друге стране, да буду изманипулисани од противничких безбедносних служби. Примера ради, терористи који су напали САД 11. септембра 2001. године нису морали да краду америчке тајне податке. Они су информације, на врло једноставан начин, могли прикупити са ваздухопловних линија летења, као и програма за обуку пилота – што представљају податке који су на располагању широком кругу корисника (такозвани „јавно доступни извори").

Обавештајна заједница мора бити у потпуности на страни оних који доносе одлуке да би се њеним производима (прикупљеним информацијама) веровало. Ако дипломате сматрају да обавештајци раде против њих, или да ови други не верују да ће дипломате заштитити њих и њихове изворе информација, однос те две групе пропада и сигурно ће утицати да се изгуби веома битна предност када је у питању супериорност информација. Због свега тога надзор обавештајног рада је од изузетног значаја.[18)]

3. ПОЛИТИЗАЦИЈА ОБАВЕШТАЈНОГ РАДА

Да би се схватио значај обавештајне делатности и коришћење тих података у јавној дипломатији, важно је разумети на који начин се обавештајни подаци могу користи у дипломатским активностима и како на такав начин прикупљена сазнања могу бити исполитизована. У том смислу, „јавна дипломатија се комбинује са обавештајним радом када извршна власт неке државе жели да у политичке сврхе искористи одређене обавештајне процене, да оправда неку своју политику или акцију пред широм јавношћу".[19)] Тако се коришћење обавештајних података у јавној дипломатији може концептуализовати као да долази после фазе „дисеминације" у свеукупном обавештајном циклусу. Главни задатак ове стратегије је да утиче и промени јавно мњење.[20)]

У прошлости су владе, можда, веровале да је у њиховом интересу да изнесу само обавештајне информације које подржавају њихове политичке циљеве, а да мање пажње придају упозорењи-

18) Види: Радојица Лазић, *Контрола служби безбедности у Србији*, нав. дело, стр. 25–35.

19) Jonathan Pinkus, „Intelligence and Public Diplomacy: The Changing Tide", *Journal of Strategic Security*, Vol. 7, No. 1, Spring 2014, стр. 34.

20) Abiodun Williams, „Public Diplomacy in an Age of Faith", in: *Toward a New Public Diplomacy* (ed. Philip Seib), Palgrave Macmillan, New York, 2009, стр. 233.

ма садржаним у обавештајним проценама. Међутим, на примеру Велике Британије и спроведених истрага о политизацији, односно злоупотреби обавештајних података и сазнања о Ираку указују нам на то да су носиоци извршне власти спремни за промену. Да би повратиле поверење јавности и САД и Велика Британија ће морати да износе неке обавештајне информације на транспарентнији начин, ако сматрају и ако планирају да податке прикупљене на тај начин користе за потребе јавне дипломатије. Релевантни показатељи у овом случају говоре да је стратегија коришћења обавештајног рада у јавној дипломатији злоупотребљена. Сасвим је јасно да ће подаци до којих долазе обавештајне службе послужити владајућом номенклатури као подршка у остваривању одређених политичких циљева. То не значи да до те мере и на такав начин треба исполитизовати обавештајни рад.

4. ОБАВЕШТАВАЊЕ И ОБАВЕШТАЈНА ДЕЛАТНОСТ

Одредбама Бечке конвенције о дипломатским односима изричито је забрањено мешање дипломатских представника у унутрашње ствари земље домаћина, као и активности неовлашћеног прикупљања података, што је у потпуној супротности са функцијом „обавештавања дозвољеним средствима“, као и принципом поштовања територијалног права. У том смислу недопустиве су било какве тајне активности у корист државе одашиљања.[21)]

Када се говори о основним функцијама дипломатских мисија, свакако, једна од најважнијих је „право на обавештавање“. У том смислу веома је битно разграничити докле досеже и где престаје функција дипломатског обавештавања, а када она прелази у функцију обавештајне делатности. Ово је од нарочите важности, јер је обавештавање једна од најважнијих функција сваке дипломатије. Информације које дипломате шаљу својим каналима су од пресудне важности за заузимање политичких, војних, економских и других ставова државе коју дипломата представља. До које ће мере дипломатски представници развити своју активност на плану обавештавања, обично зависи од „налога“ које добијају од државе одашиљања, као и од одређених војних, економских политичких и других аспирација те државе у том делу света,

21) Више о томе види: Љубомир Стајић, Радојица Лазић, *Увод у националну безбедност*, нав. дело, стр. 385.

као и од карактера њихових билатералних односа.[22] Извори обавештавања су бројни и широко схваћени. Ипак, они се могу, на основу важности, карактера и начина коришћења, сврстати у неколико основних група: 1) државни органи и институције; 2) средства масовних комуникација; 3) непосредно опажање; 4) лични контакти (непосредни контакти са грађанима); 5) шпијунажа и 6) псеудодипломатија.

Државни органи и институције. Правно је регулисано да дипломатски представници своје службене послове обављају преко министарстава спољних послова. Преко тог министарства у држави пријема могу тражити и добити обавештења и информације о свим питањима који су предмет њиховог интересовања, односно интересовања њихове државе, док војни представници (аташеи) такве информације добијају преко министарстава одбране. Дипломатски представници могу различита обавештења тражити и од других државних органа и институција, али ти захтеви морају, на основу норми међународног права, ићи преко министарства спољних послова. Искуства говоре да се оваква процедура не поштује до краја, па самим тим има изузетака, тако да у појединим сегментима постоје директни контакти, пре свега, са одређеним институцијама. То им омогућава да тражене податке прибављају директно од извора, без посредника. Таква пракса је и у Србији.

Средства масовних комуникација. Под средствима масовних комуникација се подразумевају сви „јавно доступни извори обавештавања": средства јавног информисања (штампа, телевизија, радио), све врсте часописа, научне и стручне литературе, привредне, статистичке и све врсте других публикација и друштвене мреже. У времену у коме живимо ова средства представљају неисцрпан извор обавештавања, па самим тим и дозвољавају дипломатским представницима да их користе без икаквих ограничења.

Имајући у виду широку могућност коришћења масовних комуникација дипломатске мисије се, ипак, опредељују за праћење и изучавање оних јавно доступних материјала из одређених области, који представљају предмет њиховог интересовања. Једна од баријера у том послу је познавање језика. Да би се у већем

22) О овој теми види: Петар Вајовић. „Обавештавање као дипломатска функција", у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 226–243; Мило Бошковић, „Права и дужности дипломатских представника и забрањени облици дипломатске активности", у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 369–381.

обиму све пратило, потребни су преводилачки тимови. Зато се, углавном, практикује, да се пре одласка на дипломатску дужност учи језик државе у коју се иде на службовање.

Непосредно опажање. Представља, такође, значајан извор прикупљања одређених сазнања. Опажање је вид легалног посматрања војних, привредних и других објеката. Ова активност није у супротности са нормама међународног кодификованог права, јер дипломате имају право слободног кретања и путовања. Такво право може се ограничити забраном кретања у одређеним подручјима, што се може образложити интересима националне безбедности.

Овај вид прикупљања података је још значајнији, јер дипломатски представник непосредни доживљај и лични утисак не може поредити са било којим сазнањем прибављеним на неки други начин. Из тих разлога треба увек имати у виду да одређена путовања дипломатских представника по унутрашњости, поред туристичког, имају и неке друге циљеве, конкретно стицање сазнања за инвестициона улагања у том региону, упознавање са структуром локалног становништва, географски положај подручја, развијеност инфраструктуре и сл.

Лични контакти (непосредни контакти са грађанима). Право на слободу кретања дипломатских представника укључује и право на комуникацију са домаћим, односно са локалним становништвом. Колика се пажња у слању дипломатских представника у савременим условима (нарочито када је у питању шеф мисије, а исто тако и друге дипломате) поклања одабиру лица, говоре показатељи да су они пре доласка и ту државу у обавези да изучавају политичке, економске прилике, као и историју, традицију, културу и језик, како би што успешније обавили своју функцију. Све то чини се са циљем да дипломата што успешније обави постављене задатке.

Шпијунажа. Нормама међународног права регулисано је да дипломатски представници у држави у којој су акредитовани могу прибављати обавештења служећи се свим дозвољеним средствима. Међутим, нигде није дефинисано докле сежу и где су границе дозвољених средстава.[23)]

У кривичном законодавству већине држава, па и Републике Србије, шпијунажа се третира као теже кривично дело.[24)] Са

23) Управо, из тих разлога задатак контраобавештајне службе државе домаћина састојао би се у проучавању могућих извора обавештавања, који би могли бити „под ударом“ дипломатских представника.

24) У члану 315. Кривичног законика, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14, као кривично дело шпијунаже,

аспекта међународног права и међународних односа не постоји дилема да оваква активност, односно тајно прикупљање података, на недозвољен начин, представља грубо кршење дипломатске функције и да такви поступци могу нарушити односе између две државе, односно између две државе и међународне организације.

Сузбијање такве делатности свака држава регулише својим законима, а дипломатски представници, на основу Бечке конвенције о дипломатским односима, у обавези су да поштују законе и друге позитивно-правне прописе државе – домаћина.

Откривање и кажњавање лица, за кривична дела шпијунаже у корист стране државе може имати за последицу и проглашавање за „персону нон грата", дипломатског представника који је на такав начин организовао прикупљање података. Отказивање гостопримства дипломатском представнику је најригорознија и најстрожа мера, јер на основу имунитета лице са дипломатским статусом не може бити позвано на кривичну одговорност. За почињена кривична дела дипломата може одговарати пред органима своје државе.

Дакле, шпијунажа у дипломатији и дипломатским односима међу државама представља рискантан подухват, али без обзира на то, она се, ипак, упражњава. Најчешћи разлог је што не постоји други начин за прибављање посебно чуваних и важних података и информација.

И поред свега наведеног многобројни примери, нарочито током Хладног рата, који је био обележен и великим шпијунским аферама сучељених страна (нарочито између СССР и САД), говоре нам да је таквих активности било, заиста, много. Нарочито је била изражена у економско-технолошкој и војној сфери, кроз крађу техничких проналазака. Епилози таквих потреса завршавали су се протеривањем одређеног броја дипломатских пред-

подразумева следеће инкриминисане активности: „1) Ко тајне војне, економске или службене податке или документе саопшти, преда или учини доступним страној држави, страној организацији или лицу које им служи, казниће се затвором од три до петнаест година; 2) Ко за страну државу или организацију ствара обавештајну службу у Србији или њом руководи, казниће се затвором од пет до петнаест година; 3) Ко ступи у страну обавештајну службу, прикупља за њу податке или на други начин помаже њен рад, казниће се затвором од једне до десет година; 4) Ко прибавља тајне податке или документе у намери да их саопшти или преда страној држави, страној организацији или лицу које им служи, казниће се затвором од једне до осам година; 5) Ако су услед дела из ст. 1. и 2. овог члана наступиле тешке последице за безбедност, економску или војну моћ земље, учинилац ће се казнити затвором најмање десет година; 6) Тајним се сматрају они војни, економски или службени подаци или документи који су законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеним на основу закона проглашени тајним, а чије би одавање проузроковало или би могло да проузрокује штетне последице за безбедност, одбрану или за политичке, војне или економске интересе земље."

ставника једне стране, након чега је друга страна узвраћала, по принципу реципроцитета.[25)]

Важно је напоменути да и поред забране ове делатности и високо запрећених казни, обавештајне службе посежу за недозвољеним начином прикупљања података о земљи домаћину или о некој трећој држави, зависно од тога шта се жели на тај начин сазнати.

Псеудодипломатија. Други назив за ову врсту делатности могао би бити „прикривене активности", односно „лажна или фингирана дипломатија". Она обухвата веома широку лепезу најразличитијих иностраних представништава која не уживају у потпуности дипломатски заштиту, као што су: информативне агенције и културни центри одређених држава, дописништва страних медија, трговачка представништва, туристичке агенције, а у последње време и невладине организације. Делатност псеудодипломатских мисија довољан су разлог за интересовање служби безбедности. Без обзира на њихову слободу у извршавању одређених послова којима се баве, евидентно је да су, ове установе, ипак, везане, директно или индиректно, за дипломатске мисије и да од њих посредно или непосредно добијају одређена упутства и усмеравање у свом раду. За разлику од дипломатских представника овај вид псеудодипломатских активности нема ограничења нити у контактирању, нити у слободи кретања и може несметано изучавати и истраживати одређене појаве у тој држави.

Најефикаснији начин за уграђивања „псеудодипломата", донедавно су била трговинска представништва и дописништва новинских агенција. Таква лица, када би била откривена, ако имају дипломатски статус, од државе домаћина, проглашавана би неподобним, односно *персоном нон грата* и морала би у најкраћем року да напусте територију те државе. Поред напуштања територије, министарство спољних послова државе пријема упутило би оштру протестну ноту држави одашиљања. Поменутом дипломати био би трајно забрањен улазак у ту државу. Слично правило важи и за дипломатске мисије при међународним орга-

25) Добар пример је мајор Пјер–Анри Бинел (*Pierre–Henri Bunel*), француски официр у седишту НАТО у Бриселу, који је, наводно, нашем „легендираном представнику", генералу Јовану Милановићу, дао поверљиве податке о плану напада НАТО на СРЈ. Због одавања тих података мајор Бинел осуђен је у Француској на десет месеци затвора, а генерал Милановић је, након скандала, повучен у Београд; више о томе види у Милановићевом интервјуу: „Српски шпијун провалио НАТО", *Вечерње новости*, 1. април 2008. године.

низацијама, с том разликом што држава на чијој територији је смештена међународна организација ту особу не може прогласити непожељном.[26)]

5. ОДНОС ДИПЛОМАТИЈЕ И СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

И поред веома јасних норми међународног права честа је пракса да неке државе у оквиру дипломатских мисија, нарочито при међународним организацијама, „инсталирају“ своје обавештајне пунктове. Такве државе, без обзира на своје националне интересе, излажу своје дипломатско особље великом ризику да буде откривено од контраобавештајне службе државе домаћина и да због тога дође до захлађења односа. Без обзира на јасне норме Бечке конвенције о дипломатским односима, чести су случајеви да одређене државе због ове, али и неких других, недозвољених активности протерају одређени број дипломата друге државе.

С друге стране, без обзира што наведене међународне конвенције на јасан и недвосмислен начин дефинишу дипломатске односе међу државама и државама и међународним организацијама, честа је појава да се под окриљем таквих мисија спроводе и одређени облици обавештајних активности. Из тих разлога националне службе безбедности оперативним мерама и поступцима настоје да пресецају такве делатности.

Упоредо са тим, обавештајне службе, примењујући најразличитије методе, настоје да деловањем, користећи и дипломатски апарат (било уграђивањем својих представника или на неки други начин), допру до најстроже чуваних података у држави интересовања.

Управо из тих разлога, веома танка је демаркациона линија између послова обавештавања и обавештајног рада. Нарочито је то изражено у садашњој, модерно схваћеној дипломатији, када је слобода кретања дипломатских представника и њихових контаката са грађанима државе домаћина, заиста, широко изражена. То значи да постоји велика могућност за успостављање најразличитијих односа, са широким структурама становништва. На тај начин стварају се могућности за прикупљање различитих података.

26) Види: члан 28. 29. и 30. Бечке конвенције о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера (усвојена у Бечу 14. маја 1975. године), *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 3/77.

Међутим, када је у питању класични обавештајни наступ, „мета напада“, односно предмет интересовања је унапред испланиран, са јасним циљем. То су најзначајније државне институције и лица која имају приступ подацима и информацијама, које би могле бити од нарочитог значаја за заузимање одређених политичких, војних, економских и других ставова државног врха у чијем интересу обавештајац делује. У ту сврху, све савремене обавештајне и друге службе безбедности стално усавршавају методологију у прикупљању таквих података и сазнања.

Ако упитате обавештајца да ли је сваки прикупљени податак од нарочите важности, сигурно ће вам рећи да постоје врло сложени механизми за анализу и процену прикупљених материјала. Исто тако, ако се анализира активност служби безбедности на пресецању обавештајне делатности, доћи ћете до закључка да је то, такође, мукотрпан посао, који захтева дугорочну и плански организовану активност. У овом послу треба јасно разграничити линију између дозвољених и недозвољених активности лица са дипломатским или неким другим статусом.

Уколико је то добро обучен обавештајац, он се унапред припремио за задатке које треба да извршава. Као што је већ речено, пракса је показала да су трговинска представништва, туристичке агенције, невладине организације и дописништва различитих медија најподеснији за уграђивање обавештајаца. Новинарска професија се показала као једна од најприхватљивијих за ову врсту делатности. Под плаштом те професије стварају се могућности за остваривање разноврсних контаката и на тај начин да допрете и до најзначајнијих података.

Службе безбедности и дипломатија једне државе не могу бити и нису у ривалском односу. У својим делатностима, али и тамо где се, понекад, и преплићу у партнерском су односу и нормално је да сарађују. Служе, свако на свој начин, интересима друштва и државе за коју делују. Надлежности и једне и друге професије дефинисани су законима. Између њих постоји и одређена доза неповерења, односно конкуренције. То може, понекад, да има и штетне последице по државу и њене интересе. И једна и друга страна, свака на свој начин, на основу надлежности, прибављају одређене податке. С том разликом што дипломате имају јасно одређену границу, али и могућност за коришћење и тајних дипломатских канала, док службе безбедности, опет, имајући у виду начин деловања, обично то чине тајним поступцима и мето-

дама. У том смислу могло би се рећи да „добра дипломатија иде руку под руку са добрим обавештајним радом“.[27)]

Добро припремљени и обучени припадници обавештајног апарата једне службе безбедности могу да досегну и много, много даље од онога што то могу дипломате. Исто тако, добро устројена и професионална дипломатија једној држави може донети и пружити сјајне податке, који ће у одређеном тренутку послужити за заузимање веома значајних позиција, како на стратешком, тако и на политичком, војном или економском плану.

Зато, са пуним правом, могло би се констатовати да је веома важна и за сваку државу значајна нит између послова обавештавања, који је у надлежности дипломатије и обавештајног рада, који прелази дозвољене активности дипломатског апарата, а у коме примат припада службама безбедности.

Из свега реченог, као нека врста закључка, може се истаћи да тамо где престају надлежности једне државне институције, настављају се, истина, на мало другачији начин, активности друге, у овом случају служби безбедности.

ЛИТЕРАТУРА

Бајагић Младен, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015.

Бошковић Мило, „Права и дужности дипломатских представника и забрањени облици дипломатске активности“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 369–381.

Вајовић Петар, „Обавештавање као дипломатска функција“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 226–243.

Васић Душан, *Превентивна дипломатија – Теоријски концепт, нормативни оквир и политичке контроверзе*, ЈП „Службени гласник“, Правни факултет у Београду, Београд, 2010.

Дашић С. Давид, *Дипломатија, Савремена и Економска*, КИЗ „Алтера“, Београд, 2013.

Делић Милан, *Обавештајна делатност*, МУП РС, Београд, 1996.

Јанев Игор, *Увод у дипломатију*, АГМ књига, Београд, 2015.

Каровић Павле, „Дефиниција дипломације“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 77–90.

Крећа Миленко, *Међународно право представљања (дипломатско и*

27) Michael Rubin, „The Temptation of Intelligence Politicization to Support Diplomacy“, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 29, No. 1, Taylor & Francis Group, 2016, стр. 5.

конзуларно право), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Кризман Богдан, „Хисторијски развитак дипломације“, у зборнику: *Дипломатија*, (приредио: Ђорђе И. Лопичић), Ваша књига, Београд, 2006, стр. 51–75.

Лазић Радојица, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2014.

Милошевић Милан, *(Контра)шпијунажа*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2011.

Митић Миодраг, *Дипломатија – делатност, организација, вештина, професија*, ЈП „Службени гласник“, 2001, Београд.

Парезановић Марко, „Специјалне службе и енергетска безбедност“, *Национална безбедност*, бр. 1, Београд, 2014, стр. 21–45.

Петковић Милан, *Тајни Ратници*, Тетра ГМ, Београд, 1996.

Ронин Роман, *Обавештајни рад*, ЈП „Службени гласник“ и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2009.

Савић Андреја, *Увод у државну безбедност*, ВШУП, Београд, 2000.

Савић Андреја, Бајагић Младен; „Улога обавештајне активности у спољној политици“, *Наука, безбедност, полиција*, Полицијска академија, вол. 8, број 1, Београд, 2003, стр. 17–50.

Сатоу Ернест, *Дипломатска пракса* (приредио: Сер Ајвор Робертс), Holiwell Neopren, Београд, 2013.

Симовић Слободан, *Индустријска шпијунажа и заштита пословне тајне*, Графостил, Крагујевац, 2012.

Стајић Љубомир, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Београд, 2015.

Стајић Љубомир, Лазић Радојица, *Увод у националну безбедност*, Академија за националну безбедност и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2015.

Цу Сун, *Умеће ратовања*, Бабун, Београд, 2014.

Betts Richard, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, Columbia University, New York, 2007.

Denza Eileen, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Pinkus Jonathan, „Intelligence and Public Diplomacy: The Changing Tide“, *Journal of Strategic Security*, Vol. 7, No. 1, Spring 2014, стр. 33–46.

Rubin Michael, „The Temptation of Intelligence Politization to Support Diplomacy“, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 29, No. 1, Taylor & Francis Group, 2016, стр. 1–25.

Scott Len, „Secret Intelligence, Covert, Action and Clandestine Covert Acton and Clandestine Dipomacy“, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Taylor & Francis Ltd, 2004, стр. 322–341.

Watson Adam, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, Routledge, London, 1991.

Williams Abiodyn, „Public Diplomacy in an Age of Faith“, in: *Toward a New Public Diplomacy* (ed. Philip Seib), Palgrave Macmillan, New York, 2009, стр. 217–238.

Radojica S. Lazic

INTELLIGENCE AND DIPLOMACY

Resume

Intelligence activities and diplomacy are, of course, in function of realization of certain national interests. No democratic country can even imagine these two important functions to act without certain orders from the top authorities. Therefore it is quite understandable that they are interconnected, that certain activities of theirs are permeated and intertwined.

That is why it is understandable that these two professions, very important for a state, have always been „shoulder to shoulder". For these reasons it is quite clear that both intelligence work and diplomatic activities have greatly contributed to transferring of the pendulum of their competencies, sometimes consciously, sometimes unconsciously, to others` area.

This paper unequivocally shows that what is common for both professions (each in its own way) is collection of certain data and informing political decision-makers on topics of interest in the domicile state. Diplomacy does it in a legal way, based on set norms of the international law. The rules of diplomacy, therefore, are subject to strict procedures within the framework of international relations. Informing on events in the domicile state by all allowed means is the basic principle of work of modern diplomacy.

Intelligence activity and espionage, as the method of secret collection of data, is strictly sanctioned by national criminal-legislative norms. Hence the principal difference between informing - as the principal activity of diplomatic representatives – and intelligence work – as the method of secret activities for collection of most significant and well kept secrets of an opponent, i.e., a country against which it is acted and whose interests and most significant data are to be found – is in the manner of getting them.

Diplomacy, using its apparatus, attempts to do it in that manner, respecting the binding norms of the international law, while intelligence officers do it with the help of special techniques and methods of operative activity, very often using illegal means and methods. Their „targets" are most frequently institutions and individuals in the country of interest who are in possession of such information, which could be

of extreme importance for gaining economic, military, political and other positions for the country for whose interests they act.

The research has unequivocally shown that in circumstances of present international relations it is ever more difficult to draw the line between diplomacy and intelligence work. That is why we can say with certainty that these two activities are mutually permeated and intertwined. Very often some diplomatic activities, especially activities of secret diplomacy, when burning problems solving is in question, the issues of war and peace, resemble secret operations of security services. Examples given in this paper confirm this.

Also, there are many examples showing the degree in which intelligence data were misused for the purpose of achieving certain political goals (politization of intelligence work). We should not forget or neglect the fact that intelligence data present a very significant factor in making political decisions. For these reasons it is quite understandable and normal that political decision-makers shall in some circumstances transfer intelligence data into a political action in order to realize a goal. The degree in which ethical principles of the said professions shall be violated depends on the interests to be achieved.

Therefore it is quite understandable that the imperative of each state, especially for decision-makers of the most important issues, in a foreign policy domain, is to have accurate and precise data provided to them in due time, based on which they will be able to make the best possible decisions in the interest of their country, without neglecting in that the interests of the other side, and respecting the principal norms of the international law.

Keywords: diplomacy, security, intelligence providing, intelligence work, security services, political decisions

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 352/353(437.3)

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 251-266

Александар Јазић
Институт за међународну политику и привреду, Београд

ПОЛОЖАЈ ОПШТИНА И РЕГИОНА У ЧЕШКОЈ РЕПУБЛИЦИ*

Сажетак

У раду се анализира процес почетка и спровођења децентрализације у Чешкој Републици након уласка у процес транзиције. Пажња је највише посвећена темељима и организацији успостављених на савременим стандардима након распада Варшавског пакта. Значајан елемент ове анализе је усклађеност процеса децентрализације у овој земљи са европским стандардима у истој области. Циљ овог рада је да се утврди јасна дефинисаност положаја и овлашћења јединица локалне самоуправе, што укључује и регионе. Зато је Устав Чешке Републике важан аспект у овој анализи. У то спада и јасан увид у разграничење овлашћења и надлежности између локалних и регионалних власти, на једној, и централних власти, на другој страни. У раду се може видети да је Чешка Република учинила значајне кораке у унапређењу свог система локалне и регионалне самоуправе у складу са савременим стандардима који постоје у овој области. Намеће се мишљење да је постојећи систем локалне и регионалне самоуправе у Чешкој Републици изграђен по угледу на развијене западноевропске земље. У случају ове државе то значи да су темељи локалне и регионалне самоуправе изграђени су на савременим основама, односно његово функционисање прати развој ове области који постоји на европском тлу.

Кључне речи: Чешка Република, децентрализација, локална самоуправа, регионална самоуправа, општине, градови, региони

* Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти", финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

1. УВОД

Савремени стандарди административне организације и уређења државе незаобилазно захтевају спровођења процеса децентрализације. У појединим државама тај процес је веома рано реализован. Са друге стране, постоје државе које су започеле или завршиле процес децентрализације. У другом случају најчешће се ради о државама које су у прошлости биле уређење у складу са комунистичком идеологијом. Дакле, ради се о државама бившег Варшавског пакта. У овим држава уређење је било такво да су кључну, односно пресудну, улогу имале централне власти. То је било у складу са уређењем у коме је постојала потреба за контролом свих процеса и сфера у друштву. У таквим околностима било каква израженија самосталност нижих органа власти није се уклапала у тада доминантну концепцију уређења друштва. Након распада Варшавског пакта његове државе чланице, међу којима и Чешка Република, одлучиле су се за потпуну реформу унутрашњег уређења државе. То је подразумевало и спровођење процеса децентрализације. Почетак и реализација тог процеса није била лака, јер Чешка Република, тада још у саставу бивше Чехословачке, није имала дугу историју у вези са децентрализованим државним системом. Зато је било потребно ослонити на моделе система локалне самоуправе који су постојали у другим државама. Није било могуће преузети неки модел у целости због специфични околности у којима се налазила Чешка Република, али и због унутрашњих потреба карактеристичних за ову државу. Посебну околност у вези са унутрашњим потребама представљао је процес транзиције у које Чешка Република, односно Чехословачка, тада ушла. Због тога је процес децентрализације и промену унутрашњег уређења требало спроводити у и складу са интензивним и брзим променама које су се током транзиције дешавале.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У ЧЕХОСЛОВАЧКОЈ: ПОЧЕЦИ И САМОСТАЛНОСТ ЧЕШКЕ РЕПУБЛИКЕ

Нова власт је 1990. године укинула стари систем у коме су постојала три нивоа локалне самоуправе. Број округа је остао 76, а још један је формиран средином 90-их година. Надлежности укинутих региона додељене су регионима. Општинске и кому-

налне власти поново су признате као основни ниво локалне самоуправе. Општине, којих је тада било 6236, добиле су право да иницирају доношење општинских прописа и подзаконских аката. Поред тога, општинским властима су додељене легислативне и извршне надлежности, а уведен је и референдум на овом нивоу. У међувремену није дошло до формирања представничких органа на окружном нивоу. Окрузи су остали деконцентрисани органи централне власти. Они су имали надлежност да у одређеним случајевима пониште одлуке општинских власти. У септембру 1990. године власти у Чехословачкој формирале су комисију са задатком да испита различите предлоге нових административних аранжмана. Комисија је требала да изврши анализу немачког, аустријског и италијанског модела. Ипак, интересовање за ове реформе је брзо опало међу кључним политичарима у Чехословачкој. Разлог за то било је започињање прве фазе економске реформе и приватизације, али и погоршање односа између Чешке и Словачке. Питање административних и територијалних реформи готово је у потпуности изгубило значај 1992. године када је дошло до распада Чехословачке.

Ово питање је поново покренуто 1993. године, јер је нови Устав Чешке обавезивао Владу да формира хијерархијски више јединице локалне самоуправе. Планиране јединице локалне самоуправе требале су да имају представничке органе изабране на период од четири године, уз минималне интервенције централне власти у њихов рад. Уставни закон о формирању региона усвојила су оба дома Парламента Чешке 1997. године, чиме је омогућено формирање 14 виших јединица локалне самоуправе. Питање регионалних скупштина није узето у обзир, па је настављена дебата о надлежностима региона и њиховим односима са општинским и централним властима. У априлу 2000. године у Дому посланика је усвојен Закон о регионима, који је омогућио регионалним скупштинама да бирају и распусте регионални савет и регионалног гувернера. Овом телу је додељена надлежност доношења подзаконских аката и субвенционисања општина, грађанских асоцијација и других асоцијација на територији региона. Регионалним властима је дозвољено да усвајају регионални буџет и издају обвезнице. Други Закон донет је 2000. године и односио се на права 14 новооснованих региона да стичу и самостално располажу својом имовином. Избори за органе 14 региона одржани су 12. новембра 2000. године. Нове регионалне скупштине имале су

између 45 и 65 чланова у зависности од броја становника и њихов мандат је трајао четири године. Треба рећи да су окрузи укинути 31. децембра 2002. године.[1)]

Дакле, из претходних пасуса види се да је систем локалне самоуправе у Чешкој Републици двостепен. Самосталност у деловању јединица локалне самоуправе загарантована је Уставом. Органи централне власти имају право да се мешају у рад органа локалне самоуправе у случају да се њиховим радом повређују закони или Устав. Општине и региони имају изворне и пренесене надлежности. Када се ради о пренесеним надлежностима, централне власти су у том случају обавезне да јединицама локалне самоуправе пруже адекватну надокнаду за обављање послова који спадају у те надлежности.[2)]

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

3.1. Нивои локалне власти: јединице и положај

Према члану 99. Устава Чешке Републике, општине (чешки: *obec*) су основне јединице територијалне самоуправе, док су више јединице региони.[3)] Законом о оснивању региона, кога су 1997. године усвојила оба дома Парламента Чешке Републике, дошло је до формирања 14 региона (чешки: *kraj*). Главни град Праг представља један од региона.[4)] Између општина и региона постоје и окрузи, али је њихов основни задатак да делују у име органа централне власти, па се не могу посматрати као још један ниво локалне самоуправе. На основу поверених надлежности, општински органи врше одређене државне функције, али под надзором државне окружне управе. Велики градови[5)] као што су Праг, Брно, Острава или Плзен обављају неке функције које би требале бити у надлежности окружних канцеларија.[6)]

1) Видети детаљније: Jennifer A. Yoder, "Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic", *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2, 2003, стр. 275-279.

2) Видети детаљније: Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Правни фкултет у Нишу и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 151-152.

3) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 99.

4) Видети детаљније: Jennifer A. Yoder, "Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic", нав. дело, стр. 278.

5) Под термином велики градови подразумевају се градови који имају минимум 100 000 становника и више.

6) Видети детаљније: Карел Лацина, Зденка Вајдова, „Локална самоуправа у Републици Чешкој", у зборнику: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, (приредио: Мијат Да-

У систему локалне самоуправе Чешке Републике посебно место заузима 12 „статутарних градова“ (чешки: *statutární město*). Ти градови су: Брно, Острава, Плзен, Оломоуц, Опава, Карлови Вари, Чешке Буђејовице, Храдец Карлове, Пардубице, Злин, Хавиров и Усти над Лабем. Овим градовима су централне власти доделиле проширена овлашћења у спровођењу поверених надлежности. Опсег проширених овлашћења зависи, пре свега, од величине града, али и од његовог привредног, социјалног и културног значаја за регион у коме се налази. Статус статутарног града не доноси локалним органима значајне функције, а неки од градова са овим статусом могу се даље делити на мање јединице у складу са општинским статутима.[7)]

3.2. Функционисање локалних органа власти и локални избори

У члану 101. Устава истакнуто је да општинама независно управљају њихови представнички органи, а иста одредба важи и за више јединице локалне самоуправе, односно регионе.[8)] Чланови представничког органа бирају се тајним гласањем на основу општег, једнаког и непосредног гласачког права. Њихов мандат траје четири године, а статутом су дефинисане околности које могу довести до расписивања превремених избора.[9)]

Општински савет је представнички орган и има највишу власт у општини. Сваки општински савет има од пет до 55 чланова пропорционално броју становника општине. Његове чланове бирају грађани на директним изборима, а општински савет самостално дефинише тачан својих чланова. Састанци општинског савета морају бити одржани минимум једном у три месеца.

Извршну власт на територији општине има општински одбор који је у обављању својих функција одговоран општинском савету. Број његових чланова је од пет до 11 и међу њих спадају градоначелник, заменик градоначелника и остали појединци које из својих редова бира општински савета. Састанке општинског одбора по потреби сазива градоначелник, а општински савет

мјановић), Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 158-160.

7) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, “Local Government in Czech Republic”, *Decentralization: Experiments and Reforms*, (ed. Tamás M. Horwáth), Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000, стр. 264.

8) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 101, para. 1 and para. 2.

9) Исто, Art. 102.

може да распусти општински одбор. Овлашћења општинског одбора укључују могућност оснивања комитета, као и одобравање чланства у њима. Чланство у комитетима није ограничено на чланове општинског савета и може да укључи грађане општине.

Градоначелника бира општински савет коме је и одговоран за вршење својих функција. У малим општинама у којима није изабрана општински одбор градоначелник врши дужности овог органа.[10)]

3.3. Овлашћења органа локалне самоуправе

Надлежности представничких тела јединица локалне самоуправе регулише члан 104. Устава. Представничко тело општине има овлашћења за самостално деловање у областима које нису у надлежности више јединице локалне самоуправе. Представничка тела јединице локалне самоуправе могу усвајати обавезујуће прописе, али у границама својих надлежности.[11)]

Општине су одговорне за пружање бројних услуга од којих су једне обавезне, а друге додељене. Обавезне услуге деле се на „јавне“ и „техничке“. Пружање „јавних услуга“ финансира се по принципу јавних потреба, док се „техничке услуге“ финансирају новчаним надокнадама корисника. „Јавне услуге“ укључују одржавање локалних путева и улица, руковођење општинским образовним институцијама, социјалне услуге, бригу о старима и инвалидима, здравствене услуге, гарантовање јавне безбедности и рад ватрогасних бригада. У „техничке услуге“ спада уклањање отпада, снабдевање водом, одстрањивање отпадних вода, јавни транспорт и одржавање паркова. Услуге на територији општине пружају комунална предузећа финансирана из буџета у сарадњи са приватним сектором и преко општинских удружења. Опционе услуге најчешће се пружају у сфери културе, што подразумева одржавање општинских библиотека, локалних установа културе и објеката за рекреацију.[12)]

Члан 105. Устава предвиђа могућност делегирања надлежности централних власти органима јединице локалне самоуправе, али у складу са законом.[13)] Према члану 101. став 3. јединице

10) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, “Local Government in the Czech Republic”, нав. дело, стр. 265; 268.

11) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 104.

12) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, “Local Government in the Czech Republic”, нав. дело, стр. 272-273.

13) Видети детаљније: *Constitution of the Czech Republic*, 16 December 1992, Art. 105.

локалне самоуправе могу поседовати имовину и самостално руководити пословима у складу са својим буџетом.[14)]

3.4. Извори прихода јединица локалне самоуправе

Главни извор прихода општине су порези на лични доходак. Удео општине у овом порезу је 30%, док је удео државе 40%. Преостали износ се додељује окружним канцеларијама. Важан извор општинских прихода су три врсте пореза које општина самостално убира на својој територији. То су (1) порез који плаћају предузетници, а који прикупља држава и у целости додељује општини, (2) порез на некретнине, који се одређује и прикупља на посебним територијама и у целости преноси општинама и (3) порез на приход предузећа, од којег 20% остаје општини, а 80% припада држави.

Комуналне обвезнице са гаранцијом у виду општинске имовине представљају још један облик прихода који општина самостално прикупља. Најчешће се догађа да већи градови издају обвезнице да би прикупили средства за инвестиције и обезбедили ефикасно вршење својих функција. Разне субвенције из државног буџета важна су ставка у општинском буџету. Најбитније субвенције намењене су за финансирање старачких домова, центара за бригу о деци и специјализованих установа социјалне и здравствене заштите. Другим државним субвенцијама помаже се рад ватрогасних бригада, локалног јавног транспорта, вртића и основних школа. Субвенције државе обично чине од 25% до 30% општинских буџета.[15)]

3.5. Доношење одлука и учешће грађана у одлучивању локалних власти

Референдум је најважнији облик директне демократије на свим нивоима локалне самоуправе. Он може бити расписан да би се донела одлука о питањима у искључивој надлежности општине. Право учешћа на референдуму имају сви пунолетни грађани Чешке, а може бити расписан на територији целе општине или у неким њеним деловима. Грађани могу тражити расписивање референдума преко петиције коју је потписао унапред дефинисан број грађана. Петиција се предаје општинском одбору који

14) Исто, Art. 101, para. 3.

15) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 279.

доноси одлуку о расписивању референдума. Да би одлука која се доноси на референдуму била важећа за њу мора гласати минимум 1/4 изашлих гласача.[16] Постоје обавезујући и консултативни референдум. Обавезујући референдум односи се на питања у искључивој надлежности општине. Консултативни референдум одржава се када је грађанима дозвољено да се изјасне о неком питању, а општина нема надлежност да донесе одлуку. Резултати консултативног референдума нису обавезујући.[17]

Поред референдума, грађани могу учествовати у доношењу одлука кроз: консултације на састанцима и дискусијама о различитим темама или јавним пројектима, активности асоцијација грађана, оснивање асоцијација и комитета суседстава, коришћење права на петицију и укљученост у руковођење неких општинских питања.[18]

Референдум на нивоу региона може иницирати регионална скупштина или Припремни комитет грађана. За функционисање наведеног Комитета неопходна је подршка минимум 6% грађана са правом гласа, и то у облику листе потписа. Референдумом се одлучује о питањима из области изворних надлежности региона, изузев питања које се односе на буџет, регионална тела, подзаконска акта или у случају ако је референдум на регионалном нивоу о истом питању одржан у последње две године. Резултати референдума сматрају се важећим ако је 35% грађана са правом гласа узело учешће. Одлука донета на референдуму обавезујућа је за скупштину и остале органе региона ако је више од 50% учесника референдума и минимум 25% од укупног броја становника региона са правом гласа одговорило са „да“. Ако неки од ова два услова није испуњен резултати референдума се сматрају консултативним.[19]

3.6. Положај јединица локалне самоуправе у односима са другим нивоима власти

Члан 101. став 4. Устава одређује да централне власти могу да се умешају у активности јединице локалне самоуправе само

16) Исто, стр. 266-267.

17) Видети детаљније: Hana Vojtechova, “The Role of Local Referenda”, European Commission, Community Research, Arenas for Risk Governance – ARGONA, стр. 19-20.

18) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, Council of Europe, Strasbourg, October 2010, стр. 17-18.

19) Исто, стр. 17.

ако се њима крши закон.[20] Са друге стране, чланом 87. Устава представничком телу региона омогућено је да пред Уставним судом поднесе жалбу ако сматра да је централна власт незаконито интервенисала у његове надлежности. Уставни суд доноси коначну одлуку у таквим споровима.[21]

Специфичност државне администрације у Чешкој оличена је у постојању „одвојених" органа централних власти који делују на окружном и регионалном нивоу. Општинска администрација врши поверене функције под надзором окружних органа централних власти, према чијим је одлукама и препорукама дужна да се руководи. Окружне канцеларије имају улогу и апелационих тела за грађане који се не слажу са одлукама које је донела општинска власт. У случају да општинске власти донесу одлуку која је неадекватна или није у складу са законом, окружна канцеларија може суспендовати такву одлуку.[22]

3.7. Удруживање јединица локалне самоуправе

У члану 101. Устава истакнуто је да је јединица локалне самоуправе независна у свом деловању и да њеним активностима самостално руководи њен представнички орган.[23] У ставу 4. истог члана наглашено је да централна власт може да интервенише у активности јединице локалне самоуправе само ако се њима крши закон и ако се не спроводе у складу са статутом.[24] Дакле, јединице локалне самоуправе имају право да оснивају организације и да се учлањују у асоцијације, али ако су такве активности у складу са законом.

Најпознатије удружење општинских власти је Асоцијација градова и општина Чешке Републике (*Svaz měst a obcí České Republiky – SMO ČR*). То је добровољна и неполитичка НВО која има улогу медијатора између централних и општинских власти. Основни задатак ове асоцијације је брига о интересима и правима општине. Она својим деловањем осигурава координисан приступ и легитимну форму лобирања за интересе општина на централном нивоу.

---

20) Видети детаљније: *Constitution of the Czech Republic*, 16 December 1992, Art. 105, para. 4.

21) Исто, Art. 87.

22) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 262-264.

23) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 101. para. 1.

24) Исто, Art. 101, para. 4.

4. РЕГИОНАЛНА САМОУПРАВА

Званичан назив за регион у Чешкој је крај. Територија ове државе подељена је на 14 региона. Један од тих региона и главни град Праг. Наведена административна подела на регионе буде реализована је 2000. године, а финални договор у вези са тим питањем постигнут је три године раније.

4.1. Функционисање регионалних власти и регионални избори

Најважнији органи региона су регионална скупштина и регионални савет. Чланове регионалне скупштине директно бирају грађани тајним гласањем на општим изборима, а њихов мандат траје четири године. Друга питања у вези са регионалним изборима дефинисана су у статуту региона. У надлежност регионалне скупштине спада контрола буџета и субвенција додељених општинама. Регионални савет је извршни орган и његови чланови су председник, потпредседник и други појединци које бира регионална скупштина на период од четири године. Регионалном савету у раду помажу различите регионалне службе.[25)]

Важно је истаћи да у Чешкој постоји заједнички модел јавне управе у коме су регионални органи истовремено извршна тела централне власти и територијални самоуправни органи. Уставом је дефинисано које функције администрације централне власти извршавају регионални органи.[26)] Исти случај постоји и када су питању општински органи.

Самоуправни региони којих има 14 груписано је у осам већих „кохезионих" региона како би се створили услови за управљање Структурним фондовима. У складу са методологијом ЕУ, ови региони су одређени као НУТС 2 региони. Сваки од осам НУТС 2 региона има регионални савет састављен од представника свих скупштина самоуправних НУТС 3 региона које обухвата. Добијање помоћи у виду Структурних фондова захтева постојање Регионалног оперативног програма. Регионални савет је руководећи регионални орган и одговоран је за припрему наведених програма.[27)]

25) Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, Council of European Municipalities and Regions, Paris, 2006, стр. 11.

26) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, The Assembly of European Regions, Strasbourg, October 2010, стр. 51.

27) Видети детаљније: Michael Baun, Dan Marek, "Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic", *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 4, December 2006, стр. 413.

4.2. Овлашћења регионалних органа власти

У изворне надлежности региона, између осталог, спада брига о јавном здрављу, социјална помоћ, средње образовање, одржавање регионалне мреже путева, јавни превоз, заштита животне средине и регионални развој.[28)] Региони врше и пренете функције централне власти које су дефинисане законом, а односе се на посебне области политике, као што су спољна политика, унутрашњи послови, одбрана и безбедност, индустрија и трговина, финансије, инфраструктура и пољопривреда.[29)]

Централна власт интервенише у надлежности региона само ако се тиме штити уставни поредак. Питања у интересу региона и његових становника спадају у искључиву надлежност регионалних власти, а једини изузетак су делегиране надлежности. Обављање делегираних послова регулисано је одређеним оквирима. Први оквир је јасно дефинисана процедура доношења уредби на нивоу региона. Други оквир су владине резолуције и директиве које издају централни административни органи. Регионалне власти добијају одговарајућу финансијску надокнаду за вршење пренетих надлежности.[30)]

4.3. Извори прихода јединица регионалне самоуправе

Региони у Чешкој поседују имовину и самостално управљају својим активностима у складу са висином њиховог буџета. Фискална аутономија региона је у одређеној мери ограничена, јер њихове власти немају овлашћења за наметање било каквог регионалног пореза. Прилив финансијских средстава у буџет региона остварује се од пореза прикупљених на нивоу читаве државе, а законом је прописано колики је њихов удео. Проценат који припада регионима дефинише се на централном нивоу након консултација са Асоцијацијом региона Чешке Републике (*Asociace krajů České Republiky – AKČR*). Додатни приходи остварују се субвенцијама централне власти, управљањем имовином и економским активностима. Структурни фондови ЕУ представљају још један извор прихода за регионе.[31)] Од укупних прихода који су оства-

28) Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, нав. дело, стр. 11.

29) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, нав. дело, стр. 53.

30) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, нав. дело, стр. 20-24.

31) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, нав. дело, стр. 53.

рени опорезивањем на државном нивоу удео региона у већини пореза износи 8,92%. Порези који представљају извор прихода за регионе су: ПДВ, 60% од пореза на доходак самозапослених и независних радника, као и поједини порези везани за приход грађана и предузећа. Удео сваког региона у наведеним порезима одређен је законом, а кључни критеријуми расподеле су број становника, економска развијеност, број и обим регионалних организација и врста регионалних проблема.[32)]

У законодавству Чешке није предвиђен систем за уједначавање финансијских капацитета региона и општина. Са друге стране, постоји сложен систем условних дотација и субвенција које су намењене за посебну употребу. Зато да би им биле одобрене дотације и субвенције регионалне или општинске власти достављају централним органима извештаје о утрошку средстава.[33)]

Субвенције централних власти износе 58% од укупних прихода региона, а Општа управа за трезор (*Všeobecná pokladní správa*) је најважнији орган надлежан за доделу. Најчешће се субвенције додељују за квалитетније функционисање железничког и аутобуског саобраћаја, али и за регионалне пројекте. Општа управа за трезор субвенцијама финансира вршење делегираних функција и добровољне ватрогасне бригаде у сваком региону. Други државни органи који додељују субвенције регионима су Министарство за рад и социјална питања, Министарство образовања, омладине и спорта или Министарство за регионални развој. Субвенције имају посебну сврху и укључују финансирање текућих и капиталних активности у надлежности региона. У већини случајева централне власти захтевају да је прималац субвенције способан да буде кофинансијер програма. Додатни услов представља врста програма за коју се новац издваја. Субвенције су део годишњег државног буџета, а надлежни орган на основу својих критеријума одређује коме ће оне бити додељене.[34)]

4.4. Положај јединица регионалне самоуправе у односима са другим нивоима власти

У складу са Уставом, регионална скупштина подноси предлог закона доњем дому Парламента, односно Дому посланика.

32) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, нав. дело, стр. 28-29.

33) Видети детаљније: Philip J. Bryson, Gary C. Cornia, "Fiscal Decentralization in the Czech Republic", Analytical report, *United Nations Public Administration Network*, 22 July 2002, стр. 9.

34) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, нав. дело, стр. 30-31.

Овакву врсту интервенције регионалне власти најчешће користе када желе да заштите своје активности. Надлежности локалних и регионалних власти строго су дефинисане законом. Регионална скупштина нема надлежност да пренесе било који задатак општинским органима, а Уставом су јасно утврђени њихови односи. Између ова два нивоа власти не постоји хијерархија, већ се њихов однос заснива на сарадњи.

У односе региона и централне власти спада вршење делегираних функција. Одговарајући регионални органи врше функције које иначе обавља централна администрација. У вршењу пренетих функција регионални савет је одговоран надлежном министарству или другом органу.[35)]

4.5. Удруживање јединица регионалне самоуправе

Чешки региони остварују блиску сарадњу са регионима других држава. Ова сарадња мора бити у складу са овлашћењима које регион има. Успостављена сарадња је заснована на писаним уговорима или чланству у међународним организацијама у које су укључени региони разних држава.[36)]

Регионалне власти могу основати правно лице на основу уговора о сарадњи, али само ако је такав уговор дефинисан, односно наведен, у оквиру међународног споразума који обавезује централне власти Чешке.

Асоцијација региона Чешке Републике (*Asociace krajů České Republiky – AKČR*) је нестраначка и невладина организација, а њен основни задатак је заступање интереса региона и територијалног развоја. Поред наведених, постоји неколико стотина организација општина које заступају локални развој и заједничко решавање проблема у њиховој искључивој надлежности.[37)]

Већина регионалних удружења бави се проблемима који превазилазе капацитете општина, као што су питања у области енергетских извора, животне средине и саобраћаја. Појединa удружења окупљају општине заинтересоване за стандардизацију пословања на нивоу целе државе. У таква удружења спадају Асоцијација историјских насеља у Чешкој, Моравској и Шлезији (*Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska – SHS*

35) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, нав. дело, стр. 52-53.

36) Исто, стр. 53.

37) Видети детаљније: Zdenka Vajdova, "Czech Republic", UCLG Country Profile, United Cities and Local Governments, стр. VI.

ČMS) и Асоцијација бањских градова Чешке Републике (*Sdružení lázeňských míst České Republiky – SLM ČR*).[38)]

5. ЗАКЉУЧАК

Завршетак Хладног рата условио је многе промене на унутрашњем плану у већини држава. Системи унутрашњег уређења држава које су постојали у овом периоду нису више могли да одговоре потребама развоја, грађана и локалних заједница. То је приморало државе да се окрену реформи административног система како би могле да иду у корак са променама које су добиле глобални карактер. Централне власти нису могле више саме да се баве сваким сегментом политике и организације на својој територији. Зато су многа овлашћења делегирана нижим нивоима власти. Тиме је започео процес децентрализације заснован на савременим потребама и стандардима. Једна од држава која је усвојила савремене стандарде децентрализације била је Чешка Република, која је овом процесу приступила веома пажљиво како би стабилизовала свој унутрашњи поредак и направила корак напред ка укупном развоју. Чешка Република је од распада Варшавског пакта и уласка у процес транзиције прешла велики пут у напорима да на најефикаснији начин децентрализује свој административни систем. Садашњи систем локалне и регионалне самоуправе у Чешкој Републици постављен је на добрим основама. То је управо разлог константног развоја локалне самоуправе у овој држави. Чешка Република је временом постала држава чланица Европске уније (ЕУ), што је пружило додатне могућности за развој локалне и регионалне самоуправе у овој држави. Чланство у ЕУ створило је прилику јединицама локалне самоуправе, укључујући и регионе, да се ближе повежу са јединицама локалне самоуправе из развијених западноевропских држава. Такође, различите политике ЕУ и фондови везани за локалну самоуправу додатно су подржали функционисање и развој локалне и регионалне самоуправе у Чешкој Републици. Може се слободно рећи да данас у Чешкој Републици постоји систем локалне и регионалне самоуправе који по ефикасности може да парира истим системима у старим чланицама ЕУ.

38) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 269-270.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Правни факултет у Нишу и Службени гласник, Београд, 2011.

Лацина Карел, Вајдова Зденка, „Локална самоуправа у Републици Чешкој“, у зборнику: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, (приредио: Мијат Дамјановић), Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 153-181.

Baun Michael, Marek Dan, “Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 4, December 2006, стр. 409-428.

Bryson Philip J, Cornia Gary C., “Fiscal Decentralization in the Czech Republic”, Analytical report, United Nations Public Administration Network, 22 July 2002, стр. 1-17.

Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992.

Lacina Karel, Vajdova Zdenka, “Local Government in Czech Republic”, *Decentralization: Experiments and Reforms*, (Tamás M. Horwáth), Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000, стр. 262-279.

Local and regional structures in Europe, Council of European Municipalities and Regions, Paris, 2006, стр. 11.

Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic, Council of Europe, Strasbourg, October 2010, стр. 1-41.

The State of Regionalism in Europe, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, The Assembly of European Regions, Strasbourg, October 2010.

Vajdova Zdenka, “Czech Republic”, UCLG Country Profile, United Cities and Local Governments, стр. I-VII.

Vojtechova Hana, “The Role of Local Referenda”, European Commission, Community Research, Arenas for Risk Governance – ARGONA, стр. 1-28.

Yoder Jennifer A., “Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2, 2003, стр. 263-286.

Aleksandar Jazic

POSITION OF MUNICIPALITIES AND REGIONS IN THE CZECH REPUBLIC

Resume

After entering the period of transition, the process of decentralization in the Czech Republic continued in accordance with the foreign policy objectives of which are in the first place was to join the European Union. It was therefore very important to harmonize

and develop the mentioned process in the direction of achieving the standards that exist on the territory of the European Union. During the decentralization process clearly were defined position and powers of local governments in the Czech Republic, which includes the regions too. It was therefore important to establish a clear system of local and regional government in the Constitution of the Czech Republic. This includes a clear insight into the division of powers and responsibilities between local and regional authorities, on the one side, and the central government, on the other side. The paper can be seen that the Czech Republic has made significant steps in improving its system of local and regional self-government in accordance with the modern standards that exist in this area. This imposes the opinion that the current system of local and regional government in the Czech Republic was built on the model of developed western European countries. Also, bases of local and regional governments are built on modern standards, but its operation follows the development of this field that exists on European soil. In the Czech Republic system of local government was established in the way in which municipalities have the most significant position. This is an important quality indicator of organization of local self-government, because authorities are closer to citizens and allows them to more easily solve problems that they have in their local community. The development and establishment of a regional government represents a support for lower units of local self-government in order to function more efficiently. The transfer of authority from the central government to the regions offers municipalities the ability to more easily accomplish their tasks by possibility to rely on higher units of local self-government that are "closer" than the central government. Also, the central government through transfer of powers to regional authorities allows them self to concentrate on carrying out the tasks which are important for the whole country. Therefore, it can be concluded that in the Czech Republic was established a system of local and regional government that meets the above preconditions for efficient functioning.

Keywords: Czech Republic, decentralization, local self-government, regional self-government, municipalities, cities, regions

* Овај рад је примљен 18.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

Право и политикА

УДК 347.440.44:342.8

Монографска студија

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 267-313

Дејан Б. Ђурђевић
Правни факултет, Универзитет у Београду

ФОРМА ПУНОМОЋЈА *DE LEGE LATA* И *DE LEGE FERENDA*[*]

Сажетак

Након увођења јавног бележништва и афирмације строжих форми (солемнизација и јавнобележнички запис) за уговоре о отуђењу непокретности, у српском правном поретку појавила су се различита схватања о томе које нотарске послове могу вршити дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије за српске држављане у иностранству и да ли је за пуноважност пуномоћја које се даје ради закључења уговора о отуђењу непокретности довољно да потпис властодавца буде оверен пред дипломатско-конзуларним представништвом. У првом делу рада аутор анализира различита становишта и на основу те анализе закључује: 1º да дипломатско-конзуларна представништва могу за потребе српских држављана који бораве у иностранству вршити све нотарске послове које познаје српски правни поредак, што укључује и сачињавање јавнобележничких записа и потврђивање (солемнизацију) приватних исправа и 2º да није пуноважно пу-

* Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Идентитетски преображај Србије*, који се реализује на Правном факултету Универзитета у Београду.

номоћје за закључење уговора о отуђењу непокретности ако је на њему само оверен потпис властодавца. У другом делу рада аутор разматра принцип паралелизма форми који је предвиђен чланом 90. Закона о облигационим односима и долази до закључка да је тај принцип оправдан само код блажих форми уговора (обична писмена исправа и овера потписа). Из тог разлога аутор предлаже да се промени законска регулатива и предвиди да је за пуноважност пуномоћја за закључење уговора, за који је законом прописана форма јавнобележничког записа, односно форма јавно потврђене (солемнизоване) исправе, довољно да потпис властодавца буде оверен.

Кључне речи: заступништво; јавни бележник (нотар); конзуларне функције; паралелизам форми; пуномоћје; форма правног посла (уговора)

1. УВОД

Једно од најспорнијих правних питања које се појавило након почетка рада јавних бележника у Републици Србији тиче се форме пуномоћја за закључење уговора о промету непокретности које српски држављани у иностранству сачињавају пред дипломатско-конзуларним представништвом Републике Србије (у даљем тексту: ДКП). Спорно је: 1º да ли ДКП може српским држављанима да потврди приватну исправу (солемнизација), односно да сачини јавнобележнички запис, или је његова делатност ограничена искључиво на оверу потписа (легализација) и 2º да ли јавни бележници могу да прихвате пуномоћје за закључење уговора о промету непокретности које је ДКП сачинио у форми овере потписа? О тим питањима, како ћу касније показати, постоје различити ставови у судској пракси, међу јавним бележницима, као и међу министарствима. Први део рада, који се бави *de lege lata* аспектом форме пуномоћја, биће посвећен разматрању тих питања и давању одговора на њих.

У вези са наведеним спорним питањима нужно се отвара и потреба да се преиспита законска регулатива. Наиме, поставља се питање да ли важећа законска решења којима је уређена материја форме пуномоћја, а која потичу из 1978. године, када је донет Закон о облигационим односима,[1)] могу и даље да опстану

1) Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93.

у условима афирмације строжих форми за правне послове којима се отуђују или оптерећују непокретне ствари.[2] Разматрању тог питања и давању одговора на њега посвећен је други део рада који се бави *de lege ferenda* аспектом форме пуномоћја.

Када се разматра проблематика форме пуномоћја, неопходно је указати на потребу да се јасно разликују три правна посла која се с тим у вези појављују. То су: 1º основни посао (*Grundgeschäft*) на чијој се подлози пуномоћје даје, а који међу собом закључују властодавац и пуномоћник (нпр. уговор о налогу или уговор о раду), 2º пуномоћје као једнострани, апстрактни правни посао којим властодавац овлашћује пуномоћника за заступање и 3º главни посао (*Hauptgeschäft*), тј. правни посао који пуномоћник на основу пуномоћја предузима у име свог властодавца. С обзиром на то да главни посао предузима пуномоћник (вољни заступник), иако он правно везује непосредно властодавца, за тај посао се још користи и назив „заступников посао" (*Vertretergeschäft*).[3] Предмет овог рада је однос између форме која је законом прописана за главни посао и форме пуномоћја.

2. *DE LEGE LATA* АСПЕКТ

2.1. Генеза проблема

До 1. септембра 2014. године, пре него што је у Републици Србији почела да делује јавнобележничка служба,[4] уговори о промету непокретности склапали су се у форми судски ове-

2) До 1974. године за пуноважност уговора о отуђењу непокретности била је довољна обична писмена форма. Од 1974. године захтева се да потписи уговорника буду оверени (легализовани у суду). Након увођења јавног бележништва, српско право, по узору на нека решења у упоредном праву, на пример § 311б. став 1. немачког Грађанског законика (*Bürgerliches Gesetzbuch* – у даљем тексту: *BGB*) или чл. 216. став 1. швајцарског Законика о облигацијама (*Bundesgesetz über das Obligationenrecht* – у даљем тексту: *OR*), пуноважност уговора о отуђењу непокретности условљава поштовањем строгих нотарских форми (јавнобележнички запис и јавнобележничка солемнизација исправе). О тој еволуцији, види уместо свих: Марија Караникић Мирић, „Историја пооштравања законске форме уговора о отуђењу непокретности у српском праву", *Теме*, бр. 4/2015, стр. 1295 и даље.

3) Види уместо свих: Ernst von Caemmerer, „Die Vollmacht für schuldrechtliche Geschäfte im deutschen IPR", у зборнику: *Gesammelte Schriften, Band I – Rechtsvergleichung und Schuldrecht* (Hrsg. Hans. G. Leser), Mohr Siebeck, Tübingen 1968, стр. 60.

4) Види члан 182. Закона о јавном бележништву – ЗЈБ, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/15 и 106/15.

рене исправе.[5] За пуноважност таквих уговора било је довољно да уговорници сачине исправу о својој сагласности воља и да с тим писменом оду у надлежни основни суд где им је судски службеник (а не судија) оверавао потписе на исправи. Ако је нека странка склапала уговор преко пуномоћника (нпр. зато што живи у иностранству па би јој долазак у земљу створио неоправдано велике трошкове), за пуноважност пуномоћја било је довољно да потпис властодавца буде оверен пред судом или ДКП-ом. Такво поступање било је утемељено на члану 90. ЗОО, који се приликом уређивања форме пуномоћја определио за *принцип паралелизма (паритета) форми*: „Форма прописана законом за неки уговор или који други правни посао важи и за пуномоћје за закључење тог уговора, односно за предузимање тог посла.“[6]

Након 1. септембра 2014. године, уговори којима се отуђују непокретности морају бити закључени у строжем облику: у форми јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе или у форми јавнобележничког записа.[7] Члан 90. ЗОО налаже да се пооштравање форме уговора о отуђењу непокретности одрази и на форму пуномоћја које се даје за закључење таквог уговора, независно од тога да ли се то пуномоћје сачињава пред јавним бележником или пред судом у Републици Србији, или се пак сачињава пред ДКП-ом. Другим речима, ако неко данас жели да прода непокретност преко пуномоћника, из члана 90. ЗОО недвосмислено проистиче да пуномоћје за тај посао мора бити дато

5) Види члан 4. став 1. Закона о промету непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 42/98, 111/09, који је био на снази до 1. септембра 2014. године.

6) Принцип паралелизма форми односи се само на случајеве када је за главни уговор предвиђена законска форма. Овакав закључак проистиче из формулације члана 90. ЗОО која почиње речима: „Форма *предвиђена законом* ...“. Ако су за главни уговор уговорници предвидели одређену форму као услов његове пуноважности (уговорена форма, члан 69. ЗОО), пуномоћје за закључење тог уговора не мора бити дато у тој истој, уговореној форми. У том смислу, види: Слободан Перовић, *Коментар Закона о облигационим односима* (приредио: Слободан Перовић), Савремена администрација, Београд 1995, књ. I, стр. 193.

7) Законска решења која су важила од 1. септембра до 6. новембра 2014. године предвиђала су да уговори о отуђењу непокретности морају бити закључени искључиво у форми јавнобележничког записа. Види члан. 4. Закона о промету непокретности – ЗПН, *Службени гласник РС*, бр. 93/14 и члан 82. ст. 1. тач. 5) Закона о јавном бележништву, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14 и 93/14. Касније, под политичким притиском који је створен тзв. „протестом адвоката“, законодавац је за уговоре о отуђењу непокретности предвидео конкуренцију форми јавнобележничког записа и нотарски потврђене (солемнизоване исправе). Види: Закон о изменама и допунама Закона о јавном бележништву и Закон о изменама и допунама Закона о промету непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 121/14.

у форми солемнизоване исправе, јер је за закључење главног уговора предвиђена управо та форма.

Упркос томе што је формулација члана 90. ЗОО веома прецизна, ДКП-ови и после 1. септембра 2014. године раде као да се ништа није променило. На пуномоћјима за закључење уговора о располагању непокретностима у Републици Србији ДКП-ови само оверавају потписе уместо да та пуномоћја солемнизују, односно да их сачине у форми јавнобележничког записа. Јавни бележници одбијају да на основу таквих пуномоћја солемнизују уговоре о отуђењу непокретности,[8] а уговорници против одлука о одбијању солемнизације изјављују приговоре надлежним основним судовима. Приликом одлучивања о тим приговорима у судској пракси су се појавила два опречна становишта. Према првом, пуномоћје на којем је ДКП само оверио потпис узима се за пуноважно, те га јавни бележник мора прихватити и дозволити пуномоћнику да у име властодавца закључи уговор о отуђењу непокретности.[9] Друго схватање, које инсистира на дословном поштовању принципа паралелизма форми из члана 90. ЗОО, пуномоћје за располагање непокретношћу сматра ништавим ако је на њему само оверен потпис властодавца.[10]

Ради превазилажења проблема са пуномоћјима која српски држављани у иностранству сачињавају пред ДКП-ом, одређене активности су предузимала, у складу са својим надлежностима,[11] и ресорна министарства: Министарство правде[12] и Министарство спољних послова.[13]

---

8) Види: решење јавног бележника Н. Антића (Крушевац), ОПУ 138/2015, од 18.05.2015; решење јавног бележника Д. Дивац (Београд – Вождовац), ОПУ 281/2016, од 10. 3. 2016; решење јавног бележника С. Сора (Нови Сад), ОПУ 802/2016, од 01.06.2016. (извор: Архива Јавнобележничке коморе Србије, у даљем тексту: Архива ЈКС).

9) Види: решење Основног суда у Крушевцу, Р-јб 1/15, од 29.05.2015; решење Другог основног суда у Београду, Р-јб 1/16, од 21.03.2016. (извор: Архива ЈКС).

10) Види: решење Основног суда у Новом Саду, РЈБ 5/16, од 03.06.2016; решење Вишег суда у Новом Саду, Гж.ЈБ 1/2016, од 26.07.2016. (извор: Архива ЈКС).

11) Министарства су дужна да на тражење физичких или правних лица дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката. Та мишљења нису формалноправно обавезујућа. Види члан 80. Закона о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

12) Министарство правде (у даљем тексту: МП), на основу члана 9. став 1. Закона о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15, обавља послове државне управе, који се између осталог, односе на облигационе односе и на рад јавних бележника као једне од правосудних професија.

13) Министарство спољних послова (у даљем тексту: МСП), на основу члана 13. став 1. Закона о министарствима, обавља послове државне управе који се, између осталог,

Средином октобра 2014. године, МСП је од МП-а тражио мишљење о томе како ДКП-ови треба да примењују Закона о оверавању потписа, рукописа и преписа[14] и ЗЈБ.[15] Тим поводом МП је дао мишљење[16] да су ДКП-ови надлежни да обављају послове оверавања потписа, рукописа и преписа и да сходно примењују прописе којима се уређује нотарска делатност. Осим тога, експлицитно је наглашено да ДКП: „може издавати пуномоћје за закључење правних послова за које је законом предвиђено да морају бити закључени у форми јавнобележничког записа. Ово пуномоћје мора бити у облику јавнобележничког записа.“[17] Као што се види, МП је 14. октобра 2014. године сматрао да принцип паралелизма форми треба доследно примењивати – форма која се тражи за главни уговор потребна је и за пуномоћје за закључење тог уговора, чак и онда када се то пуномоћје сачињава пред ДКП-ом. У наведеном мишљењу МП-а стоји и да се на сачињавање јавнобележничких записа које врши ДКП: „сходно примењују одредбе члана 84. став 1. тач. 1) и 10) ЗЈБ, тако што се уместо означавања јавног бележника и његовог печата и потписа, означава ДКП и ставља печат тог представништва и потпис овлашћеног лица.“[18]

Међутим, месец дана касније (25. новембра 2014. године), појављује се ново мишљење МП-а, на основу којег се може стећи утисак да он мења свој став у погледу доследне примене начела паралелизма форми.[19] То мишљење је донето у време тзв. „протеста адвоката“, а након прве ревизије прописа о јавнобележничкој форми уговора о промету непокретности, којом је предвиђено да се уговори о отуђењу непокретности могу закључивати у форми јавнобележничког записа или у форми нотарски потврђене (солемнизоване) исправе.[20] Претходио му је допис МСП-а у којем је

односе на заштиту интереса држављана Републике Србије у иностранству.

14) Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа – ЗОПР, *Службени гласник РС*, бр. 93/14 и 22/15.

15) Види: допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-2, од 17.10.2014. (извор: Архива МСП).

16) Види: мишљење МП, бр. 011-00-164/2014-05, од 24.10.2014. (извор: Архива МП).

17) Исто. Инсистирање на томе да пуномоћје које се даје ради закључења уговора о отуђењу непокретности буде у форми јавнобележничког записа долази одатле што су у време давања тог мишљења на снази били прописи који су предвиђали да се уговори о отуђењу непокретности морају закључити искључиво у форми јавнобележничког записа.

18) Види: мишљење МП, бр. 011-00-164/2014-05, од 24.10.2014. (извор: Архива МП).

19) Види: мишљење МП, бр. 011-00-164/2014-05, од 25.11.2014. (извор: Архива МП).

20) Види: чл. 3. и 4. Закона о изменама и допунама ЗЈБ и чл. 1. Закона о изменама и допунама ЗПН. Оба закона објављена су у *Службеном гласнику РС*, бр. 121, од 05.11.2014. године.

то министарство изразило своје схватање да ДКП није овлашћен да врши солемнизације и да сачињава јавнобележничке записе, те је изнет предлог да се „размотри могућност да јавни бележници прихватају пуномоћја за закључивање уговора о промету непокретности на којима је потпис даваоца пуномоћја оверен (легализован) у ДКП-у."[21] МП, изјашњавајући се о допису МСП-а, у свом мишљењу од 25. 11. 2014. године, заузима следеће становиште:

„Законом о изменама и допунама ЗПН (*Службени гласник РС*, бр. 121/14) прописано је да се уговор о промету непокретности може закључити и у писменом облику, поред облика јавнобележничког записа. У вези са том изменом, мишљења смо да ДКП-ови у иностранству, могу вршити оверу потписа даваоца пуномоћја за закључење уговора о промету непокретности, сходном применом ЗОПР и ЗЈБ. Такво пуномоћје би се могло употребити за закључење уговора о промету непокретности у писменом облику."[22]

Предузете активности МП и МСП, уместо да допринесу превазилажењу проблема, имају најгору могућу последицу – проузрокују то да јавни бележници неуједначено поступају. Да би допринео уједначавању нотарске праксе, Стручни савет ЈКС,[23] у

21) Види: допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-4, од 12.11.2014. (извор: Архива МСП).

22) Мишљење МП, бр. 011-00-164/2014-05, од 25.11.2014. (извор: Архива МП). Из цитираног мишљења се не могу разазнати право-догматски разлози којима се МП руководио када је заузео становиште да је за сачињавање пуномоћја за закључење уговора о отуђењу непокретности довољна само овера потписа пред ДКП-ом. У том мишљењу нигде не стоји да се прави изузетак од принципа паралелизма форми, већ се крајњи закључак даваоца мишљења базира на непотпуној интерпретацији законских прописа којима је ревидирана нотарска форма уговора о промету непокретности. Наиме, из тог мишљења МП проистиче да је Законом о изменама и допунама ЗПН из новембра 2014. године за закључење уговора о промету непокретности уведена конкуренција двеју форми: јавнобележнички запис и обична писмена форма. Ако се поменуте законске измене из новембра 2014. године тако тумаче, онда се може прихватити становиште да је за сачињавање пуномоћја за закључење уговора о промету непокретности довољно само то да потпис властодавца буде оверен (легализован). Међутим, такво тумачење Закона о изменама и допунама ЗПН из новембра 2014. године није тачно. МП се у цитираном мишљењу позива само на став 1. новелираног члана 4. ЗПН: „Уговор о промету непокретности закључује се у облику јавнобележничког записа или у писменом облику." МП, међутим, пропушта да се осврне на став 2. новелираног члана 4. ЗПН, где стоји: „Уговор о промету непокретности закључен у писменом облику оверава јавни бележник, у складу са законом којим се уређује оверавање нејавне исправе (солемнизација)." Тек када се прочита цео текст Закона о изменама и допунама ЗПН из новембра 2014. године, намеће се недвосмислени закључак да је за склапање уговора о промету непокретности предвиђена конкуренција између форме јавнобележничког записа и нотарски солемнизоване исправе. Поштовање паралелизма форми налагало би и да пуномоћје за закључење уговора о промету непокретности буде сачињено у некој од те две форме, што даље значи да за пуноважност пуномоћја не може бити довољна обична овера потписа.

23) Стручни савет ЈКС основала је Јавнобележничка комора Србије 9. фебруара 2015. године да би пружао нотарима стручну подршку и допринео уједначавању нотарске

свом мишљењу из октобра 2015. године[24] инсистира на томе да се доследно поштује паритет форме пуномоћја и главног уговора:

„Приликом регулисања форме пуномоћја српско право се определило за принцип паралелизма форми: форма прописана законом за неки уговор или који други правни посао важи и за пуномоћје за закључење тог уговора, односно предузимање правног посла (члан 90. ЗОО). Следствено томе, пуномоћје за закључење уговора о продаји непокретности мора бити сачињено или у форми солемнизоване исправе или у форми јавнобележничког записа."

Након објављивања тог мишљења Стручног савета ЈКС, МСП је затражио став МП о том мишљењу.[25] МП пропушта да изнесе свој став о том мишљењу Стручног савета ЈКС и изјашњава се да у свему остаје при својим ранијим мишљењима, од 24. октобра 2014. и 25. новембра 2014. године.[26]

Као резултат свих тих активности које су предузимала надлежна министарства и даље је остало спорно да ли ДКП може да

праксе. Стручни савет даје мишљења о примени прописа релевантних за нотарску делатност која нису правно обавезујућа. Види Одлуку Извршног одбора ЈКС, бр. I-1-377/2015, од 09.02.2015. (извор: Архива ЈКС).

24) Види: мишљење Стручног савета ЈКС од 20.10.2015. године, *Избор судске праксе*, бр. 3/2016, стр. 22.

25) Види допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-30 од 05.11.2015. године (извор: Архива МСП).

26) Види допис МП, бр. 011-00-457/2015-05 од 21.12.2015. године (извор: Архива МП). Превазилажењу спорне ситуције много би више допринело да је МП изашао у сусрет тражењу МСП-а и да се изјаснио о правном схватању које је заузео Стручни савет ЈКС. Констатација да министарство остаје при својим ранијим мишљењима није могла да допринесе решавању проблема из два разлога. Већ сам поменуо да су мишљења МП од 24.10.2014. и 25.11.2014. године контрадикторна. Осим тога, та мишљења су сачињена у време када су важила другачија законска решења. Према прописима који су били на снази 25. 10. 2014. године уговор о промету непокретности је морао бити закључен у форми јавнобележничког записа. Законска решења која су била на снази 25.11.2014. године предвиђала су за закључење уговора о промету непокретности конкуренцију форме јавнобележничког записа и нотарски солемнизоване исправе. У децембру 2015. године на снази су прописи у којима стоји да се уговори о промету непокретности закључују у форми нотарски солемнизоване исправе, при чему је у пракси Републичког геодетског завода спорно да ли је дозвољен и јавнобележнички запис, иако он као строжа форма апсорбује све формалне елементе солемнизације, као блаже форме. Ближе о том проблему види: Марија Караникић Мирић, „Уговорена форма уговора о отуђењу непокретности", *Српска политичка мисао*, бр. 2/2015, стр. 314 и даље; Предраг Трифуновић, „Три спорна питања (конвалидација, солемнизација, објективни рок застарелости потраживања по члану 376. став 2 ЗОО)", *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 3/2016, стр. 118–120. При таквом стању ствари, упућивање на раније мишљења, без заузимања јасног става о постављеном питању, не само да не може допринети решавању проблема који су се појавили у пракси, већ доводи до још већих забуна.

солемнизује пуномоћја и како треба да поступа јавни бележник када се у поступку солемнизације уговора о отуђењу непокретности пуномоћник легитимише пуномоћјем на којем је ДКП само оверио потпис властодавца.

2.2. Надлежност ДКП-а за вршење нотарских послова

Прво спорно питање, које се поставља у вези с формом пуномоћја, а које је извориште свих проблема који су се појавили у јавнобележничкој и судској пракси, тиче се надлежности ДКП-а за вршење нотарских послова, а пре свега за сачињавање јавнобележничких записа и солемнизацију приватних исправа.

ЗЈБ и ЗОПР ништа не говоре о томе да ли ДКП може вршити нотарске послове за потребе српских држављана који бораве у иностранству. Спорно је да ли надлежност ДКП-а за вршење нотарских послова може да се заснује на члану 9. Закона о спољним пословима.[27)] Поменута одредба, која носи маргинални наслов „Послови конзуларног представништва“, у ставу 1. предвиђа: „Конзуларно представништво обавља оне послове из делокруга Министарства који спадају у конзуларне функције предвиђене међународним уговорима и дипломатско-конзуларном праксом.“ У ставу 2. те одредбе стоји: „У обављању послова из свог делокруга, конзуларно представништво поступа у складу са Уставом, законима, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима и подзаконским општим актима, као и по директивама министра и у складу са тим директивама датим инструкцијама и упутствима руководилаца надлежних унутрашњих јединица Министарства, као и амбасадора акредитованог у држави пријема.“ Бечка конвенција о конзуларним односима, која је ратификована још 1966. године,[28)] у члану 5. тачка ф) предвиђа да се конзуларне функције, између осталих, састоје у делању у својству јавних бележника и службеника грађанског стања и вршењу сличних функција, као и у вршењу функција административне природе, уколико се томе не противе прописи државе пријема.[29)]

27) Закон о спољним пословима – ЗСП, *Службени гласник РС*, бр. 116/07, 126/07 и 41/09.

28) Види Уредбу о ратификацији Бечке конвенције о конзуларним односима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 5/66.

29) О конзуларним функцијама, види ближе: Миленко Креча, *Међународно право представљања*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 154 и даље; Стеван Ђорђевић, Миодраг Митић, *Дипломатско и конзуларно право*, Службени лист СРЈ, Београд 2000, стр. 186 и даље.

Према једном становишту,[30] члан 9. ЗСП и члан 5. тачка ф) Бечке конвенције о конзуларним односима представљају довољан правни основ да ДКП може вршити нотарске послове за српске држављане који бораве у иностранству. Друго становиште је да ДКП не може вршити послове на које није овлашћен законом јер члан 136. став 3. Устава Републике Србије прописује да се послови државне управе одређују законом.[31]

Слажем се са становиштем да се послови државне управе одређују законом. Међутим, то није довољан аргумент у прилог тези да ДКП није овлашћен да врши нотарске послове. Наиме, присталице становишта по којем ДКП може да врши нотарске послове управо се и позивају на то да надлежност ДКП-а да врши солемнизацију и сачињава јавнобележничке записе проистиче из закона, тј. из члана 9. ЗСП и из Бечке конвенције о конзуларним односима која је ратификован међународни уговор и која је у смислу члана 16. Устава Републике Србије саставни део домаћег правног поретка.[32]

У прилог становишту да ДКП не може вршити нотарске послове истакнут је аргумент по којем: „Бечка конвенција о конзуларним односима даје општи оквир за вршење конзуларних функција, а да овлашћење за вршење одређених конзуларних функција ДКП црпи из домаћих прописа.“[33] Та констатација је тачна, али не даје основа за тврдњу да ДКП не може обављати нотарске послове. ДКП не може вршити послове који спадају у конзуларне функције, ако за то не постоји основ у домаћем законодавству. Међутим, када одредба члана 9. став 1. ЗСП каже да ДКП „обавља“ оне послове који спадају у конзуларне функције предвиђене међународним уговорима и дипломатско-конзуларном праксом, она заправо прописује овлашћење и дужност ДКП-а да врши све оне конзуларне функције које предвиђају међународни уговори и конзуларна пракса. Члан 9. став 1. ЗСП представља обавезујућу бланкетну норму, чија се диспозиција допуњује другим нормама (међународним уговорима и дипломатско-конзуларном праксом). Становиште које је дошло до изражаја у цитираним актима МСП-

30) У том смислу, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, Досије, Београд 2014, стр. 17; мишљење МП, бр. 011-00-164/2014-05 од 24.10.2014 (извор: Архива МП); мишљење Стручног савета ЈКС, од 20. 10. 2015, *Избор судске праксе*, бр. 3/2016, стр. 22.

31) Види допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-36, од 08.04.2016. (извор: Архива МСП).

32) Види и члан 194. став 5. Устава Републике Србије који предвиђа да закони морају бити у складу са потврђеним међународним уговорима.

33) Види допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-2, од 17.10.2014. (извор: Архива МСП).

а било би исправно када би члан 9. став 1. ЗСП садржао једну мекшу формулацију, тј. када би, на пример, прописивао да ДКП *може обављати* оне послове који спадају у конзуларне функције предвиђене међународним уговорима и дипломатско-конзуларном праксом, *у складу са законом*. Према важећем праву, међутим, ДКП је дужан да обавља све оне послове који се на основу међународних уговора и конзуларне праксе могу подвести под појам конзуларних функција, па сам тим и послове јавних бележника.

Треба указати на још једну недоследност у начину на који МСП тумачи важеће законске прописе. Наиме, када се Стручни савет ЈКС у свом мишљењу од 20. 10. 2015. године пита како ДКП може да врши оверу потписа (која такође представља нотарски посао), а не може да врши солемнизацију,[34] МСП[35] каже да надлежност ДКП-а да оверава потписе проистиче из члана 105. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља.[36] Та одредба предвиђа да ДКП „*може вршити* оверу потписа, рукописа и преписа у складу са међународним уговорима и прописима земаља пријема." Ако би се за неку законску норму могло рећи да „даје оквир" за обављање одређених послова, онда је то управо цитирани члан 105. ЗРСЗ. Сматрам да је неодрживо схватање по којем члан 105. ЗРСЗ (ДКП *може вршити*) даје, а члан 9. ст. 1. ЗСП (ДКП *обавља оне послове*) не даје правни основ да ДКП врши одређене нотарске послове.

Следствено изложеном, може се закључити да је ДКП надлежан да врши нотарске послове за држављане Републике Србије у иностранству, у складу са прописима Републике Србије којима је уређена нотарска делатност. Из тога даље проистиче не само овлашћење него и дужност ДКП-а да пуномоћја за закључење уговора којима се отуђују непокретности издаје у форми јавнобележничког записа, или у форми солемнизоване исправе. У сваком случају, да би се превазишле спорне ситуације које су се појавиле у пракси, тј. да би се „боље подразумевало" оно што се већ по-

34) У мишљењу Стручног савета ЈКС од 20. 10. 2015. године, *Избор судске праксе*, бр. 3/2016, стр. 22, стоји: „Као што конзуларно представништво врши легализацију потписа када је то дозвољено и потребно (која представља такође нотарски посао), тако би и у случајевима где је то потребно морало да обавља и друге нотарске послове (солемнизацију и сачињавање јавнобележничког записа)."

35) Види допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-2, од 17.10.2014. (извор: Архива МСП), где стоји да ДКП-ови своје овлашћење да врше послове оверавања потписа, рукописа и преписа „црпу" из ЗРСЗ.

36) Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља – ЗРСЗ, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82 и 72/82, и *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96.

дразумева, било би корисно када би закони који уређују нотарску делатност експлицитно предвидели да ДКП врши одређене нотарске послове. С тим у вези пожељно је да се изврше одређене допуне ЗОПР и Закона о ванпарничном поступку.[37)]

Сматрам да је целисходно да се изврше следеће измене закона:

1º У члану 1. ЗОПР требало би додати став 4, који би гласио: „Конзуларно представништво Републике Србије оверава потписе, рукописе и преписе ако се томе не противе закони и прописи државе пријема."

2º У ЗОПР требало би додати члан 29а, који би гласио: „Поступање конзуларног представништва Републике Србије приликом оверавања потписа, рукописа и преписа ближе се уређује прописом који споразумно доносе министар надлежан за спољне послове и министар надлежан за правосуђе."

3º У члану 164. ЗВП требало би додати став 4, који би гласио: „(4) Конзуларно представништво Републике Србије саставља исправе о правним пословима, изјавама воље, правним и другим радњама ако се томе не противе закони и прописи државе пријема."

4º У члану 184. ЗВП требало би додати став 3. који би гласио: „(3) Конзуларно представништво Републике Србије потврђује приватне исправе (солемнизација) ако се томе не противе закони и прописи државе пријема."

5º У ЗВП требало би додати члан 226а који би гласио: „Поступање конзуларног представништва Републике Србије приликом потврђивања приватних исправа (солемнизација) и састављања исправа о правним пословима, изјавама воље, правним и другим радњама ближе се уређује прописом који споразумно доносе министар надлежан за спољне послове и министар надлежан за правосуђе."

2.3. Поступање са пуномоћјем на којем је оверен потпис властодавца

Када се у поступку солемнизације уговора као формални учесник појављује пуномоћник, он је дужан да докаже своје овлашћење за заступање (члан 167. став 1. ЗВП). Овлашћење за

37) Закон о ванпарничном поступку – ЗВП, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82 и 48/88, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15 и 106/15.

заступање пуномоћник доказује тако што јавном бележнику предаје пуномоћје. Ако лице које за себе тврди да је овлашћено да заступа властодавца не може да презентује пуноважно пуномоћје, јавни бележник је дужан да одбије солемнизацију уговора (члан 167. став 3. ЗВП).

Пуномоћник је овлашћен да заступа свог властодавца само ако има пуноважно пуномоћје. Један од законских услова за пуноважност пуномоћја јесте и његова форма. Према члану 90. ЗОО пуномоћје мора бити сачињено у истој форми која се тражи за главни уговор. Дакле, ако се пуномоћје даје ради закључења уговора о отуђењу непокретности, оно мора бити сачињено у форми јавно потврђене (солемнизоване) исправе, јер се таква форма захтева за склапање главног уговора.[38] Ако пуномоћје није сачињено у законом прописаној форми, оно је ништаво.[39] Јавни бележник не може дозволити лицу које се легитимише као пуномоћник на основу ништавог пуномоћја да у туђе име закључи уговор. Правила јавнобележничког поступка (члан 167. ЗВП) налажу му да у таквом случају одбије солемнизацију главног уговора.

Поједини домаћи судови пресуђивали су другачије и дозвољавали су да пуномоћник у име властодавца закључи уговор о отуђењу непокретности, упркос томе што његово пуномоћје није било солемнизовано. Посебно је занимљиво како су судови образлагали одлуке да дозволе пуномоћнику да закључи уговор о промету непокретности са пуномоћјем на којем је само оверен потпис властодавца.

У једном случају из маја 2015. године, поступајући нотар је одбио да солемнизује уговор о поклону непокретности, јер се пуномоћник поклонодавца легитимисао пуномоћјем на којем је потпис властодаваца био оверен пред ДКП-ом у Чикагу. У образложењу решења којим је одбио да предузме тражену службену радњу поступајући јавни бележник истиче следећу аргументацију:

---

38) Упореди: Слободан Перовић, *Коментар ЗОО*, нав. дело, књ. I, стр. 194, који с правом сматра да за пуноважност пуномоћја које се даје за закључење уговора о доживотном издржавању није довољна овера потписа: „Пошто се овај уговор закључује у форми одговарајуће јавне исправе, та иста форма била би нужна и за пуномоћје за закључење тог уговора.“ У време када је писано и објављено цитирано дело, на снази су били прописи који су предвиђали да се уговор о доживотном издржавању закључује у форми судски потврђене исправе. Види члан 117. ст. 4. и 5. Закона о наслеђивању Србије из 1974 године, *Службени гласник СРС*, бр. 52/74.

39) Види члан 70. став 1. ЗОО, који се на основу члана 25. став 3. ЗОО сходно примењује и на пуномоћје као једнострани правни посао.

„Имајући у виду да приложено пуномоћје од стране Генералног конзулата РС у Чикагу није потврђено (солемнизовано) већ је на истом само оверен потпис, поступајући јавни бележник је нашао да приложено пуномоћје није довољно за легитимацију доносиоца.“[40)]

Основни суд у Крушевцу усваја приговор који је поднет против тог решења и налаже јавном бележнику да солемнизује уговор о поклону непокретности. У образложењу те одлуке Основног суда у Крушевцу[41)] стоји:

„С обзиром да су овлашћења и поступања јавног бележника прописана ЗЈБ-ом, па је за закључење свих врста уговора о отуђењу непокретности прописана искључива месна надлежност и исти се оверавају код јавног бележника у месту где се непокретност налази, а што је прописано ЗПН-ом. Док за оверу овлашћења није прописана искључива месна надлежност, већ се иста могу оверавати према месту боравка или пребивалишта властодавца. Како нема постављених јавних бележника у ДКП-овима држављани наше земље који су на привременом раду у иностранству, правну комуникацију остварују преко ДКП-ова, сачињавају овлашћења, врше оверу потписа, дају наследничке изјаве, сачињавају тестаменте и врше друге правне послове које би наши грађани обавили у својој земљи пред другим државним органима, тако да послове потврђивања – солемнизације где нису именовани јавни бележници врше надлежни органи у конкретном случају Генерални конзулат РС у Чикагу ... С обзиром да је приложено пуномоћје састављено у смислу чл. 90. ЗОО ..., јер сви државни органи спроводе законе земље за коју су основани, па је Веће одлучило као у изреци ове одлуке.“

Оно што је занимљиво у цитираној одлуци јесте то што Основни суд у Крушевцу одлучује о приговору на решење поступајућег јавног бележника, а да се уопште не осврће на разлоге (правне аргументе) који су изнети у том решењу. Поступајући нотар одбија да солемнизује уговор о поклону непокретности због недостатка форме пуномоћја, тј. због начина на који је пуномоћје сачињено. Нотар сматра да ДКП није поступио у складу са чланом 90. ЗОО зато што је на пуномоћју које је дао поклоно-

40) Решење јавног бележника Н. Антића (Крушевац), ОПУ – 138/2015, од 18.05.2015 (извор: Архива ЈКС).

41) Види решење Основног суда у Крушевцу, бр. Р-јб 1/15, од 29. 5. 2015 (извор: Архива ЈКС).

давац (властодавац) само оверен његов потпис. Јавни бележник ниједног тренутка не оспорава надлежност ДКП-а да сачини пуномоћје, већ само тврди да конкретно пуномоћје, које му је приложено, није сачињено у форми коју тражи члан 90. ЗОО.[42] Међутим, Основни суд у Крушевцу се не осврће на ту аргументацију. Он образлаже своје решење као да је поступајући нотар одбио да предузме тражену службену радњу зато што сматра да ДКП није надлежан да врши солемнизацију пуномоћја, при чему термине „оверавати" и „потврђивати" употребљава као да су синоними, а заправо је реч о две потпуно различите правне форме и јавнобележничке радње.[43] Ако би се цитирано решење Основног суда у Крушевцу читало изоловано од осталих списа у предмету, онда би се могло закључити да тај суд поштује принцип паралелизма форми онако како је постављен у члану 90. ЗОО. До коначног резултата, који је у супротности са чланом 90. ЗОО суд је дошао на основу неких других разлога (који се не могу утврдити увидом у списе предмета), а не оних који стоје у важећим прописима. Да би образложење решења било формално консистентно, Основи суд у Крушевцу се не изјашњава о аргументацији на којој је поступајући нотар засновао своју одлуку о одбијању тражене службене радње, већ диспозитив одлуке образлаже као да је оспорена надлежност ДКП-а да солемнизује пуномоћје.

Други основни суд у Београду у готово истоветном случају такође признаје пуномоћје за закључење уговора о поклону сувласничког удела на кући иако је на том пуномоћју само оверен

42) На основу увида у списе премета може се поуздано закључити да је поступајући нотар *in concreto* правилно утврдио чињенично стање. Наиме, на приложеном пуномоћју, које је заведено у Уписник Генералног конзулата РС у Чикагу под бројем 156/2015, само је оверен (легализован) потпис властодавца. То се види из садржине клаузуле коју је отиснуо поступајући Вице конзул на полеђини исправе о пуномоћју, а која гласи: „Потврђује се да је (*име и презиме властодавца*) у присуству овлашћеног службеног лица, својеручно потписао ову исправу која се састоји од 1 листа 1 странице."

43) О разлици између форме јавно оверене исправе и јавно потврђене исправе, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 25-27. Треба истаћи да српско законодавство које је постојало пре увођења јавног бележништва није инсистирало на финој дистинкцији између термина „оверавање" и „потврђивање". Тако се у изворном тексту чл. 184. и 195. Закона о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95 и члана 188. Породичног закона *Службени гласник РС*, бр. 18/05, говори о томе да „уговор мора бити оверен од стране судије", иако из целокупног контекста садржине ових одредаба недвосмислено проистиче да ту није било речи о овери (легализацији), већ о потврђивању уговора (солемнизацији). За критику таквих законских формулација, види: Гордана Станковић, „Поступак за потврђивање садржине уговора о доживотном издржавању", у зборнику: *Зборник радова: Уговор о доживотном издржавању* (приредила: Гордана Станковић), Правни факултет у Нишу, Ниш 1997, стр. 58 и даље.

потпис властодавца (поклонодавца) пред ДКП-ом, али даје другачије образложење за своју одлуку.[44] У првом делу образложења ствари су јасно постављене. Суд недвосмислено констатује да је на пуномоћју само оверен (легализован) потпис поклонодавца (властодавца) пред генералним конзулатом у Торонту. Такође наводи и да је за закључење главног уговора (уговор о поклону сувласничког удела на кући) потребна форма нотарски потврђене (солемнизоване) исправе, као и да члан 90. ЗОО инсистира на паралелизму форми пуномоћја и главног уговора. Упркос свему томе, Други основни суд у Београду признаје пуномоћје на којем је само оверен потпис властодавца пред ДКП-ом и за то своје становиште даје следеће разлоге:

„Наиме, као што је самосталним чланом 9. Закона о изменама и допунама ЗЈБ (С*л. гласник РС*, 6/15) предвиђено да основни судови на територији РС обављају послове јавног бележника у градовима односно општинама за које нису именовани јавни бележници, без обавезе да испоштују форму обавезујућу за јавне бележнике, тако је и генерални конзулат РС у Торонту, могао да овери предметно пуномоћје у наведеној форми, а имајући у виду да у ДКП-овима нема постављених јавних бележника."

Из образложења наведене одлуке Другог основног суда у Београду проистиче да тај суд сматра да се члан 90. ЗОО не примењује у ситуацији када се пуномоћја сачињавају пред ДКП-ом. Такво схватање базира на становишту по којем ДКП није у обавези да сачињава исправе у формама „обавезујућим за јавне бележнике", па пошто није дужан да поштује нотарску форму, јавни бележници морају да прихватају пуномоћја у оној форми коју би ДКП једино могао да понуди, а то је овера потписа.[45] Становиште по којем ДКП није у обавези да поштује форму „обавезујућу за јавне бележнике", суд заснива на члану 9. Закона о изменама и допунама ЗЈБ, од 21. јануара 2015. године.

Међутим, оно што је највећи проблем такве аргументације јесте крајње произвољна интерпретација поменуте законске нор-

44) Види решење Другог основног суда у Београду Р-јб 1/16, од 21. марта 2016. (извор: Архива ЈКС).

45) Овај аргумент, не само што се заснива на погрешној премиси о надлежностима ДКП-а, већ је и правно-догматски споран. Ако се пође од тога да ДКП није надлежан да солемнизује исправе, онда он не треба ни да овери потпис властодавца на пуномоћју које се даје ради отуђења непокретности. Када би се начин на који резонује Други основни суд у наведеној одлуци даље развијао, то би могло довести до тога да јавни бележници буду дужни да прихвате пуномоћје за продају непокретности на којем је потпис властодавца оверен код општинске управе, јер општинска управа није надлежна да врши солемнизацију.

ме. Наиме у ставу 1. члана 9. Закона о изменама и допунама ЗЈБ (*Службени гласник РС*, бр. 6/15) стоји: „У градовима, односно општинама за које нису именовани јавни бележници, до именовања јавних бележника послове потврђивања (солемнизације) исправе за које је законом прописана искључива надлежност јавних бележника вршиће основни судови у складу са законом.“[46] У поменутој одредби нигде не стоји да судови нису дужни да „поштују форму обавезујућу за јавне бележнике.“ Штавише, та одредба је и прописана да би се омогућило судовима да у појединим деловима државе привремено врше јавнобележничку делатност док се у потпуности не успостави јавнобележничка мрежа.[47] Насупрот Основном суду у Крушевцу, Други основни суд у Београду отворено заступа тезу да се може одступити од члана 90. ЗОО када је реч о пуномоћјима која се сачињавају пред ДКП-ом. Разлог за одступање од начела паралелизма форми по схватању тог суда (за које аргументацију изводи из потпуно произвољног тумачења члана 9. Закона о изменама и допунама ЗЈБ од 21. јануара 2015. године), јесте тај што ДКП може само да оверава потписе.

3. *DE LEGE FERENDA* АСПЕКТ

3.1. Упоредноправни преглед

Када уређује форму пуномоћја, законодавац може да поступи на више начина. ЗОО је следио принцип паралелизма форми. Такво решење, по којем форма главног уговора по аутоматизму повлачи исту такву форму и за пуномоћје, може се срести у француском,[48] италијанском[49] и грчком[50] праву. Паралелизам

46) Став 2. наведене одредбе предвиђа да се за судску солемнизацију исправе плаћа судска такса у износу од 60% судске таксе прописане за сачињавање јавнобележничког записа.

47) У том смислу види и образложење Амандмана II који је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине 21. јануара 2015. године поднео на Предлог закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву, бр. 01–011–77/15 (извор: Архива Народне скупштине).

48) Види: Susanne Frank, „Frankreich“, *Handbuch Immobilienrecht in Europa* (Hrsg: Susanne Frank, Thomas Wachter), C. F. Müller, Heidelberg 2015, стр. 353.

49) Члан 1392. италијанског Грађанског законика (*Codice civile*) прописује да: „пуномоћје не производи дејство ако није дато у форми предвиђеној за уговор који пуномоћник треба да закључи“. Принцип паралелизма форми у италијанском праву важи независно од тога да ли је за закључење главног уговора предвиђена форма *ad solemnitatem* или форма *ad probationem*. Види: Bernhard Eccher, Francesco Schurr, Greogor Chistandl, *Handbuch Italienisches Zivilrecht*, Linde Verlag, Wien 2009, стр. 164.

50) Види чл. 217. грчког Грађанског законика. Због паралелизма форми у грчком праву пуномоћје за закључење уговора о продаји непокретности мора да буде дато у форми

форми прихватају и грађански законици неких бивших социјалистичких држава, који су важили у време доношења ЗОО.[51)]

Други правни пореци сматрају да питање форме пуномоћја треба решавати одвојено од форме правног посла ради чијег предузимања се пуномоћје даје (*принцип независности форме пуномоћја*). Такав приступ је најјасније дошао до изражаја у немачком праву, где § 167. став 2. *BGB* предвиђа да за изјаву воље властодаваца којом даје пуномоћје није потребна форма предвиђена за правни посао на који се пуномоћје односи. Тако формулисана одредба омогућује властодавцу да неформалном изјавом воље овласти пуномоћника да у његово име предузме неки формалан правни посао[52)] – тзв. *принцип неформалности пуномоћја*.[53)] На сличан начин питање форме пуномоћја уређено је и у шпанском праву.[54)]

Између тих двеју крајности, једне која дозвољава да пуномоћје буде неформално и онда када се даје за предузимање формалног правног посла и друге која инсистира на томе да форма пуномоћја буде уподобљена форми главног правног посла, у упоредном праву се може срести и један средњи приступ. За тај приступ је карактеристично то што се захтева да пуномоћје за закључење формалног уговора и само буде дато у некој форми, али се не инсистира на формалној истоветности пуномоћја и главног правног посла. Грађански законик бивше ДР Немачке од 19. јуна 1975. године у § 57. став 1. предвиђао је да пуномоћје мора бити дато у форми која се тражи за главни посао, али је од тог правила

нотарског записа, јер се та форма захтева за уговоре којима се отуђују непокретности. Види: Penelope Agallopoulou, *Basic Concepts of Greek Civil Law*, Sakkoulas/Staempfli/Bruylant, Athens/Berne/Brussels 2005, стр. 171.

51) Грађански законик НР Пољске из 1964. године, у члану 99. став 1. предвиђа: „Ако се за пуноважност правног посла захтева његова нарочита форма, пуномоћство за закључење тога посла мора бити дато у истој тој форми“ (превео: Ф. Кних), издање Института за упоредно право, Београд 1966. На исти начин форму пуномоћја је уредио § 223. Грађанског законика НР Мађарске из 1959. године: „За пуномоћство се тражи иста она форма коју правни прописи предвиђају за уговоре који се закључују на основу пуномоћства“ (превели: К. Ђетваи и К. Сигулински), издање Института за упоредно право, Београд 1961.

52) Види: Dieter Leipold, *BGB I – Einführung und Allgemeiner Teil*, Mohr Siebeck, Tübingen 2002, стр. 291; Dieter Medicus, *Allgemeiner Teil des BGB*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2002, стр. 369; Hans-Joachim Musielak, *Grundkurs BGB*, C. H. Beck, München 1999, стр. 404.

53) Види: Wienfried Boecken, *BGB – Allgemeiner Teil*, Kohlhammer, Stuttgart 2012, стр. 421.

54) Види: Irmgard Heinrich, „Rechtsgeschäftliche Vertretung – Representación voluntaria – Vergleichender Überblick zum deutschen und spanischen Recht“, *Festschrift für Peter Ulmer zum 70. Geburtstag* (Hrsg: Mathias Habersack), De Gruyter, Berlin 2003, стр. 1126.

направио изузетак у погледу уговора за који је била предвиђена форма нотарског записа[55] – пуномоћје за закључење таквог уговора није морало да се сачини у форми нотарског записа, већ је било довољно да потпис властодавца на пуномоћју буде оверен. Чехословачки Грађански законик из 1964. године у § 31. став 2. предвиђао је: „Ако је потребно да правни посао буде склопљен у посебној форми, пуномоћје мора бити дато писмено.“[56] И за решење које је прихваћено у аустријском праву може се рећи да је следило тај средњи пут. Аустријско право поставља као правило принцип неформалности пуномоћја.[57] Од тог правила постоје изузеци. Судска пракса инсистира на паралелизму форми онда када је сврха форме која је законом прописана за заступников уговор заштита уговорника од пренагљеног одлучивања.[58] Али ако је форма главног уговора предвиђена само зарад тога да би се обезбедило трајно и поуздано утврђење његове садржине, онда пуномоћје не мора бити дато у форми која се тражи за главни посао.[59] Други изузетак предвиђен је у аустријском нотарском

55) У бившем ДДР-у нотарске записе су сачињавали службеници Државног нотаријата (*Staatliches Notariat*). Види § 67. Грађанског законика ДДР-а из 1975. године.

56) Превео З. Мелоун, издање Института за упоредно право, Београд 1965.

57) У аустријском законодавству то није нигде експлицитно предвиђено, као што је случај са § 167. став 2. *BGB*. Закључак о неформалности пуномоћја аустријска доктрина изводи из две одредбе аустријског Општег грађанског законика (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, у даљем тексту: *ABGB*). То су § 883. *ABGB* („Уговор може бити закључен усмено или писмено, пред судом или без учешћа суда, пред сведоцима или без њих. Ова разноликост форми не ствара никакве разлике у погледу обавезности уговора, осим у случајевима предвиђеним законом“) и § 1005. *ABGB* („Уговори о пуномоћству могу се склапати усмено или писмено. Исправа коју је о томе властодавац издао пуномоћнику назива се пуномоћје“). Види: Peter Bydlinski, *Bürgerliches Recht, Band I – Allgemeiner Teil*, Springer, Wien/New York 2007, стр. 154; Helmut Koziol, Rudolf Welser, Andreas Kletečka, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, Manz, Wien 2006, Band I, стр. 205.

58) Види одлуке аустријског Врховног суда: (*Oberster Gerichtshof*): *OGH 1Ob 569/94*, Internet, https:// www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_19940714_OGH0002_0010OB00569_9400000_000, 30/11/2016; *OGH 5Ob 569/10i*, Internet, https://www.jusline.at/index.php?cpid=77cc2619465c939cd4189c33216b2d0c&feed=525638, 30/11/2016. Види и судску праксу наведену код: Kurt Wagner, Gerhard Knechtel, *Notariatsordnung mit Kommentar*, Manz, Wien 2000, стр. 301.

59) Види: Rudolf Strasser, у: *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch* (Hrsg. Peter Rummel), 1. Band (§§ 1 bis 1174 ABGB), Manz, Wien 2000, стр. 2049. Ово разликовање које се ослања на сврху форме, најбоље је дошло до изражаја код пуномоћја за закључење уговора о закупу непокретности. За тај уговор аустријско право захтева обичну писмену форму. У цитираним одлукама, аустријски Врховни суд заступа схватање да је сврха те форме различита за закупца и закуподавца. Циљ писмене форме уговора о закупу јесте да закупца заштити од пренагљеног одлучивања, док са становишта закуподваца форма служи само за обезбеђење поузданог и трајног доказа о постојању и садржини уговора. Полазећи од тако постављеног циља форме уговора о закупу непокретности, аустријски

законодавству у погледу пуномоћја за предузимање правних послова за које се тражи форма јавнобележничког записа. Таква пуномоћја не морају бити дата у форми нотарског записа, већ је за њихову пуноважност довољно да потпис властодавца буде оверен.[60)]

Швајцарско право је раније било ближе начелу неформалности пуномоћја. Тамошња судска пракса[61)] и доктрина,[62)] ослоњене на начело неформалности правних послова,[63)] сматрали су да је за настанак пуномоћја довољна неформална изјава воље властодавца чак и онда када се оно даје за предузимање формалног правног посла.[64)] Међутим, у новијој швајцарској литератури појављују се аутори који се залажу за то да и пуномоћје буде дато у форми предвиђеној за главни посао, али само онда када је сврха форме властодавчевог посла да га заштити од пренагљеног одлучивања.[65)] Ролф Ватер критикује такво становиште јер

Врховни суд различито решава питање форме пуномоћја, зависно од тога која уговорна страна се појављује као властодавац. Пуномоћје које даје закупац мора бити у писменој форми, док је закуподавчево пуномоћје неформалан правни посао.

60) Види § 69. став 1. аустријског Закона о јавном бележништву (*Notariatsordnung*): „Пуномоћја која служе за сачињавање јавнобележничког записа морају бити или јавне исправе или такве приватне исправе на којима је потпис властодавца оверен у суду, код јавног бележника или у аустријском конзуларном представништву у иностранству."

61) Швајцарски Савезни суд (*Bundesgericht*) у својим одлукама доследно је спроводио становиште по којем пуномоћје за предузимање правног посла који се односи на својину или неко уже стварно право на непокретностима може бити дато и неформалном изјавом воље властодавца, чак и прећутно. Види: *BGE 99 II 159*, Internet, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?lang=de&type=show_document&highlight _docid=atf://99-II-159:de, 30/11/2016; *BGE 112 II 330*, Internet, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?lang=de&type=show_document&highlight_docid=atf://112-II-330:de, 30/11/2016. Иначе, као што сам већ напоменуо, члан 216. став 1. *OR* тражи да уговори којима се располаже непокретностима буду закључени у форми јавнобележничког записа.

62) Види: Andreas von Thur, Alfred Siegwart, Hans Peter, *Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrechts*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1979, Band I, стр. 355–356; Eugen Bucher, *Schweizerisches Obligationenrecht – Allgemeiner Teil ohne Deliktsrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1988, стр. 602. Theo Guhl, Hans Merz, Max Kummer, *Das Schweizerische Obligationenrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1972, стр. 151-152, принцип неформалности пуномоћја објашњавају тиме што предмет пуномоћја није отуђење непокретности, тако да за њега не треба да буде меродавна форма прописана за уговоре којима се располаже непокретним стварима.

63) Члан 11. став 1. *OR* предвиђа да је посебна форма претпоставка за пуноважност уговора само онда када је то законом прописано.

64) У швајцарском законодавству постоје изричито предвиђени изузеци од начела неформалности пуномоћја. Тако *OR* у члану 493. став 6. предвиђа да посебно пуномоћје којим властодавац (јемац) овлашћује пуномоћника да закључи уговор о јемству мора бити дато истој форми која је потребна за јемство.

65) Види ауторе на које упућују: Peter Gauch, Walter Schluep, Jörg Schmid, Heinz Rey, *Schweizerisches Obligationenrecht – Allgemeiner Teil ohne ausvertragliches Haftpflichtrecht*,

држи да би створило правну несигурност и предлаже увођење паралелизма форми по узору на италијанско право.[66] Критике начела неформалности пуномоћја наишле су на одјек у нотарским прописима појединих швајцарских кантона, који захтевају да се овери потпис властодавца на пуномоћју за закључење уговора за који је предвиђена форма нотарског записа,[67] чиме се швајцарско право приближило решењу које постоји у аустријском нотарском законодавству.

Ни у немачком праву, које се сматра најрепрезентативнијим представником начела неформалности пуномоћја, то начело не важи без ограничења. Неки изузеци од правила по којем је пуномоћје неформалан правни посао експлицитно су предвиђени у немачком законодавству.[68] За овај рад је, међутим, много значајније да се размотре изузеци који су створени у немачкој судској пракси на основу телеолошке редукције § 167. ст. 2. *BGB*. Принцип неформалности пуномоћја посебно је разматран у контексту давања овлашћења за закључење уговора о отуђењу непокретности. Доследна примена § 167. став 2. *BGB*, доводи до тога да пуномоћје за куповину или продају непокретности може бити дато усмено, иако је за уговор о продаји непокретности предвиђена форма нотарског записа. Такав исход наишао је на критику код појединих аутора који су мишљења да заштита уговорника од пренагљеног одлучивања, као један од најважнијих правно-политичких циљева форме уговора, налаже да се прописи о форми главног посла протегну и на пуномоћје.[69]

Schulthess Juristische Medien, Zürich/Basel/Genf 2003, стр. 301. Rolf Watter, у: Heinrich Honsell, Nedim Peter Vogt, Wolfgang Wiegand (Hrsg.), *Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht – Obligationenrecht I (Art. 1–529 OR)*, Helbing&Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main 1996, стр. 285.

66) Rolf Watter, у: *Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht – Obligationenrecht I*, нав. дело, стр. 285.

67) Види, на пример, § 15. Уредбе о јавном бележништву (*Notariatsverordnung*) Кантона Цирих.

68) Навешћу неке примере: 1º Закон о друштвима са ограниченом одговорношћу (*Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung – GmbHG*) у § 2. предвиђа да се уговор о оснивању друштва закључује у форми нотарског записа, при чему пуномоћје за закључење тог уговора мора бити дато у форми нотарског записа или у форми овере потписа; 2º *BGB* у § 492. став 4. захтева да пуномоћје за закључење уговора о потрошачком кредиту буде у дато писменој форми која се иначе тражи за склапање главног уговора; 3º *BGB* у § 1945. тражи да негативна наследна изјава буде дата усмено на записник пред оставинским судом или у форми овере потписа. У погледу пуномоћја за давање негативне наследне изјаве предвиђена је форма овере потписа.

69) Види: Helmut Köhler, *BGB – Allgemeiner Teil*, C. H. Beck, München 1991, стр. 197, који истиче да је овакво решење „правно-политички посматрано опасно“; Dieter Medicus,

Делимичан отклон према начелу неформалности пуномоћја постоји и у судској пракси. Методом телеолошке редукције[70] немачки судови су сужавали поље примене § 167. став 2. *BGB*, који, подсећам, предвиђа да за пуномоћје није потребна форма која се тражи за главни посао. Немачки Савезни врховни суд је у једној својој одлуци из 1952. године заузео став да пуномоћје за закључење уговора о продаји непокретности мора бити дато у форми нотарског записа онда када властодавац самим чином давања пуномоћја ствара једно стање које прописи о форми уговора о продаји треба да спрече. Другим речима, пуномоћје мора бити дато у форми нотарског записа када давањем овлашћења пуномоћнику властодавац у погледу стицања, односно отуђења непокретности „постаје тако правно или фактички везан као да је лично закључио уговор о продаји".[71] Такав случај постоји код

Allgemeiner Teil des BGB, нав. дело, стр. 369, сматра да „стриктна примена § 167. став 2. *BGB* доводи до учинка који је у супротности са заштитном фукцијом многих прописа о форми". По Медикусу, заштита од пренагљеног одлучивања, коју је законодавац желео да постигне тиме што је прописао да се уговор о продаји непокретности мора закључити у форми нотарског записа, изостаје ако би се сопственику омогућило да даје усмено пуномоћје за продају непокретности. Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Bd. II – Das Rechtsgeschäft*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York 1979, стр. 861–862, такође је био мишљења да упозоравајућа фукција форме (заштита уговорника од пренагљеног одлучивања), која је предвиђена за главни посао, неће бити остварена ако је властодавцу омогућено да даје овлашћење неформалном изјавом воље. Овај аутор је сматрао да би било захвално да се за давање било којег пуномоћја захтева нека форма (као што је Опште земаљско право Пруске предвиђало писмену форму за давање пуномоћја) или да се уведе принцип паралелизма форми. Eberhard Schilken, у: Norbert Habermann (Hrsg.), *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Buch 1: Allgemeiner Teil, §§ 164–240 (Allgemeiner Teil 5), De Gruyter, Berlin 2014, стр. 118, такође указује на то да принцип неформалности пуномоћја: „не одговара значају који имају многобројни прописи о форми у грађанском праву".

70) Метод телеолошке редукције представља једну врсту циљног тумачења норме, које се примењује онда када је текст норме тако широко формулисан да се под њега могу подвести и случајеви који не одговарају њеном правно-политичком циљу (*ratio legis*). Телеолошком редукцијом сужава се поље примене норме на онај обим за који може да се нађе оправдавање у њеном *ratio legis*-у. На случајеве који не одговарају правно-политичким циљевима одређене норме не примењује се тако прописана, већ супротна норма. О телеолошкој редукцији види уместо свих: Karl Larenz, *Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts*, C. H. Beck, München 1977, стр. 65; Владимир Водинелић, *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Унион/Службени гласник, Београд 2014, стр. 184.

71) Види: BGH, V ZR 80/52, 11. 7. 1952, *Neue Juristische Wochenschrift*, 31/1952, стр. 1210-1211. Упореди: Dieter Schwab, Martin Löhning, *Einführung in das Zivilrecht*, C. F. Müller, Heidelberg 2007, стр. 346, који истичу да ако већ пуномоћје носи са собом тако снажну везаност властодавца да се давање овлашћења практично може уподобити закључењу уговора о продаји, онда и оно мора бити у форми нотарског записа.

давања неопозивог пуномоћја.[72] Супротно од српског права, немачко право дозвољава да се даје неопозиво пуномоћје,[73] у којем овлашћење за заступање не може бити угашено једностраном изјавом воље властодавца, већ искључиво уговором између властодавца и пуномоћника.[74]

Међутим, не тражи се ни да свако неопозиво пуномоћје за продају непокретности буде у форми нотарског записа.[75] На пример, када продавац закључи с купцем предуговор за продају непокретности у форми нотарског записа, а након тога у форми оверене (легализоване) исправе дâ неопозиво пуномоћје за закључење уговора о продаји. То неопозиво пуномоћје је пуноважно иако није дато у форми нотарског записа, јер оно, *in concreto*, није створило, већ је само потврдило обавезу продавца да закључи уговор о продаји непокретности, која је настала раније, закључењем предуговора.[76]

---

72) Види: Reinhard Bork, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, Mohr Siebeck, Tübingen 2006, стр. 554; Haimo Schack, *BGB – Allgemeiner Teil*, C. F. Müller, Heidelberg 2002, стр. 147; Dieter Leipold, *BGB I – Einführung und Allgemeiner Teil*, нав. дело, стр. 292; Hans-Joachim Musielak, *Grundkurs BGB*, нав. дело, стр. 404; Dieter Schwab, Martin Löhning, *Einführung in das Zivilrecht*, нав. дело, стр. 346; Eberhard Schilken, у: *J. von Staudingers Kommentar zum BGB*, нав. дело, стр. 120; Helmut Heinrichs, у: *Palandt Bürgerliches Gesetzbuch*, (Bearb: Peter Bassenge *et al*), C. H. Beck, München 1995, стр. 165; Ulrich Leptien, у: *Soergel Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*, Band 2 – Allgemeiner Teil 2, §§ 104–240 (Hrsg. Manfred Wolf), Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1999, стр. 594.

73) Члан 92. став 1. ЗОО прописује да властодавац може опозвати пуномоћје, чак и ако се уговором одрекао тог права. Насупрот томе, § 168. *BGB* предвиђа да је пуномоћје опозиво ако из њега не проистиче нешто друго.

74) Ближе о томе, види уместо свих: Hans-Martin Pawlowski, *Allgemeiner Teil des BGB*, C. F. Müller, Heidelberg 1983, стр. 310–311; Manfred Wolf, Jörg Neuner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, C. H. Beck, München 2012, стр. 618. Неопозивост пуномоћја проистиче из унутрашњег односа властодавца и пуномоћника и налази своје оправдање у потреби да се заштите посебни интереси пуномоћника, нарочито у случајевима када је давање пуномоћја уговорено као средство извршења неке властодавчеве обавезе према пуномоћнику. На пример, када лице А продаје непокретност лицу Б, које намерава да је препрода лицу В. Та трансакција се може обавити тако што ће Б исплатити А цену и захтевати од њега неопозиво пуномоћје на основу којег би ту непокретност даље продао В. Пример наведен код: Helmut Köhler, *BGB – Allgemeiner Teil*, нав. дело, стр. 199.

75) Види одлуку немачког Савезног врховног суда: BGH, V ZR 171/77, 23. 02. 1979, *Neue Juristische Wochenschrift*, бр. 45/1979, стр. 2306 и даље.

76) У том смислу: Reinhard Bork, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, нав. дело, стр. 554. Види и: Heinz Hübner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuch*, De Gruyter, Berlin/New York 1996, стр. 523, који сматра да неопозиво пуномоћје за закључење уговора о преносу својине на непокретној ствари (*Aufllassungsvollmacht*) не мора бити дато у форми која се захтева за тај уговор, ако се пуномоћје даје ради извршења обавезе из раније закљученог уговора о продаји.

Паралелизам форме између главног посла и пуномоћја обавезан је и у другим случајевима у којима сам чин давања пуномоћја заправо значи да је „пала коначна одлука о предузимању главног посла".[77] Осим када се даје неопозиво пуномоћје, паралелизам форми је обавезан и када би опозивање пуномоћја створило властодавцу значајне издатке (плаћање уговорне казне, накнада штете због повреде уговора о налогу)[78] или када је пуномоћник ослобођен од забране да закључи уговор са самим собом[79] (у оним случајевима где немачко право дозвољава такав начин склапања уговора[80]).

3.2. Однос пуномоћја и главног посла

За питање форме пуномоћја суштински је значајно размотрити однос између пуномоћја и главног (заступниковог) правног посла. Несумњиво је да између пуномоћја и главног посла постоји одређена повезаност. Пуномоћник не може предузети главни посао ако нема пуномоћје или ако је његово пуномоћје ништаво. Та повезаност пуномоћја и главног посла дошла је до изражаја и у јавнобележничком законодавству (члан 167. ЗВП) које предвиђа да је нотар приликом сачињавања јавнобележничког записа, односно солемнизације приватне исправе дужан да утврди овлашћење за заступање и да одбије да предузме службену радњу ако пуномоћник не поседује пуноважно пуномоћје. Међутим, поставља се питање да ли је повезаност пуномоћја и главног посла таквог интензитета да они представљају јединствен правни посао. Ако

77) Види: Reinhard Bork, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, нав. дело, стр. 554.

78) Види: Karl-Heinz Schramm, у: *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band I – Allgemeiner Teil (Hrsg. Franz Jürgen Säcker), C. H. Beck, München 2012, стр. 1827; Brigitte Frensch, у: *BGB Kommentar* (Hrsg: Hanns Prütting, Gerhard Wegen, Gerd Weinrich), Luchterhand, Köln 2009, стр. 244; Reinhard Bork, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, нав. дело, стр. 554; Hans-Joachim Musielak, *Grundkurs BGB*, нав. дело, стр. 404-405; Ulrich Leptien, у: *Soergel BGB*, нав. дело, стр. 594; Eberhard Schilken, у: *J. von Staudingers Kommentar zum BGB*, нав. дело, стр. 121.

79) Dieter Leipold, *BGB I – Einführung und Allgemeiner Teil*, нав. дело, стр. 292; Karl-Heinz Schramm, у: *Münchener Kommentar zum BGB*, нав. дело, стр. 1827; Haimo Schack, *BGB – Allgemeiner Teil*, нав. дело, стр. 147; Eberhard Schilken, у: *J. von Staudingers Kommentar zum BGB*, нав. дело, стр. 120-121.

80) § 181 *BGB* предвиђа као правило да заступник не може у име заступаног закључити уговор у којем би он сам био друга уговорна страна или би пак истовремено заступао и другу уговорну страну. Од те забране предвиђена су два изузетка: када се правни посао предузима ради извршења неке обавезе или када из заступниковог овлашћења проистиче да може закључити уговор са самим собом (нпр. када властодавац изричито дозволи пуномоћнику да склопи уговор са самим собом). Ближе о томе, види: Ulrich Leptien, у: *Soergel BGB*, нав. дело, стр. 679 и даље.

би то био случај, онда би се паритет форми пуномоћја и главног посла наметао као правно-догматска нужност, као што понуда, која представља саставни елемент структуре једног уговора, обавезује само ако је дата у форми која је предвиђена за уговор (члан 38. став 1. ЗОО).

У правној теорији не постоји јединствено становиште о природи односа између пуномоћја и главног посла. Према једном схватању, које је бранио Милер-Фрајенфелс (*Wolfram Müller-Freienfels*), воља властодавца је већ приликом давања пуномоћја усмерена на садржину главног посла и стога пуномоћје и главни посао заједно чине јединствен правни посао.[81)]

Посматрано у ширем друштвеном контексту, који Ларенц назива „психолошким питањем“,[82)] пуномоћје је само једна етапа на путу настанка главног посла, тако да оно нема никакав социјални значај ако не доведе до закључења главног уговора. Ако се на однос пуномоћја и главног посла гледа из таквог ширег, неправничког угла, онда се предузимање та два акта може сматрати јединственом операцијом. На терену грађанскоправне догматике ствари стоје другачије. Квалификација одређене изјаве воље као правног посла зависи од тога да ли она, сама по себи, ствара одређена правна дејства детерминисана њеном садржином. Давањем пуномоћја, пуномоћнику се заправо ставља у руке правна моћ, даје му се легитимација да предузме неки правни посао у име властодавца с директним дејствима према властодавцу. Због тога је пуномоћје по својој правној природи самосталан једнострани правни посао чија се непосредна правна дејства састоје у томе што пуномоћнику конституише једно преображајно право – овлашћење да заступа властодавца.[83)] Тиме што даје пуномоћје, властодавац предузима један засебан правни посао, који сам по себи производи одређене грађанскоправне последице (настанак

81) Ово становиште представља главну тезу његове књиге: *Die Vertretung beim Rechtsgeschäft*, Tübingen 1955. Становишта овог аутора неведена су према: Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 859–860; Karl Larenz, *Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 540.

82) Karl Larenz, *Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 540.

83) Види: Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 860; Karl Larenz, *Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 540–541; Hans-Martin Pawlowski, *Allgemeiner Teil des BGB*, нав. дело, стр. 302; Ulrich Leptien, у: *Soergel BGB*, нав. дело, стр. 535. Формулација члана 89. став 1. ЗОО требало би да буде довољна за закључак да је у српском праву пуномоћје самосталан једностран правни посао. У том смислу види: Владимир Водинелић, *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, нав. дело, стр. 487 и даље.

субјективног права – овлашћења за заступање). Пуноважност пуномоћја не зависи од тога да ли ће и како ће пуномоћник вршити субјективно право које је тим пуномоћјем створено. Чак и ако пуномоћник не предузме главни правни посао или ако на основу пуномоћја предузме ништав правни посао, пуномоћје остаје пуноважно. У томе се огледа суштина начела раздвојености пуномоћја од главног правног посла.[84)]

Осим тога, постојање пуноважног пуномоћја је спољашњи услов за пуноважност главног правног посла. Не може се рећи да је пуномоћје саставни елемент бића главног правног посла,[85)] као што су понуда и прихват понуде саставни елементи уговора, јер правни посао може настати и без пуномоћја. Властодавац увек има могућност да лично закључи главни уговор, чак и онда када је на то овластио пуномоћника.

Из начела раздвојености пуномоћја од главног правног посла даље проистиче да пуномоћје и главни правни посао не морају да се подударају по својој правној природи. То се може објаснити на примеру пуномоћја за склапање уговора о хипотеци. Док је уговор о хипотеци двостран, каузалан и акцесоран правни посао, пуномоћје за закључење тог уговора је супротност свему томе. Оно је једнострано, апстрактан и самосталан правни посао. Како пуномоћје и главни правни посао не морају да се подударају у вези са многим елементима своје правне природе, тако није неопходно ни да њихове форме буду истоветне.

Иако је пуномоћје засебан правни посао, када се стварају и примењују правне норме којима се уређује тај институт, не сме се изгубити из вида његова повезаност са главним послом.[86)] Следствено томе, када се прописују правила о форми пуномоћја неопходно је да законодавац увек има пред очима значај везе која постоји између пуномоћја и главног посла. Питање форме у којој треба да буде дато пуномоћје зависи од циља форме која је прописана за главни посао.[87)] Потребно је испитати да ли је за

84) У том смислу, види: Ulrich Leptien, у: *Soergel BGB*, нав. дело, стр. 592; Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 859-860.

85) Другачије тврди Andreas von Thur (*Der Allgemeiner Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts*, Bd. II/2, 378): „Пуномоћје омогућује заступнику да предузме правни посао у име заступаног и стога се може означити као део бића тог посла.“ Наведено према: Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 860.

86) У том смислу види: Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 860.

87) Циљ форме је меродаван приликом одмеравања разних питања која се тичу домашаја и поља примене формализма у грађанском праву. У том смислу види: Peter Mankowski,

остварење циља форме која је предвиђена за главни посао нужно да и пуномоћје за предузимање тог посла буде дато у одређеном облику.[88] Другим речима, паралелизам форми између пуномоћја и главног посла оправдан је само онда када је за постизање циља форме главног посла нужно да и пуномоћје буде дато у истој форми. Ако је за остварење циља форме главног посла довољно да пуномоћје буде дато у некој блажој форми или чак да буде неформално, онда не треба инсистирати на принципу паралелизма форми.

Следствено изложеном, приликом опредељивања за конкретна решења неопходно је претходно размотрити који се правно-политички циљеви остварују различитим врстама форми уговора које познаје домаће право, а након тога испитати да ли је за постизање тих циљева нужно да постоји паралелизам форми главног уговора и пуномоћја.

3.3. Задаци форме

Правна наука нема јединствено гледиште о томе који су правно-политички циљеви форме у грађанском праву. Између схватања да форма има само два правно-политичка циља, и оног које наводи чак четрнаест циљева који се остварују формом, постоји лепеза различитих мишљења.[89] Међутим, не остварују све

„Formzwecke", *Juristen Zeitung*, бр. 13/2010, стр. 662–663.

88) Упореди: Слободан Перовић, *Формални уговори у грађанском праву*, Савез удружења правника Југославије, Београд 1964, стр. 112: „Решења не би била иста за разне правне ситуације. Критеријум за различите солуције видимо у финалности прописа којим се одређује форма правног посла који пуномоћник има да закључи за свога властодавца. Ако се сврха те форме потпуније остварује адекватном формом самог пуномоћства, онда би и уговор о пуномоћству требало да буде формалан. Уколико се сврха те форме потпуно постиже и у одсуству одговарајуће форме пуномоћства, решење би било обрнуто: уговор о пуномоћству би задржао и даље карактер консенсуалног уговора."

89) Слободан Перовић, *Формални уговори у грађанском праву*, нав. дело, стр. 42 и даље, наводи да су две основне функције форме правног посла упозоравајућа и доказна. Dieter Leipold, *BGB I – Einführung und Allgemeiner Teil*, нав. дело, стр. 187-188, истиче упозоравајућу, доказну и контролну фукцију, као и фукцију поучавања од стране независног стручњака. Rudolf Meyer-Pritzl, „§§ 125–129. Form der Rechtsgeschäfte", у: *Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Band I – Allgemeiner Teil*, (Hrsg. Mathias Schmoeckel *et al*.), Mohr Siebeck, Tübingen 2003, стр. 525 и Владимир Водинелић, *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, нав. дело, стр. 464, сматрају да форма правног посла има следеће фунције: обезбеђује странкама извесност у погледу садржине правног посла, штити од пренагљеног одлучивања, обезбеђује и олакшава доказивање садржине правног посла, омогућује трећим заинтересованим лицима да се обавесте о садржини правног посла и омогућује да странке приликом предузимања правног посла буду поучене о његовим правним дејствима од стране независног стручњака. Peter Mankowski, *Formzwecke*, нав. дело, стр. 662 и даље,

законом предвиђене форме за закључење уговора исте правно-политичке циљеве. Тако поучавање од стране независног стручњака (нотара или судије) појављује се само код оних форми код којих као битан елемент фигурира присуство и активна улога таквог стручњака (јавнобележнички запис, односно солемнизација). За форме код којих се не тражи присуство нотара или судије (нпр. обична писмена форма) не може се рећи да имају функцију поучавања странака од стране независног стручњака. Како све врсте форми за закључење уговора не остварују исте правно-политичке циљеве, тако се ни питање форме пуномоћја не мора на једнообразан начин решавати код свих формалних уговора.

У правном саобраћају највећи значај имају писмене форме, код којих се садржина правног посла материјализује тако што се на неком телесном предмету (по правилу хартији) исписују знакови намењени читању. Српско уговорно право познаје четири врсте писмених форми: 1º обична писмена форма, 2º форма јавно оверене (легализоване) исправе, 3º форма јавно потврђене (солемнизоване) исправе и 4º форма јавно сачињене исправе (јавнобележнички запис).[90)]

3.3.1. Обична писмена форма

Обична писмена форма постоји онда када лице које предузима правни посао својеручно потписује исправу на којој је написана садржина правног посла (члан 72. став 1. ЗОО). За ту форму се не тражи учешће сведока, нити имаоца јавног овлашћења (нотара или судије), нити се инсистира на неком посебном начину писања исправе.[91)] Као примери за уговоре за које српско право предвиђа форму обичне писмене исправе могу се навести: уговор

указује на чак четрнаест правно-политичких циљева које остварује форма правног посла: 1° доказна функција, 2° аутентификациона функција, 3° идентификациона функција, 4° комуникациона функција, 5° функција трајног похрањивања информације, 6° функција заснивања индиције о предузимању и садржини правног посла, 7° функција разграничења и финализације, 8° функција публицитета, 9° упозоравајућа функција, 10° функција поучавања од стране независног стручњака, 11° функција успоравања трансакција зарад регулисања тржишта; 12° функција заштите правног промета и поверилаца, 13° контролна функција и 14° егзистенцијална фукција, која долази до изражаја код хартија од вредности, с обзиром на то да је незамисливо да постоји хартија од вредности без форме.

90) Ближе о томе, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 24 и даље.

91) Види уместо свих: Слободан Перовић, *Облигационо право*, Привредна штампа, Београд 1980, стр. 343.

о јемству (члан 998. ЗОО),[92] уговор о лиценци (члан 687. ЗОО), уговор о грађењу (члан 630. став 2. ЗОО) и уговор о продаји са оброчним отплатама цене (члан 543. ЗОО). Код обичне писмене форме у првом плану су њена упозоравајућа и доказна функција.[93]

Упозоравајућа функција обичне писмене форме је да заштити уговорника од пренагљеног и лакомисленог закључења уговора. Потреба за поштовањем одређених формалности додатно ставља до знања уговорнику да уговор који склапа може за њега да створи знатне правне последице. Крамер правилно уочава да „онај који мора да потпише писмени уговор тежи да промишља озбиљније од онога који даје само усмено обећање."[94] У Мотивима за израду немачког Грађанског законика посебно је потенцирана функција упозоравања коју има форма, када се каже да потреба за поштовањем форме призива код уговорника једно посебно пословно расположење, ствара код њега потребу за брижљивим промишљањем и на тај начин гарантује озбиљност његове одлуке да се правно обавеже.[95] На сличан начин функцију упозоравања објашњава и Аранђеловић.[96]

Да би се остварила упозоравајућа функција обичне писмене форме која је предвиђена за главни уговор, сматрам да је неопходно да та иста форма буде прописана и за пуномоћје. Тиме што је дао пуномоћје властодавац још увек није стекао обавезе које проистичу из главног посла, већ је само пуномоћнику дао овлашћење да предузме тај посао. Али ако се ствар посматра у једној фактичкој равни, властодавац се тиме што даје пуномоћје доводи у ситуацију која је слична предузимању главног правног посла. Та сличност се огледа у томе што закључењем главног

92) Уговор о јемству је једнострано формалан, јер само изјава јемца мора бити дата у писменој форми. Изјава повериоца може бити дата и усмено. Због тога Драгор Хибер, Милош Живковић, *Обезбеђење и учвршћење потраживања*, Правни факултет у Београду, Београд 2015, стр. 322, говоре о „полуформалности" уговора о јемству.

93) Упореди, Wolfgang Brehm, *Allgemeiner Teil des BGB*, Boorberg, Stuttgart/München 2008, стр. 207; Manfred Wolf, „Rechtsgeschäftslehre", у: Volker Emmerich *et. al.*, *Grundlagen des Vertrags- und Schuldrechts*, Verlag Franz Vahlen, München 1974, стр. 154.

94) Ernst Kramer, *Obligationenrecht – Allgemeiner Teil*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel 2009, стр. 80.

95) Наведено према: Rudolf Meyer-Pritzl, *§§ 125–129. Form der Rechtsgeschäfte*, нав. дело, стр. 507.

96) Види: Драгољуб Аранђеловић, *О формалним изјавама воље с нарочитим обзиром на наш Грађански законик*, Штампарија Доситије Обрадовић, Београд 1911, стр. 7: „С правом се узима да изјављивање воље у нарочитој форми ствара код изјављивача неко пословно расположење, у коме треба сваки да се налази кад правне послове предузима, те да вољу не изјављује пренагљено, него са хладним расуђивањем."

уговора властодавац ступа у један правни однос који не може једнострано да раскине (принцип *pacta sunt servanda*). Тиме што даје пуномоћје, властодавац не ступа још увек у главни уговорни однос, али он тиме ипак ставља у руке неком трећем лицу (пуномоћнику) правну моћ да одлучи да ли ће га увести у тај уговорни однос. Чином закључења главног уговора властодавац губи могућност да и даље одмерава аргументе *pro et contra* ступања у неки правни однос, јер је тај правни однос створен и из њега он више не може једнострано иступити. На сличан начин, властодавац давањем пуномоћја у великој мери ограничава своју могућност да разматра целисходност обвезивања главним уговором јер *de facto* знатно сужава свој утицај на настанак главног уговорног односа. Док не дâ пуномоћје властодавац је једини који у своје име може да стави потпис на исправу, те се може рећи да он има монопол на пристанак за обвезивање главним уговором. Након што дâ пуномоћје, властодавац тај монопол губи јер главни уговор у његово име може склопити и пуномоћник. Ако се има у виду поменута фактичка сличност између предузимања главног правног посла и давања пуномоћја, онда се може закључити да потреба да се заштити властодавац од пренагљеног одлучивања постоји не само онда када он склапа главни уговор (нпр. када даје изјаву о јемчењу), већ и онда када даје пуномоћје за закључење главног уговора (нпр. када овласти пуномоћника да у његово име дâ изјаву о јемчењу).

Насупрот горе изложеним становиштима која су дошла до изражаја у немачком праву, сматрам да је за остварење упозоравајуће функције обичне писмене форме главног уговора нужно да се за свако пуномоћје за склапање тог уговора предвиди иста та форма, независно од тога да ли је оно опозиво или неопозиво. Инсистирање на томе да се форма предвиди само за неопозива пуномоћја (која иначе члан 92. став 1. ЗОО не дозвољава), заснива се на идеји по којој заштита од пренагљеног одлучивања није потребна када се предузимају опозиви правни послови.[97] Пуномоћје не везује властодавца као што га везује главни уговор. Властодавац који непромишљено дâ пуномоћје може исправити негативне последице своје брзоплете одлуке тако што ће пуномоћје опозвати. Међутим, такво резоновање не узима у обзир законска прави-

97) Упореди: Manfred Wolf, Jörg Neuner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 612, који као један од разлога којим објашњавају начело неформалности пуномоћја истичу и његову опозивост.

ла којима је уређено опозивање пуномоћја. Опозивање пуномоћја је адресован правни посао.[98] То значи да је за настанак правног дејства властодавчеве изјаве којом опозива пуномоћје неопходно да ту изјаву прими или бар да настане могућност да је прими пуномоћник и лице с којим пуномоћник закључује главни уговор.[99] Да би у пракси властодавац ефективно опозвао пуномоћје он мора с том својом одлуком да упозна лице с којим пуномоћник закључује главни уговор. То је често *de facto* неизводљиво, нарочито када у пуномоћју није одређено с ким пуномоћник може да закључи главни уговор. Из тих разлога сматрам да за потпуну заштиту властодавца од пренагљеног одлучивања није довољно само то да се форма обичне писмене исправе предвиди за главни уговор, већ је неопходно предвидети и то да и пуномоћје за закључење тог уговора мора бити дато у истој форми, при чему је ирелевантно да ли је то пуномоћје опозиво или неопозиво.

Писмена форма знатно олакшава да се касније утврди да ли је неки уговор уопште закључен, да ли је пуноважан и каква је његова садржина.[100] И постојање усмено закљученог неформалног уговора може да се доказује у евентуалном судском поступку, саслушањем странака или сведока. Међутим, ти докази су мање поуздани. За разлику од сведока, који чак и када жели да буде искрен, није много поуздан јер може након протека одређеног времена да промени сећање на неки догађај услед утицаја сопствене фантазије или трећих лица,[101] доказна снага исправе не

98) У том смислу, види: Dieter Leipold, *BGB I – Einführung und Allgemeiner Teil*, нав. дело, стр. 296.

99) Види члан 93. ЗОО где је експлицитно прописано да изјава о опозивању пуномоћја нема дејство према лицу с којим пуномоћник закључује главни уговор ако „није знало нити је морало знати да је пуномоћ опозвана." У таквом случају властодавац ће бити везан главним уговором, чак и ако због тога трпи штету. Законодавац је предвидео одређену врсту заштите властодавчевих интереса тако што је прописао да он може од пуномоћника захтевати накнаду штете. Али и то право на накнаду штете властодавац остварује само ако је пуномоћник знао или морао знати за опозивање пуномоћја.

100) Види: Reinhard Bork, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, нав. дело, стр. 394; Dieter Leipold, *BGB I – Einführung und Allgemeiner Teil*, нав. дело, стр. 187; Hans-Martin Pawlowski, *Allgemeiner Teil des BGB*, нав. дело, стр. 161–162.

101) Упореди: Othmar Jauernig, *Zivilprozeβrecht*, C. H. Beck, München 1993, стр. 200, који, позивајући се на психолошке експерименте које је вршио Транкел (*Trankell*), указује на то да сведоци под утицајем накнадних убеђења, често изјављују оно што мисле да су у одређеној ситуацији могли или морали да виде, односно чују. Из тог разлога у неким правним порецима (нпр. француско и енглеско право) исправама се и формално признаје јача доказна снага него сведоцима. То се чини прописивањем форме *ad probationem* (постојање уговора који прелазе одређену вредност може се доказати у парничном попступку само писменом исправом) или путем тзв. *parol evidence rule*, по

копни.[102] Та околност мотивише странке да приликом склапања уговора, који су иначе неформални, уговарају форму и на тај начин обезбеђују поуздано доказно средство које могу да употребе у случају спора.[103]

Својом доказном функцијом форма остварује још један важан правно-политички циљ. Она омогућује брже решавање спорова о пуноважности и постојању уговора и на тај начин доприноси растерећењу судова. Уговорник може покушати да избегне извршење својих уговорних обавеза тако што ће настојати да докаже да је уговор ништав или да друга страна погрешно интерпретира његову садржину. Он ће бити више мотивисан да прибегне таквој стратегији ако је уговор усмено закључен јер му непоузданост доказивања саслушањем странака, односно саслушањем сведока даје велике шансе да убеди суд у своје виђење догађаја. Али, ако је уговор склопљен у писменој форми, постојање исправе на којој је исписана садржина сагласности воља и на којој се налазе својеручни потписи уговорника, знатно смањује шансе да се докаже да уговор није настао, односно да није договорено оно што пише на исправи.

Пуноважно пуномоћје је услов за пуноважност уговора који пуномоћник закључује у име властодавца (члан 88. ЗОО). Ако законодавац прописивањем обичне писмене форме за главни уговор тежи да обезбеди поуздан доказ постојања, пуноважности и садржине главног уговора, онда је неопходно да и пуномоћје буде дато у обичној писменој форми. Супротно горе изложеним схватањима која су дошла до изражаја у аустријској судској пракси, сматрам да би другачије решење било неспојиво са доказном функцијом обичне писмене форме. У случају спора о пуноважности главног уговора, постојао би поуздан доказ о томе да су пуномоћник и треће лице закључили уговор одређене садржине, али не би било поузданог доказа о томе да ли је пуномоћник уопште имао овлашћење, што је такође претпоставка за пуноважност главног уговора.

којем се садржина исправе не може оспоравати саслушањем сведока. Ближе о томе, са упућивањима: Wolfgang Frhr. Marschall v. Bieberstein, „Prozessuale Schranken der Formfreiheit im internationalen Schuldrecht“, у зборнику: *Festschrift für Günther Beitzke für 70. Geburtstag* (Hrsg. Otto Sandrock), De Gruyter, Berlin/New York 1979, стр. 625 и даље.

102) Упореди: Боривоје Познић, *Коментар Закона о парничном поступку*, Службени гласник, Београд 2009, стр. 600: „Исправа је најпоузданији доказ о чињеницама из прошлости јер је мисао у њој трајно фиксирана.“

103) Види: Reinhard Bork, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, нав. дело, стр. 394.

3.3.2. Форма јавно оверене исправе

Форма јавно оверене (легализоване) исправе постоји онда када законодавац за настанак уговора тражи да потписи уговорника на исправи о уговору буду оверени. Овером потписа овлашћени оверитељ (нотар, односно судски службеник) потврђује да је уговорник у његовом присуству потписао исправу, односно да је раније стављен потпис на исправи признао за свој.[104] Форму јавно оверене исправе српско право, између осталих правних послова, захтева за: оснивачки акт привредног друштва, уговор о преносу удела између ортака, уговор о преносу удела у друштву са ограниченом одговорношћу, уговор о преносу акција у друштвима која нису јавна акционарска друштва и уговор о статусној промени.[105]

Поред функција које се остварују обичном писменом формом, форма јавно оверене исправе има наглашену заштитну функцију јер обезбеђује аутентичност уговора.[106] Другим речима, овером потписа јемчи се да су уговор заиста закључила она лица која су на исправи означена као његови потписници. На тај начин се спречавају евентуалне злоупотребе које би се могле чинити фалсификовањем потписа на исправи о уговору.[107] Те злоупотребе посебно су друштвено опасне када је реч о уговорима на основу којих се врши уписивање у јавне регистре јер доводе до тога да у јавном регистру, за који важи начело поуздања, фигу-

104) О овери потписа, види ближе: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 178 и даље.

105) Види чл. 11. став 2, 97. став 2, 175. став. 1, 261. став 2. и 491. став 4 Закона о привредним друштвима, *Службени гласник РС*, бр. 36/11, 99/11, 83/14 и 5/15.

106) У том смислу: Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 261; Burkhard Boemke, Bernhard Ulrici, *BGB Allgemeiner Teil*, Springer, Berlin/Heidelberg 2014, стр. 198; Manfred Wolf, *Rechtsgeschäftslehre*, нав. дело, стр. 155. Види и: Dieter Medicus, *Allgemeiner Teil des BGB*, нав. дело, стр. 241-242, који истиче да форма јавно оверене исправе, насупрот обичној писменој исправи, доприноси јачој заштити од пренагљеног одлучивања и фалсификовања.

107) Значај заштитне фукције коју има форма јавно оверене исправе најбоље се види на примеру оних правних поредака који дозвољавају да се важни уговори закључују у форми обичне писмене исправе. Шведска штампа је 1998. године опсежно писала о томе како су бројни преваранти успевали да се укњиже као власници непокретности на основу фалсификованих купопродајних уговора. Такве преваре биле су могуће зато што је у шведском праву за уговор о продаји непокретности била довољна писмена исправа на којој су потписе уговорника оверила два сведока (а не овлашћени оверитељ). Више о томе види: Hans-Heinrich Vogel, „Gutglaubenserwerb, Fälschung, Staatshaftung und Identitätsfeststellung im schwedischen Grundstücksrecht“, у зборнику: *Aufbruch nach Europa: 75 Jahre Max-Planck-Institut für Privatrecht* (Hrsg. Jürgen Basedow *et. al.*) Mohr Siebeck, Tübingen 2001, стр. 1065 и даље.

рира погрешан упис.[108] Уговор закључен у форми јавно оверене исправе и даље је приватна исправа. Међутим клаузула о овери потписа, којом овлашћени оверитељ потврђује да је у његовом присуству одређено лице ту исправу потписало, има својство јавне исправе, па самим тим и јачу доказну снагу у евентуалном судском поступку.[109]

Заштитна функција коју законодавац хоће да оствари прописујући за главни уговор форму јавно оверене исправе била би заобиђена ако би за пуноважност пуномоћја било довољно да буде дато у форми обичне писмене исправе. Не даје се никакав већи допринос правној сигурности ако се за неки уговор предвиди форма јавно оверене исправе, а остави могућност да пуномоћје за склапање тог уговора буде у форми обичне писмене исправе. Такво решење не би спречило потенционалне злоупотребе, већ би само променило њихов објект. Недопуштене циљеве које не може да оствари фалсификовањем потписа на главном уговору, потенцијални преварант реализоваће тако што ће фалсификовати потпис на пуномоћју за закључење тог уговора. Следствено изложеном, сматрам да је принцип паралелизма форми пуномоћја и главног уговора оправдан и у случају када је за главни уговор предвиђена форма јавно оверене исправе.

3.3.3. Солемнизација и јавнобележнички запис

Солемнизација и јавнобележнички запис су најстроже форме које познаје српско право. О солемнизацији (јавно потврђивање исправе) говоримо онда када је за закључење уговора неопходно да уговорници у присуству јавног бележника буду упознати са садржином исправе о уговору, дају изјаве да та исправа у свему и потпуно одговара њиховој вољи и да се на њој потпишу.[110] Солемнизацијом исправе јавни бележник не потврђује само то да су уговорници потписали исправу, већ и да садржина исправе о уговору одговара њиховој вољи. Због тога солемнизована (потврђена)

108) Упореди. Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 261, који с правом сматра да би начело поуздања у јавне регистре било незамисливо, када се за изјаве на основу којих се врши упис не би захтевала макар овера потписа. У том смислу, види и: Wolfram Waldner, *Beurkundungsrecht*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2005, стр. 25.

109) О доказној снази јавно оверених исправа, види ближе: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 176 и даље.

110) О солемнизацији, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 229 и даље.

исправа има ширу доказну снагу од исправе на којој је само оверен потпис. Наиме, код солемнизације доказну снагу јавне исправе има не само солемнизациона клаузула коју сачињава нотар већ и целокупна приватна исправа коју су уговорници у присуству нотара признали за своју и потписали.[111] Осим за уговоре којима се отуђују непокретности (нпр. продаја, поклон или размена непокретности), српско право предвиђа форму солемнизације и за неке друге, посебно значајне и комплексне уговоре, као што су уговор о хипотеци, брачни уговор, уговор о доживотном издржавању и уговор о уступању и расподели имовине за живота.[112]

Јавнобележнички запис је исправа о правном послу коју саставља нотар по казивању странке. Поступак за сачињавање јавнобележничког записа је готово истоветан са поступком за солемнизацију исправе. Као и код солемнизације, тако и код јавнобележничког записа доказну снагу јавне исправе има целокупна исправа. Једина разлика у односу на солемнизацију јесте та што код јавнобележничког записа уговорници не доносе унапред сачињену исправу о свом уговору, већ садржину уговора исписује јавни бележник по њиховом казивању.[113] За потребе питања које је тема овог рада, разликовање јавнобележничког записа и солемнизације није релевантно.[114]

111) Исто.

112) Види: члан 10. Закона о хипотеци, *Службени гласник РС*, бр. 15/2005, 60/15, 63/15 и 83/15; члан 188. став 2. Породичног закона, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 72/11 и 6/15; чл. 184. и 195. Закона о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 101/03 и 6/15.

113) О разлици између јавнобележничког записа и солемнизације, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 26–27.

114) Предност јавнобележничког записа у односу на солемнизацију је у томе што он омогућује да се правно-прокламована равноправност странака пренесе и на фактички терен. За савремени правни промет карактеристична је тежња оних учесника који су привредно и економски јачи (нпр. банке приликом закључења уговора о хипотеци или грађевинске фирме код закључења уговора о продаји станова) да наметну другој страни своје моделе уговора. Peter Mankowski, *Formzwecke*, нав. дело, стр. 666, назива ту појаву „монополом у креирању садржине исправе.“ Економски слабији уговорник редовно се налази пред избором између потписивања понуђеног обрасца или несклапања уговора. Насупрот солемнизацији, где се код јавног бележника доноси унапред припремљена исправа, форма јавнобележничког записа, где целокупну исправу сачињава јавни блежник, у великој мери ограничава монопол једне стране у креирању садржине уговора. Ти додатни циљеви који се остварују јавнобележничким записом не долазе до изражаја код пуномоћја из два разлога: 1° пуномоћје је једностран правни посао и 2° фактичка могућност да властодавац изабере пуномоћника који није у стању да наметне свој образац пуномоћја много је већа него да се уговор о хипотеци закључи са повериоцем који није банка или да се новизграђени стан купи од продавца који није инвеститор.

У односу на форму јавно оверене (легализоване) исправе, солемнизацијом се остварују још неки важни правно-политички циљеви, за шта је најзначајнија њена функција превентивне правне заштите (тзв. контролна функција) и функција поучавања уговорника о правним дејствима уговора коју остварује јавни бележник, као независан и непристрасан правни стручњак.[115)]

Превентивна правна заштита састоји се у томе што је приликом солемнизације нотар дужан да испита да ли је уговор дозвољен и да ли садржи нејасне, неразумљиве или двосмислене одредбе. О свему томе нотар мора да упозори уговорнике, а може и одбити да потврди уговор који је у супротности са јавним поретком и добрим обичајима (члан 172. ЗВП). На тај начин се предупређују потенцијални спорови о пуноважности уговора или тумачењу појединих његових одредаба, чиме се посредно доприноси растерећењу судова.

Оно што се истиче као најважнија функција солемнизације јесте поучавање уговорника о правним последицама закључења одређеног уговора.[116)] У литератури се због тога истиче да је начело поучавања странака *magna charta* јавнобележничке делатности.[117)] Тај принцип је најбоље дошао до изражаја у § 17. став 1. немачког Закона о потврђивању исправа (*Beurkundungsgesetz*): „Нотар утврђује вољу странака, разјашњава чињенично стање, поучава странке о правном домашају посла и њихове изјаве јасно и недвосмислено уноси у запис. При томе он треба да пази на то да се избегну заблуде и двосмислености, као и да неискусне и невичне странке не буду оштећене.“ Дужност нотара да поучи странке када сачињава, односно потврђује исправу предвиђена је и у српском праву (члан 172. ЗВП и члан 2. став 4. ЗЈБ).

Функција контроле и поучавања коју законодавац тежи да оствари тиме што за главни уговор прописује форму солемнизо-

115) Ближе о томе, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 30–31. Упореди: Martin Ahrens, у: *BGB Kommentar* (Hrsg: Hanns Prütting, Gerhard Wegen, Gerd Weinrich), Luchterhand, Köln 2009, стр. 135; Reinhard Bork, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, нав. дело, стр. 403; Werner Flume, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 260; Hans-Martin Pawlowski, *Allgemeiner Teil des BGB*, нав. дело, стр. 162; Manfred Wolf, *Rechtsgeschäftslehre*, нав. дело, стр. 115.

116) О начелу поучавања странака у поступку сачињавања, односно потврђивања исправе, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, 79 и даље.

117) Види: Christian Wolf, „§ 17 BeurkG, magna charta der notariellen Tätigkeit – § 278 ZPO, paupera charta der richterlichen Vergleichstätigkeit“, у зборнику: *Festschrift für Walter H. Rechberger zum 60. Geburtstag* (Hrsg: Ludwig Bittner *et al*), Springer, Wien/New York 2005, стр. 719 и даље.

ване исправе не намеће потребу да и пуномоћје буде у тој истој форми. Овде не треба изгубити из вида да је институт заступања у савременом грађанском праву постављен на темељима теорије репрезентације[118]: правни посао предузима (вољу изјављује) пуномоћник, а та изјава воље се непосредно рачуна властодавцу као да ју је он лично учинио.[119]

Контролна функција форме главног уговора долази до изражаја само онда када се закључује тај уговор. Пуномоћје је правно одвојено од главног посла. То што је пуномоћје пуноважно, зато што је дато у форми солемнизоване исправе, не значи да ће и главни уговор који пуномоћник закључује нужно бити пуноважан. Осим тога, ако је услед одсуства јавнобележничке контроле дато ништаво пуномоћје или пуномоћје које је непрецизно формулисано, тиме се неће заобићи контрола јавног бележника у поступку солемнизације главног посла. Када солемнизује главни уговор, нотар је дужан да утврди да ли је пуномоћник овлашћен да заступа властодавца (члан 167. ЗВП). То значи, да јавни бележник приликом солемнизације главног уговора мора да изврши контролу два правна посла: главног уговора и пуномоћја. Ако утврди да је пуномоћје ништаво (на пример, пуномоћје је дао малолетан властодавац) или да је његова садржина формулисана тако да се не може са сигурношћу закључити да ли пуномоћник *in concreto* поступа у границама својих овлашћења, јавни бележник ће одбити да изврши солемнизацију главног уговора. Све те чињенице које су релевантне за пуноважност пуномоћја нотар може накнадно утврдити – када солемнизује главни уговор, на основу увида у исправу о пуномоћју и у клаузулу о овери властодавчевог потписа.[120] Међутим, ако потпис властодавца на исправи о пуномоћју није оверен, нотар који солемнизује главни уговор не може са сигурношћу да утврди да ли потпис на пуномоћју заиста потиче од властодавца. Због тога је важно да потпис властодавца на пуномоћју буде оверен, а не треба инсистирати на

118) Види: Manfred Wolf, Jörg Neuner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 580-581.

119) Види члан 85. став 1. ЗОО: „Уговор који закључи заступник у име заступаног лица и у границама својих овлашћења обавезује непосредно заступаног и другу уговорну страну.“ Види и § 164. став 1. *BGB*: „Изјава воље коју неко, у оквиру свог овлашћења за заступање, учини у име заступаног, непосредно делује за и против заступаног.“

120) Поред констатације да је странка у присуству јавног бележника својеручно потписала исправу, клаузула о овери потписа садржи и исцрпне податке о странци (име, презиме, адресу пребивалишта и датум рођења), као и исцрпне податке о начину на који је утврђен њен идентитет. Види члан 5. став 2. ЗОПР.

томе да се пуномоћје солемнизује, утолико пре што процедура овере потписа подразумева дужност нотара да изврши ограничену контролу поднете исправе.[121)]

Пошто према теорији репрезентације правни посао предузима пуномоћник, онда је разумљиво да нотар приликом закључења главног уговора поучи пуномоћника, јер је пуномоћник тај који, у крајњем случају, доноси одлуку о томе да ли ће закључити главни уговор.[122)] Ту је, међутим, кључно питање да ли ће функција поучавања коју има форма главног уговора бити заобиђена ако властодавац приликом давања пуномоћја није и сам поучен о последицама главног уговора. На то питање надовезује се још једно, а то је: да ли приликом давања пуномоћја властодавац уопште може бити поучен о свим релевантним аспектима закључења главног уговора пошто је поучавање усмерено на конкретан правни посао, а не на апстрактно представљање неког грађанскоправног института (нпр. уговора о продаји).[123)] Када даје пуномоћје, властодавац се ослања на способност пуномоћника да у сваком конкретном случају процени целисходност закључења главног уговора, како у сфери фактичког (нпр. да ли је стан који купује за властодавца на доброј локацији или добро очуван), тако и у сфери правног (нпр. да ли је стан оптерећен хипотеком и сл.). Властодавац у моменту када даје пуномоћје не може предвидети како ће се у будуће развијати све околности релевантне за склапање главног уговора. Он се мора ослонити на способност и искуство свог пуномоћника, као и на законско правило по којем је пуномоћник дужан да приликом закључења главног уговора поступа с пажњом доброг домаћина (односно, доброг привредника), да пази на интересе властодавца и њима се руководи (члан 751. ЗОО). Пуномоћје, само по себи, производи једну правну последицу: конституише за пуномоћника овлашћење да предузме одређени правни посао у име властодавца. О тој последици давања пуно-

121) Члан 11. став 3. ЗОПР предвиђа да је јавни бележник дужан да одбије оверу потписа ако је очигледно да исправа садржи правни посао који је забрањен или да се оверавањем потписа помаже остваривању недозвољених циљева. Ближе о ограниченој контроли поднете исправе у поступку овере потписа, види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 183–192.

122) У том смислу, види. Manfred Wolf, Jörg Neuner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, нав. дело, стр. 612.

123) У том смислу, види: Benno Schneider, „Ausgewählte Fragen zum Beurkundungsrecht im Grundstückrecht", *Ausgewählte Fragen zum Beurkundungsverfahren* (Hrsg. Jürg Schmid), Schulthes Verlag, Zürich/Basel/Genf 2007, стр. 128–129.

моћја није неопходно да нотар посебно поучи властодавца,[124] те да се због тога прописује солемнизација као форма за давање пуномоћја, а властодавац, по природи ствари, и не може приликом давања пуномоћја бити поучен о свим релевантним околностима које прате закључење главног уговора.[125]

Из наведених разлога сматрам да за остварење функције контроле и поучавања, ради које је за главни уговор предвиђена форма јавно солемнизоване исправе, односно форма јавнобележничког записа, није неопходно да и пуномоћје буде дато у тој истој форми, већ је довољно само то да потпис властодавца буде оверен.

Слично становиште је дошло до изражаја код још неких института српског права. Као пример може се навести пуномоћје за склапање брака. Брак се склапа у свечаној форми, која подразумева присуство будућих супружника, матичара и два сведока (члан 292–304. ПЗ). Пре него што сваког од будућих супружника појединачно упита да ли жели да склопи брак са оним другим, матичар је дужан да их на пригодан начин упозна с правима и дужностима у браку (члан 302. став 3. ПЗ). Међутим, за давање пуномоћја ради закључења брака није предвиђена таква свечана форма, већ форма јавно оверене (легализоване) исправе (члан 301. ПЗ).

Строге јавнобележничке форме (солемнизација и јавнобележнички запис) имају доста лоших страна. Оне значајно успо-

---

124) Види одлуку немачког Савезног врховног суда, BGH – V ZR 63/93, 25. 02. 1994, *Neue Juristische Wochenschrift*, бр. 20/1994, стр. 1346, који истиче да би приликом сачињавања пуномоћја функција поучавања била ограничена на то да нотар предочи властодавцу да ће га правни посао који пуномоћник предузме у његово име обвезивати као да га је лично предузео. Према схватању тог суда такво поучавање не би имало много смисла јер је реч о ноторном правилу, које је познато и правнички необразованом властодавцу.

125) Теоријски посматрано, властодавац би приликом давања пуномоћја могао бити поучен о последицама закључења главног уговора само ако даје императивно и специјално пуномоћје у којем су садржани сви елементи главног уговора. Лице са таквим овлашћењем за заступање више би личило на гласоношу него на пуномоћника. Оно не би имао о чему да преговара с другом страном, већ би служило искључиво за то да у нотаријалном поступку потпише уговор као продужена рука властодавца. Али и таква могућност остаје само у домену теорије. Чак и онда када би пуномоћнику дао тако прецизно императивно пуномоћје, властодавац би морао да се ослони на његову способност и добронамерност, јер од момента давања пуномоћја до тренутка закључења главног уговора могу се променити релевантне околности о којима нотар поучава странке (нпр. на стану који властодавац жели да купи може се појавити хипотека, које није било у време давања пуномоћја). Види и аргументацију коју истиче немачки Савезни врховни суд, BGH – V ZR 63/93, 25. 02. 1994, *Neue Juristische Wochenschrift*,бр. 20/1994, стр. 1346, који каже да властодавац приликом давања пуномоћја не може бити упозорен, поучен и заштићен у истом обиму као када лично закључује главни уговор.

равају правни промет[126] и странкама стварају трошкове (плаћање нотарских такса).[127] Све те лоше стране строгих јавнобележничких форми оправдане су ако се њима остварује неки додатни правно-политички циљ, који се не може остварити блажим формама. Показао сам када је реч о пуномоћју које се даје ради склапања уговора за који је предвиђена форма јавнобележничког записа или солемнизације, да нема потребе да оно буде у истој форми која се захтева за главни уговор. Правно-политички циљ ради којег је за главни уговор предвиђена форма јавнобележничког записа, односно јавно солемнизоване исправе, биће остварен и онда када је пуномоћје дато у форми јавно оверене (легализоване) исправе.

Из наведених разлога, сматрам да је целисходно да се у члану 90. ЗОО дода став, који би гласио: „Ако је за неки уговор или који други правни посао законом прописана форма јавнобележничког записа или јавно потврђене (солемнизоване) исправе, на пуномоћју за закључење тог уговора, односно за предузимање тог посла довољно је да потпис властодавца буде оверен код јавног бележника."

4. ЗАКЉУЧАК

Члан 90. ЗОО експлицитно прописује да се пуномоћје даје у форми предвиђеној за главни уговор. То правило се данас без изузетка мора примењивати и на пуномоћја за закључење уговора за који су предвиђене строге форме (јавно састављена и јавно солемнизована исправа), а које нису биле много заступљене у време доношења ЗОО. Ако се пуномоћник, који у име властодавца закључује уговор о продаји непокретности или неки други уговор за који је прописана форма јавно потврђене (солемнизоване) исправе легитимише пуномоћјем на којем је само оверен потпис властодавца, јавни бележник је дужан да одбије солемнизацију главног уговора, чак и онда када је потпис на пуномоћју оверен пред ДКП-ом.

126) Процедура солемнизације је спорија утолико што нотар мора странкама да прочита целокупну исправу (члан 173. ЗВП). Код овере потписа то се не тражи.

127) Јавнобележничка тарифа, *Службени гласник РС*, 91/14, 103/14 и 138/14, предвиђа да за састављање пуномоћја у форми јавнобележничког записа јавном бележнику припада награда у висини 30 бодова (тарифни број 4). Ако се пуномоћје солемнизује, награда за рад јавног бележника износи 18 бодова (тарифни број 9). Али, ако се на пуномоћју само оверава потпис властодавца, награда за то износи 2 бода (тарифни број 8).

ДКП је, на основу члана 9. став 1. ЗСП, надлежан (има овлашћење и дужност) да за потребе држављана Републике Србије који бораве у иностранству врши све нотарске послове које познаје српски правни поредак, што укључује и послове солемнизације пуномоћја, односно састављања пуномоћја у форми јавнобележничког записа, а не само оверавање потписа. Да би се „боље подразумевало" оно што се подразумева на основу члана 9. ЗСП, пожељно је да се у законима који уређују нотарску делатност таква надлежност ДКП-а „још очигледније" предвиди.

Принцип паралелизма форми пуномоћја и главног посла, који је дошао до изражаја у члану 90. ЗОО, имао је своје оправдање у време доношења тог закона јер су тада у правном поретку доминирале блаже форме за закључење уговора (обична писмена форма и овера потписа). Остварење циљева ради којих се за главни уговор прописују такве форме (заштита од пренагљеног одлучивања; спречавање фалсификовања; олакшавање доказивања постојања, садржине и пуноважности уговора у евентуалном судском поступку) налажу да и пуномоћје буде дато у истој форми која је предвиђена за главни уговор. С друге стране, за специфичне функције које се остварују солемнизацијом главног уговора, односно сачињавањем главног уговора у форми јавнобележничког записа (а то су да нотар поучи странке о правним последицама закључења главног уговора и изврши контролу његове пуноважности), није неопходно да и пуномоћје буде дато у истој форми која је предвиђена за главни уговор, већ је довољно да потпис властодавца на пуномоћју буде оверен.

ЛИТЕРАТУРА

Аранђеловић Драгољуб, *О формалним изјавама воље с нарочитим обзиром на наш Грађански законик*, Штампарија Доситије Обрадовић, Београд, 1911.

Водинелић Владимир, *Грађанско право – Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Унион/Службени гласник, Београд, 2014.

Ђорђевић Стеван, Митић Миодраг, *Дипломатско и конзуларно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000.

Ђурђевић Дејан, *Јавнобележничка делатност*, Досије, Београд, 2014.

Караникић Мирић Марија, „Историја пооштравања законске форме уговора о отуђењу непокретности у српском праву", *Теме*, бр. 4/2015, стр, 1295-1317.

Караникић Мирић Марија, „Уговорена форма уговора о отуђењу непокретности", *Српска политичка мисао*, бр. 2/2015, стр. 313-339.

Креча Миленко, *Међународно право представљања*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.

Перовић Слободан, *Облигационо право*, Привредна штампа, Београд, 1980.

Перовић Слободан, *Формални уговори у грађанском праву*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1964.

Перовић Слободан (приредио), *Коментар Закона о облигационим односима*, Савремена администрација, Београд, 1995.

Познић Боривоје, *Коментар Закона о парничном поступку*, Службени гласник, Београд, 2009.

Станковић Гордана, „Поступак за потврђивање садржине уговора о доживотном издржавању", у зборнику: *Зборник радова: Уговор о доживотном издржавању* (приредила: Гордана Станковић), Правни факултет у Нишу, Ниш, 1997, стр. 58–67.

Трифуновић Предраг, „Три спорна питања (конвалидација, солемнизација, објективни рок застарелости потраживања по члану 376. став 2 ЗОО)", *Билтен Врховног касационог суда*, 3/2016, стр. 113-124.

Хибер Драгор, Живковић Милош, *Обезбеђење и учвршћење потраживања*, Правни факултет у Београду, Београд, 2015.

Agallopoulou Penelope, *Basic Concepts of Greek Civil Law*, Sakkoulas/Staempfli/Bruylant, Athens/Berne/Brussels, 2005.

Bassenge Peter et. al., *Palandt Bürgerliches Gesetzbuch*, C. H. Beck, München, 1995.

Boecken Wienfried, *BGB – Allgemeiner Teil*, Kohlhammer, Stuttgart, 2012.

Boemke Burkhard, Ulrici Bernhard, *BGB Allgemeiner Teil*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2014.

Bork Reinhard, *Allgemeiner Teil des Bürgelichen Gesetzbuch*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2006.

Brehm Wolfgang, *Allgemeiner Teil des BGB*, Boorberg, Stuttgart/München, 2008.

Bucher Eugen, *Schweizerisches Obligationenrecht – Allgemeiner Teil ohne Deliktsrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1988.

Bydlinski Peter, *Bürgerliches Recht, Band I – Allgemeiner Teil*, Springer, Wien/New York, 2007.

Eccher Bernhard, Schurr Francesco, Chistandl Gregor, *Handbuch Italienisches Zivilrecht*, Linde Verlag, Wien, 2009.

Emmerich Volker et. al., *Grundlagen des Vertrags- und Schuldrechts*, Verlag Franz Vahlen, München, 1974.

Flume Werner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Bd. II – Das Rechtsgeschäft*, Springer, Berlin/Heidelberg/New York, 1979.

Frank Susanne, „Frankreich", *Handbuch Immobilienrecht in Europa* (Hrsg: Susanne Frank, Thomas Wachter), C. F. Müller, Heidelberg, 2015, стр. 281-380.

Gauch Peter, Schluep Walter, Schmid Jörg, Rey Heinz, *Schweizerisches Obligationenrecht – Allgemeiner Teil ohne ausvertragliches Haftpflichtrecht*, Schulthess Juristische Medien, Zürich/Basel/Genf, 2003.

Guhl Theo, Merz Hans, Kummer Max, *Das Schweizerische Obligationenrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1972.

Habermann Norbert (Hrsg.), *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Buch 1: Allgemeiner Teil, §§ 164–240 (Allgemeiner Teil 5), De Gruyter, Berlin, 2014.

Heinrich Irmgard, „Rechtsgeschäftliche Vertretung – Representación voluntaria – Vergleichender Überblick zum deutschen und spanischen Recht", у зборнику: *Festschrift für Peter Ulmer zum 70. Geburtstag* (Hrsg: Mathias Habersack), De Gruyter, Berlin, 2003, стр. 1109–1233.

Honsell Heinrich, Vogt Nedim Peter, Wiegand Wolfgang. (Hrsg.), *Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht – Obligationenrecht I* (Art. 1–529 OR), Helbing&Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main, 1996.

Hübner Heinz, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuch*, De Gruyter, Berlin/New York, 1996.

Jauernig Othmar, *Zivilprozeßrecht*, C. H. Beck, München, 1993.

Köhler Helmut, *BGB – Allgemeiner Teil*, C. H. Beck, München, 1991.

Koziol Helmut, Welser Rudolf, Kletečka Andreas, *Grundriss des bürgerlichen Rechts*, Manz, Wien, 2006.

Kramer Ernst, *Obligationenrecht – Allgemeiner Teil*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, 2009.

Larenz Karl, *Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts*, C. H. Beck, München, 1977.

Leipold Dieter, *BGB I – Einführung und Allgemeiner Teil*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2002.

Mankowski Peter, „Formzwecke", *Juristen Zeitung*, 13/2010, стр. 662-668.

Marschall v. Bieberstein Wolfgang Frhr., „Prozessuale Schranken der Formfreiheit im internationalen Schuldrecht", *Festschrift für Günther Beitzke für 70. Geburtstag* (Hrsg. Otto Sandrock), De Gruyter, Berlin/New York, 1979, стр. 625-640.

Medicus Dieter, *Allgemeiner Teil des BGB*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2002.

Meyer-Pritzl Rudolf, „§§ 125–129. Form der Rechtsgeschäfte", *Historisch-kritischer Kommentar zum BGB*, Band I – Allgemeiner Teil, (Hrsg. M. Schmoeckel et al.), Mohr Siebeck, Tübingen 2003, стр. 498-531.

Musielak Hans-Joachim, *Grundkurs BGB*, C. H. Beck, München, 1999.

Pawlowski Hans-Martin, *Allgemeiner Teil des BGB*, C. F. Müller, Heidelberg, 1983.

Prütting Hanns, Wegen Gerhard, Weinrich Gerd (Hrsg.), *BGB Kommentar Luchterhand*, Köln, 2009.

Rummel Peter, (Hrsg.), *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch*, 1. Band (§§ 1 bis 1174 ABGB), Manz, Wien, 2000.

Säcker, Franz Jürgen (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band I – Allgemeiner Teil, C. H. Beck, München, 2012.

Schack Haimo, *BGB – Allgemeiner Teil*, C. F. Müller, Heidelberg, 2002.

Schneider Benno, „Ausgewählte Fragen zum Beurkundungsrecht im Grundstückrecht", *Ausgewählte Fragen zum Beurkundungsverfahren* (Hrsg: Jürg Schmid),

Schulthes Verlag, Zürich/Basel/Genf, 2007, стр. 119-145.

Schwab Dieter, Löhning Martin, *Einführung in das Zivilrecht*, C. F. Müller, Heidelberg. 2007.

Vogel Hans-Heinrich, „Gutglaubenserwerb, Fälschung, Staatshaftung und Identitätsfeststellung im schwedischen Grundstücksrecht“, *Aufbruch nach Europa: 75 Jahre Max-Planck-Institut für Privatrecht* (Hrsg. Jürgen Basedow et. al.) Mohr Siebeck, Tübingen, 2001, стр. 1065–1074.

Von Caemmerer Ernst, „Die Vollmacht für schuldrechtliche Geschäfte im deutschen IPR“, *Gesammelte Schriften, Band I – Rechtsvergleichung und Schuldrecht* (Hrsg. Hans G. Leser), Mohr Siebeck, Tübingen, 1968, стр. 58–76.

Von Thur Andreas, Siegwart Alfred, Peter Hans, *Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrechts*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1979.

Wagner Kurt, Knechtel Gerhard, *Notariatsordnung mit Kommentar*, Manz, Wien, 2000.

Waldner Wolfram, *Beurkundungsrecht*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2005.

Wolf Christian, „§ 17 BeurkG, magna charta der notariellen Tätigkeit – § 278 ZPO, paupera charta der richterlichen Vergleichstätigkeit“, *Festschrift für Walter H. Rechberger zum 60. Geburtstag* (Hrsg: Ludwig Bittner et al), Springer, Wien/New York, 2005, стр. 719–731.

Wolf Manfred, Neuner Jörg, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, C. H. Beck, München, 2012.

Wolf Manfred (Hrsg.), *Soergel Bürgerliches Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*, Band 2 – Allgemeiner Teil 2, §§ 104–240, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1999.

ПРОПИСИ И ПРАКСА

Аустријски Закон о јавном бележништву (*Notariatsordnung*).

Аустријски Општи грађански законик (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch – ABGB*).

Грађански законик НР Мађарске из 1959. године.

Грађански законик НР Пољске из 1964. године.

Грађански законик ДР Немачке из 1975. године.

Допис МП, бр. 011-00-457/2015-05 од 21.12.2015. године (извор: Архива МП).

Допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-2, од 17.10.2014. године (извор: Архива МСП).

Допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-30 од 05.11.2015. године (извор: Архива МСП).

Допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-36, од 08.04.2016. године (извор: Архива МСП).

Допис МСП, бр. 41-19338-КС 211/2014-4, од 12.11.2014. године (извор: Архива МСП).

Закон о ванпарничном поступку – ЗВП, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82 и 48/88, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15 и 106/15.

Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

Закон о јавном бележништву – ЗЈБ, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/15 и 106/15.

Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15.

Закон о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 101/03 и 6/15.

Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93.

Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа – ЗОПР, *Службени гласник РС*, бр. 93/14 и 22/15.

Закон о привредним друштвима, *Службени гласник РС*, бр. 36/11, 99/11, 83/14 и 5/15.

Закон о промету непокретности – ЗПН, *Службени гласник РС*, бр. 93/14.

Закон о промету непокретности, *Службени гласник РС*, бр. 42/98, 111/09.

Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља – ЗРСЗ, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82 и 72/82, и *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96.

Закон о спољним пословима – ЗСП, *Службени гласник РС*, бр. 116/07, 126/07 и 41/09.

Закон о хипотеци, *Службени гласник РС*, бр. 15/2005, 60/15, 63/15 и 83/15.

Италијански Грађански законик (*Codice civile*).

Јавнобележничка тарифа, *Службени гласник РС*, 91/14, 103/14 и 138/14.

Мишљење МП, бр. 011-00-164/2014-05, од 24.10.2014. године (извор: Архива МП).

Мишљење МП, бр. 011-00-164/2014-05, од 25.11.2014. године (извор: Архива МП).

Мишљење Стручног савета ЈКС од 20.10.2015. године, *Избор судске праксе*, бр. 3/2016, стр. 22.

Немачки Закон о друштвима са ограниченом одговорношћу (*Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung – GmbHG*).

Немачки Грађански законик (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*).

Образложење Амандмана II који је Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине 21. јануара 2015. године поднео на Предлог закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву, бр. 01–011–77/15 (извор: Архива Народне скупштине).

Одлука аустријског Врховног суда (*Oberster Gerichtshof*): *OGH 1Ob* 569/94, Internet, https:// www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_ 19940714_OGH0002_0010OB00569_9400000_000, 30/11/2016.

Одлука аустријског Врховног суда (*Oberster Gerichtshof*): *OGH 5Ob* 569/10i, Internet, https://www.jusline.at/index.php?cpid=77cc2619465c939cd4189c33216b2d0c&feed=525638, 30/11/2016.

Одлука Извршног одбора ЈКС, бр. I-1-377/2015, од 09.02.2015. (извор: Архива ЈКС).

Одлука немачког Савезног врховног суда (*Bundesgerichtshof*), BGH – V ZR 63/93, 25.02.1994, *Neue Juristische Wochenschrift*, 20/1994.

Одлука немачког Савезног врховног суда (*Bundesgerichtshof*), BGH, V ZR

171/77, 23.02.1979, *Neue Juristische Wochenschrift*, 45/1979.

Одлука немачког Савезног врховног суда (*Bundesgerichtshof*), BGH, V ZR 80/52, 11.07.1952, *Neue Juristische Wochenschrift*, 31/1952.

Одлука швајцарског Савезног суда (*Bundesgericht*), *BGE 112 II 330*, Internet, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?lang=de&type=show_document&highlight_docid=atf://112-II-330:de, 30/11/2016.

Одлука швајцарског Савезног суда (*Bundesgericht*), *BGE 99 II 159*, Internet, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?lang=de&type=show_document&highlight_docid=atf: //99-II-159:de, 30/11/2016.

Породични закон, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, 72/11 и 6/15.

Решење Вишег суда у Новом Саду, Гж.ЈБ 1/2016, од 26.07.2016. (извор: Архива ЈКС).

Решење Другог основног суда у Београду, Р-јб 1/16, од 21.03.2016. (извор: Архива ЈКС).

Решење јавног бележника Д. Дивац (Београд – Вождовац), ОПУ 281/2016, од 10.03.2016. (извор: Архива ЈКС).

Решење јавног бележника Н. Антића (Крушевац), ОПУ 138/2015, од 18.05.2015. (извор: Архива ЈКС).

Решење јавног бележника С. Сора (Нови Сад), ОПУ 802/2016, од 01. 6. 2016. (извор: Архива ЈКС);

Решење Основног суда у Крушевцу, Р-јб 1/15, од 29.05.2015. (извор: Архива ЈКС).

Решење Основног суда у Новом Саду, РЈБ 5/16, од 03.06.2016. (извор: Архива ЈКС).

Уредба о јавном бележништву (*Notariatsverordnung*) Кантона Цирих.

Уредба о ратификацији Бечке конвенције о конзуларним односима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми*, бр. 5/66.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Швајцарски Законик о облигацијама (*Bundesgesetz über das Obligationenrecht – OR*).

Dejan B. Djurdjevic

FORMALITIES OF POWER OF ATTORNEY *DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA*

Resume

With the introduction of notaries into the law of the Republic of Serbia, the questions have arisen whether the newly prescribed formal requirements concerning formation of contracts for the transfer of real estate (that is, solemnization and formal notarial recording act) extend to the corresponding statements of powers of attorney, and also, to

what extent and in which manner diplomatic and consular missions of the Republic of Serbia may perform notary functions vis-à-vis Serbian nationals residing abroad.

After a thorough and meticulous comparative analysis, and examination of the provisions of national law, the author concludes as follows: 1º The diplomatic missions and consular posts may, for the needs and purposes of Serbian nationals residing abroad, perform all notary functions that are known to the Serbian legislator, that is, all the functions otherwise normally performed by the notaries, including solemnization and recording of a formal notarial act. 2º A power of attorney for the transfer of real estate must be issued in observance of all of the formalities that are prescribed for the transfer at hand. This means that the mere legalization of signature of the represented party does not suffice.

In addition, the author offers a critical examination of the principle of parallelism of forms (Art. 90 of the Code of Obligations), and concludes that keeping to this principle is justified solely when it comes to the forms and formalities that are less strict in their nature (written form; legalization of signatures). Therefore, the author proposes a change in Serbian legislation, in order to allow for a power of attorney for the transfer of real estate to be granted in writing, with legalized signature of the represented party (the grantor), that is, to dismiss the requirement for parallelism of forms of the power of attorney, when the corresponding legal transaction must be concluded in the most strict forms, such as solemnization and recording of a formal notarial act.

Keywords: agency; notary public; consular functions; parallelism of forms; power of attorney; formalities of legal transactions (contracts)

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 340.134:342.53(497.11)]:
340.137(4-672EU)
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 315-330

Оливер Николић
Институт за упоредно право, Београд

ЗАКОНОДАВНИ ПОСТУПАК У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Сажетак

Законодавни поступак представља један од кључних елемената функционисања власти у демократским државама. Рад се састоји из три дела: у првом је дато теоријско разматрање законодавног поступка, у другом делу се анализира процес доношења закона у Народној скупштини Републике Србије и у трећем делу се говори о унапређење тог поступка у процесу интеграције у Европску унију. Аутор је обрадио ову комплексну тему и дао виђење сваке фазе законодавног поступка како у теоријском тако и у позитивно-правном смислу. Указано је и на одређене проблеме унутар процеса усвајања закона, и то на чињеницу да се велики број закона доноси по хитном поступку и на одређену нетранспарентност и нејасно правно одређење института јавне расправе.

Кључне речи: Законодавни поступак, Народна скупштина, скупштински одбори, хитни поступак, јавна расправа, Република Србија, Европска унија

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Још је у давна времена Marcus Tullius Cicero рекао: *MENS ET ANIMUS ET CONSILIUM CIVITATIS POSITA SUNT IN LEGIBUS*[1)] (дух, памет и смисао државе се налазе у њеним законима). Ако

1) M. Tullius Cicero, *Pro Cluentio*, 53.146.

је ова мисао великог римског беседника, филозофа и политичара истинита, онда је несумњиво тачно да је израда закона од прворазредне важности. Зато се и може рећи да законодавни поступак има изузетно значајно место и улогу у механизму демократског политичког режима. Законодавни поступак није никако, како би се на први поглед могло помислити, једно техничко питање у организацији власти, већ једно *par excellence* комплексно и политичко питање.

„Појам законодавни поступак се често назива и парламентарна процедура“[2] пре свега због институције у којој се у највећој мери одвија. Законодавни поступак као начин стварања законских аката има своје обавезне фазе које се спроводе како у Народној скупштини, тако и Влади и у појединим моментима и у оквиру других институција и шире. У овом раду ће се детаљније обрадити оне фазе који се одвијају у Народној скупштини Републике Србије.

2. ТЕОРИЈСКО РАЗМАТРАЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА

Питање законодавне иницијативе у оквиру законодавног поступка вишеструко привлачи пажњу. Пре свега, у правно-политичкој науци законодавна иницијатива није у довољној мери обрађена, бар не онолико колико значај овог питања то претпоставља и тражи, јер она представља значајну карику у законодавној процедури, а уосталом и у читавом парламентарном животу, па и у политичком систему као таквом. Значај законодавне иницијативе произилази из два момента: прво, она је важна полуга у процесу утврђивања законодавне политике, а тиме и политике уопште у једној земљи; друго, и повезано с претходним, правом законодавне иницијативе могу да располажу, у принципу, бројни субјекти, а питање носилаца законодавне иницијативе је, у једном делу, и питање демократије.

У оквиру законодавне процедуре прву фазу, по природи ствари, представља законодавна иницијатива. Практично, подношењем законодавне иницијативе започиње поступак израде и доношења (усвајања) једног закона. Законодавну иницијативу (тј.

2) Paul Mason, „Methods of Improving Legislative Procedure”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, American Acadamy of Political and Social Science, Philadelphia, no. 195/1938, стр. 151.

право на законодавну иницијативу) којом овлашћени субјекти покрећу поступак доношења закона, треба разликовати од захтева, предлога, мишљења поднетих представничком телу које доноси закон или изражених у јавности у било којој форми (путем говора, штампе и др.) да се донесе закон о неком питању. Право да изнесе своје мишљење односно да упути захтев, односно, предлог да се донесе закон у демократским земљама има сваки грађанин, удружење грађана, институција, државни орган, итд, међутим, тиме се не отвара формални поступак за доношење закона. Судбина поднетог захтева, предлога и изнетог мишљења о потреби доношења закона зависи од надлежних субјеката у влади и представничком телу који о томе могу да одлучују.

Законодавна иницијатива није само прва, почетна фаза, већ у много чему и главна, суштинска фаза законодавне процедуре. Сигурно да је претерано рећи „предложити закон, је владати" Роје-Колар (*Royer-Collard*),[3] али је тачно како каже Р. Каре д Малбер (*R. Carré de Malberg*)[4] да би био усвојен, закон најпре мора да буде предложен, тј. да је законодавна иницијатива претходни услов стварања закона. На тај начин, иако није апсолутно одређујући фактор, законодавна иницијатива се појављује као значајна полуга у утврђивању законодавне политике једне земље. Све то и наводи на закључак да би било погрешно у законодавној иницијативи видети један технички, процедурални инструмент.

Ванпарламентарна консултација, представља увођење у законодавну процедуру различитих удружења, организација, институција, као и експерата појединачно, ради квалитетније техничко-правне и стручне израде закона. Пракса показује да је уобичајено да се овим консултацијама прибегава у току припреме и обраде закона у оној фази законодавног поступка која се одвија у парламентарним одборима, али се дешава да то буде и пре подношења пројекта закона парламенту. Јавна расправа о закону и законодавни референдум као облици ове консултације, могу да буду и у каснијим фазама поступка за доношење закона.

Основни разлог организовања јавне расправе о законима и спровођење законодавног референдума је тежња да се сазна мишљење народа о предложеном закону који парламент треба да

3) Пјер Пол Роје-Колар (Pierre Paul Royer-Collard) је француски политичар и филозоф (1763-1845).

4) R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome I, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1920, стр. 379.

усвоји. Јавна расправа пружа значајне користи у законодавном поступку самим тим што омогућава критику предложених решења, давање предлога за измену и допуну тих законских решења и слично. Предлог закона о коме се води јавна расправа објављује се на пригодан начин (путем медија, посебних публикација, на интернет страницама и сл.) и чини се доступним сваком заинтересованом грађанину. О њему, најчешће, на организован начин расправљају грађани на местима на којима се одвија јавна расправа. Смисао јавне расправе је, наравно и да најшири слојеви народа изразе своје мишљење о суштинским питањима које треба да закон регулише, односно о решењима које пројекат закона нуди. Међутим, пошто се расправа практично, води о свим аспектима предлога закона, могућне су и сугестије, предлози и примедбе које се односе и на стручну и техничку обраду закона.

„Законодавни референдум је несумњиво најаутентичнији облик изражавања воље народа те је, као такав, у логици једне истинске демократије и тамо где постоји, чини нераздвојни део законодавне процедуре.“[5] Као део ванпарламентарне фазе законодавног поступка, пре свега се мисли на претходни законодавни референдум, где се грађани изјашњавају о закону који тек треба да се усвоји. Накнадним законодавним референдумом законодавац врши једну врсту ратификације акта, јер у случају неуспеха на референдуму, ни закон неће имати правну снагу.

Један од инструмената који доприноси бољим законима је разматрање и израда предлога закона у парламентарним одборима. Скупштински одбори се називају различитим именима: комисије, комитети и слично, али делатност им је идентична. Жосеф Бартелеми (*Joseph Barthélemy*) и Пол Дие (*Paul Duez*) су чак писали да „законодавни рад зависи дакле од њихове активности и њихове добре воље“.[6] Парламентарни одбори несумњиво представљају најважнији део унутрашње организације парламента. Парламентарни одбори се образују, у принципу, као помоћна унутрашња радна тела,[7] и представљају „мале органе који су произишли из парламентарног дома“,[8] ради припреме рада парламента.

5) Оливер Николић, „Референдум, са посебним освртом на Швајцарску и Хрватску“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2013, стр. 17.

6) Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris, 1933, стр. 548.

7) Видети, Joseph Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris, 1934, стр. 10-15.

8) Lord Champion, D.W.S. Lidderdale, *La procédure parlementaire en Europe*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, стр. 34.

У сваком случају, парламентарни одбори су постали неопходан инструмент у функционисању парламента и остваривању његових функција, па се у теорији чак и квалификују као „суштински органи парламентарног рада“.[9] У принципу, њихово ангажовање се своди на припремни рад, тј. на разматрање и обраду предлога закона. Другим речима, предлог закона се најпре доставља одговарајућем парламентарном одбору, који је слободан у разматрању и оцени предлога закона. Та слобода, понекад досеже и могућност знатнијег мењања предлога закона. Чланови скупштинског одбора могу да предлажу измене и допуне у предложеном законском тексту, другачију правну формулацију, а посебно се истиче њихова активност у предлагању амандмана. „Резултат такве расправе су закључци и ставови које скупштински одбор усваја у погледу закона и упућује парламенту“.[10]

Расправа о законима на пленарним седницама парламента представља централну фазу законодавног поступка. Супротстављањем различитих мишљења, изношењем аргумената за и против предложеног пројекта закона, усвајањем или одбијањем амандмана, итд., дефинитивно се уобличава садржина закона. Управо оваквој расправи и следи формално изгласавање закона. Све то и чини да је ова фаза, како је у теорији запажено, „најспектакуларнија фаза својим јавним карактером, најсложенија обзиром на формална правила свог одвијања и најживља због инцидената који се у њој рађају“.[11] У правној теорији је прихваћена дефиниција заседања и седница: „Заседања су периоди године, чији број и трајање могу варирати, током којих скупштина може легитимно да се сазива и да врши своје надлежности. Седнице, које представљају састанке од једног дана, одржавају се за време заседања“.[12]

Кључно питање расправе на пленарним седницама је право говора. „Будући да је говор суштина парламента, свако правило које ограничава његову употребу требало би да има карактер изузетка“,[13] међутим парламентарна пракса показује да су ограничења права говора веома распрострањена и да су она шта

9) *Parlaments*, Presse Universitaires de France, Paris, 1966, стр. 114, 116.

10) Оливер Николић, „Парламентарни одбор - упоредноправни преглед“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2012, стр. 62.

11) *Parlaments*, нав. дело, стр. 203.

12) *Les parlements dans le monde*, vol I. Union parlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1987, стр. 295.

13) *Parlaments*, нав. дело, стр. 208.

више нужна. Постоје две категорије ограничења. Прва категорија ограничења права говора се може сматрати категоријом сталних, редовних ограничења и она су трострука. Најпре, то је временско ограничење говора које постоји у највећем броју земаља. Затим, ограничење може бити и у погледу броја интервенција и најзад, у неким дебатама могућна су и ограничења броја говорника. Друга категорија ограничења права говора је факултативне природе и то су тзв. „повремена ограничења". Реч је о могућном овлашћењу скупштина да одлуче да организују посебне расправе и том приликом да уведу различите врсте ограничења: ограничење времена говора, одређивање унапред часа закључења расправе или одређивање укупног трајања расправе са расподелом времена за интервенције између посланика и других и редоследом говорника за и против, итд.

Начини на који се разматрање, расправа о законима спроводи веома се разликују од једног до другог парламента. Значајан елемент садржине тока пленарне седнице представља подношење и расправљање о амандманима на текст предлога закона. На пленарним седницама амандмане могу да подносе посланици, а то право, како је у теорији запажено, проистиче из њиховог права на законодавну иницијативу и права говора на седници. Овим правом располаже такође и влада. Амандмани се на пленарној седници обично подносе после презентирања извештаја комисије, и о њима се расправља, у принципу, пре усвајања текста на који се односе, а по редоследу најчешће њиховог подношења, али су у употреби и други критеријуми.

Фаза гласања о законима је логички завршетак расправе о законима, обзиром да се та расправа и води ради доношења закона. Наравно, то не значи да ће гласање о одређеном закону бити и његово усвајање, јер је могућно и одбијање поднетог предлога закона. У сваком случају, расправа о законима мора да се оконча усвајањем одлуке (позитивне или негативне) о тим законима. Због тога је с правом речено да гласање о законима и представља „завршну тачку у процесу израде закона".[14] Ако расправа на пленарним седницама доприноси и практично значи дефинитивно уобличавање текста закона, гласање представља формални знак прихватања (евентуално, одбијања) уобличеног, тј. коначног текста.

Имајући карактер акта којим се, уопштено говорећи, утврђује аутентичност изгласаног закона, као и регуларност про-

14) *Parlaments*, нав. дело, стр. 222.

цедуре путем које је закон усвојен, промулгација закона представља саставни део законодавне процедуре. Практично, промулгација је последња фаза законодавног процеса, обзиром да после промулгације следи објављивање закона и, наравно, његова примена. О значају ове фазе законодавног поступка говори мишљење које је Леон Диги (*Léon Duguit*) изнео у теорији да је „промулгација неопходна допуна закона: уколико ње нема, нема у правом смислу ни закона“[15], а слично је говорио и други француски теоретичар Морис Ориу (*Maurice Hauriou*): „Промулгација је један елемент закона, задњи али неопходни елемент; непромулгован закон није закон“.[16] У ствари, може се сматрати да закон који није промулгован није правно перфектан, а пошто се перфектност постиже окончањем уставом предвиђене процедуре, закључак који се сам по себи намеће је да без промулгације није довршена законодавна процедура. У теорији се изричито наводи да промулгација чини закон извршним. Док су друге фазе законодавне процедуре окренуте питању садржине закона, схваћене у ужем смислу речи, тј. које друштвене односе треба регулисати и како их регулисати, дотле промулгација као фаза у законодавном поступку има сасвим други циљ. Обзиром да је за сваки правни акт битна, поред садржине, његова форма, па од ње и зависи формални појам дотичног акта, а то даље значи и уставност односно законитост тог акта, промулгација има, пре свега, за циљ да потврди да је у свему поштована уставом предвиђена процедура за доношење и усвајање закона - почев од иницијативе до формалног изгласавања закона од стране надлежног органа. Констатујући и потврђујући ту чињеницу, промулгација истовремено констатује и потврђује да текст закона који се промулгује, и који треба да буде објављен, је управо онај текст који је изгласан од стране надлежног органа. Другим речима, важност и неопходност поштовања процедуре доношења закона, налази свој израз у самој промулгацији. Промулгација не ствара форму (тим пре не садржину) закона, већ само констатује и потврђује да она постоји. Промулговани закон се објављује у државном службеном гласилу и од тог тренутка наступа *vacatio legis* (обично 7 до 15 дана),до момента када закон не ступи званично на снагу.

15) Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome III, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1924, стр. 443.

16) Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Recueil Sirey, Paris, 1916, стр. 743.

3. ЗАКОНОДАВНИ ПОСТУПАК У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Законодавни поступак у Републици Србији је регулисан оквирно Уставом Републике Србије од 2006. године, а ближе Пословником Народне Скупштине и Пословником Владе, а у неким питањима и другим законским и другим општим актима.

Овлашћени предлагачи закона, других прописа и општих аката су, сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача. Законодавну иницијативу у својој надлежности имају и заштитник грађана и Народна банка Србије.

Стварни носилац законодавне иницијативе у Србији је свакако извршна власт, односно Влада. У студији „Анализа утицаја законодавног поступка на предлоге закона које је Влада Републике Србије поднела Народној скупштини“[17] посматран је период од 9. маја 2007. до 28. јула 2010. године и у том периоду је Скупштина изгласала 365. закона, од чега је Влада била иницијатор у 357. случаја, Народна банка Србије у једном, док су народни посланици предложили седам законских текстова (додуше број законских предлога које није поднела Влада је већи али због различитих неправилности нису ни ушли у скупштинску процедуру, или их је већина посланика у Скупштини одбацила). Ако погледамо раније легислатуре[18] или компаративну анализу видећемо да не постоји држава у којој извршна власт не доминира као главни актер у законодавној иницијативи.

Предлог закона мора бити у форми законског текста, а не идеје, сажетка или само предлога, као и да буде праћен образложењем које садржи: уставни основ, разлоге зашто се доноси закон, објашњење правних института, финансијску процену у погледу потребних средстава за спровођење закона, преглед одредаба закона који се мењају, односно допуњују, а изузетно предлагач мора оправдати општи интерес када се предлаже повратно дејство закона, или пружити разлоге за доношење закона по хитном поступку. Иницијатор закона, по правилу, наводи и да је предлог закона усклађен, као и табелу о усклађености са законодавством

17) Оливер Николић, *Анализа утицаја законодавног поступка на предлоге закона које је Влада Републике Србије поднела Народној скупштини*, ОЕБС - Народна скупштина, Београд, 2010.

18) Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Центар за публикације, Правни факултет у Нишу, 2005, стр. 182.

Европске уније, или даје изјаву да није потребно усклађивање са прописима Европске уније.

Сваки предлог закона, председник Скупштине прослеђује свим посланицима и надлежном одбору, као и евентуално Влади, уколико она није сама предлагач.

„Имајући у виду значај и сложеност поступка припреме нацрта закона, пракса је да се за те потребе оснивају радне групе, састављене обично од представника државних органа и организација, као и стручњака за поједине области, а решењем којим се оснива пројектна група одређује се, поред осталог, њен састав и руководилац и рок за извршење задатка.“[19]Ангажовање експерата од стране министарстава је веома слабо регулисана област и потпуно нетранспарентна фаза законодавне процедуре. „Не постоји јасан протокол који регулише формирање и деловање радних група, па у зависности од приоритета и комплексности појединог закона, дешава се да председавајући делегира делове нацрта појединим члановима на основу њихове сфере интересовања или истраживања или доступности.“[20]

У фази ванпарламентарне консултације, одржавање јавне расправе је обавезно уколико се предлогом закона мења правни режим у једној области, или се уређују питања која посебно занимају јавност. Иначе јавна расправа је веома штуро регулисана правним актима, па зато се не може са сигурношћу рећи ни када се она одвија, ни колико траје, ни ко је тачно организује. Што се тиче законодавног референдума као ванпарламентарне консултације, он није уобичајен у Србији, али по Закону о референдуму и народној иницијативи, референдум може бити предложен између осталог и за промену закона, других прописа и општих аката из надлежности Народне скупштине.[21]

Као прва фаза законодавног поступка која се одвија у Скупштини (сем ако иницијатива не потиче од народног посланика) је рад скупштинских одбора. Све седнице Скупштине и одбора су јавне. Одступање од овог правила постоји ако је то одређено

19) Добросав Миловановић, Немања Ненадић, Владимир Тодорић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012, стр. 47.

20) William Neilson, „Упоредно правни преглед законодавног процеса у демократским изврщним-парламентарним правним системима”, *Законодавни поступак и казнено законодавство,* (приредио: Станко Беатовић), Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2009, стр. 31.

21) Видети члан 3., Закона о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/1994 и 11/1998.

законом, ако то затражи Влада, одбор или најмање 20 посланика, о чему Скупштина одлучује без претреса.

У матичном одбору се предложени закон разматра и прво води начелни претрес. Уколико су поднети амандмани онда се приступа претресу у појединостима, коме присуствују не само чланови одбора, већ и предлагач, представник Владе (ако она није предлагач), подносилац амандмана, као и друга позвана лица. „Забрањени су увредљиви амандмани, тј. они који су увредљиве садржине, и забрањене амандмане, неблаговремене и непотпуне амандмане, Законодавни одбор ће одбацити, о чему ће Народној скупштини поднети извештај".[22)] Након одржаног претреса, надлежни одбор приступа изради извештаја који подноси Скупштини, по правилу, најкасније пет дана пре одржавања њене седнице. Извештај садржи мишљење већине чланова одбора као и издвојена мишљења и предлоге одбора за прихватање закона у целини или са изменама у форми амандмана.

Начелним претресом предлога закона на седници Скупштине, започиње кључна фаза законодавне процедуре. У неким случајевима, ако Скупштина тако одлучи, може се водити начелни претрес о више предлога закона који су међусобно условљени или су решења у њима међусобно повезана, а који су на дневном реду исте седнице. Начелни претрес предлога закона представља расправу о закону у целини, тако да се посланици изјашњавају о целокупном решењу које пружа предложени закон. Између начелног претреса и претреса у појединостима мора да прође најмање 24 сата, сем уколико Скупштина не одлучи другачије. Сам претрес у појединостима се обавља о оним члановима на које су поднети амандмани, као и о амандманима којима се предлажу нове одредбе. Све посланичке групе имају сразмерно броју посланика и време за расправу претреса у појединостима. Ако један или више посланика поднесу амандман на закон, имају право да га образложе у времену од два минута. Председник Скупштине закључује претрес када се више нико не јави за учешће у претресу или када истекне време утврђено за претрес. Иницијатор предлога закона има могућност да повуче свој предлог све до окончања претреса закона.

У Дану за гласање, народни посланици прво гласају о предлогу закона у начелу, па затим о амандманима и на крају о предлогу закона у целини, а ако се предлогом закона предвиђа

22) Драган М. Стојановић, *Уставно право*, књига 2, Свен, Ниш, 2007, стр. 252.

повратно дејство, посебно ће се одлучити да ли за то дејство постоји општи интерес. Кворум за одлучивање је релативна већина посланика, што значи да би се један закон усвојио, за њега мора да гласа више од половине присутних посланика, с тим да их присуствује најмање 126. Уставом је изричито утврђено да је потребна већина гласова свих посланика када се усвајају закони који уређују: референдум и народну иницијативу; уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина; план развоја и просторни план; јавно задуживање; територију аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, као и поверавање појединих питања из надлежности Републике; закључивање и потврђивање међународних уговора; као и друга Уставом одређена питања. Ако је због усвојених амандмана неопходно да се обави правно-техничка редакција текста предлога закона, то ће учинити Одбор за уставна питања и законодавство, а само усаглашавање амандмана са законом ће извршити надлежни одбор.

Доношење закона по хитном поступку би требало да буде изузетак, а не стална пракса у Народној скупштини, као што је случај последњих година. Закон се усваја по хитном поступку, само у случају ако би његовим недоношењем могло да се нанесу последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа са прописима Европске уније. Да би се уврстио у дневни ред Скупштине, предлог закона за чије се доношење предлаже хитни поступак мора бити поднет најмање 24 часа пре почетка седнице. Ако се ради о предлогу закона из области безбедности он се изузетно може ставити у дневни ред ако је поднет два сата пре почетка седнице, а уколико је Влада подносилац може се ставити и у току седнице, ако јој присуствује већина од укупног броја посланика.

Председник Републике је дужан да изгласани закон, у року од 15 дана од дана његовог доношења у Народној скупштини (7 дана за законе донетих по хитном поступку), прогласи својим указом. Он може да са образложењем врати закон Скупштини на поновно одлучивање.[23)] Ако Скупштина одлучи да се о враћеном закону поновно гласа, да би био усвојен закон мора бити изгласан већином од укупног броја посланика. Такав закон председник Републике мора да прогласи, а ако то не учини, указ ће донети

23) Председник Републике је ово своје право само једном искористио и то 2005. године.

председник Народне скупштине. Сви закони се објављују у Службеном гласнику Републике Србије, а ступају на снагу осам дана од дана објављивања.

4. УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ИНТЕГРАЦИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Једна од највећих замерки на законодавну делатност Народне скупштине Републике Србије је велики број закона донетих по хитном поступку. Према подацима студије „Ка бољим законима“[24] у периоду од 1991. до 2014. године чак 45% закона је донето по хитном поступку, а 2008. године тај проценат је износио невероватних 92% закона. Оно што посебно забрињава је да од 2012. до 2014. године од 421. донетих закона, 261. закон је донет по хитном поступку, што значи да тенденција доношења закона на овај начин не опада већ напротив, расте. Можда је олакшавајућа околност да су највећи број тих закона биле измене и допуне већ постојећих закона или потврђивање међународних споразума. Хитан поступак за доношење закона је доста штуро образложен у Пословнику Народне скупштине, те оставља простор за различита тумачења и зато не треба да чуди оволики број законских аката донетих по овој процедури. Све ово доводи до лошијег квалитета законског текста, брзоплетог доношења закона који се убрзо допуњује и мења, до могућности неусклађености са другим законима, нетранспарентности и претварања народних посланика у машину за гласање, без њиховог ефективног доприноса у законодавном поступку.

„У развијеним демократијама, све се више инсистира на консултовању цивилног друштва у процесу усвајања закона и то је последица не само признавања вредности партиципативне демократије, већ и признавања чињенице да се тиме побољшава квалитет и делотворност (примена) законодавства.“[25] Када се говори о ванпарламентарним консултацијама, мисли се на консултације и пре и за време и после парламентарне законодавне

24) Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, *Ка бољим законима - Унапређење законодавне процедуре кроз боље дефинисање процедуре за хитни поступак*, Internet, http://www.crta.rs/uploads/documents/2015-05-19%2016:43:44_a_46_l_rs_doc.pdf, 01/08/2016.

25) St. John Bates, Lucius Mader, *Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији*, ОЕБС/ОДИХР, Варшава, 2011, стр. 41.

процедуре, а под цивилним друштвом се не сматрају само невладине организације, већ и стручњаци, појединачно и групно, као и уопште цела јавност. Ако је организовање референдума можда компликовано, споро и не претерано целисходно, онда је ванпарламентарна консултација путем јавне расправе апсолутно прихватљива. Јавна расправа би морала бити транспарентнија и доступна не само у предпарламентарној фази законодавног процеса, већ и током израде закона у самој Скупштини. Зато би овај вид консултације требало свакако боље и детаљније уредити правним актима, чак до те мере да постане институционализован и обавезни део законодавног поступка.

Једно од важнијих питања у процесу интеграције Србије у Европску унију је и промена Устава, али не само из политичких разлога, већ и због неминовних потешкоћа које ће настати у законодавној процедури у Народној скупштини, због великог броја законских текстова које би требало брзо усвојити. „Пошто Србија није чланица Европске уније и није још преузела обавезе оснивачких уговора, те интеграције које омогућавају пренос извршавања одређених овлашћења на институције Уније, за оцену ваљаности и дејствовања тих одлука у унутрашњем правном реду важи правни поредак Србије, а не принцип непосредне примене (*direct effect*) које је развио Европски суд правде у Луксембургу.“[26] Другим речима, док је хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније на добровољној основи, није неопходно мењати највиши правни акт. Међутим у једном тренутку „када то постане правна обавеза, то ће изискивати велики број законских промена, као и правних и институционалних прилагођавања Србије Европској унији.“[27] То значи да је непосредно пре уласка Србије у Европску унију обавезно унети одређене промене у Устав и то у смислу омогућавања преноса дела законодавних и судских овлашћења на институције Европске уније, јер без тога директна примена права Европске уније без обавезне ратификације у Народној скупштини биће противна Уставу.

---

26) Примож Вехар, „Искуство нове земље чланице Европске уније на подручју хармонизације законодавства”, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, бр. 3/2006, стр. 22.

27) Оливер Николић, „Нека питања у вези са Уставом Србије”, *Годишњак факултета правних наука*, Аперион, Бања Лука, бр. 6/2016, стр. 170.

ЛИТЕРАТУРА

Вехар Примож, „Искуство нове земље чланице Европске уније на подручју хармонизације законодавства“, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, бр. 3/2006, стр. 17-23.

Миловановић Добросав, Ненадић Немања, Тодорић Владимир, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012.

Николић Оливер, *Анализа утицаја законодавног поступка на предлоге закона које је Влада Републике Србије поднела Народној скупштини*, ОЕБС - Народна скупштина, Београд, 2010.

Николић Оливер, „Нека питања у вези са Уставом Србије”, *Годишњак факултета правних наука*, Аперион, Бања Лука, бр. 6/2016, стр. 165-175.

Николић Оливер, „Парламентарни одбор - упоредноправни преглед”, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2012, стр. 52-64.

Николић Оливер, „Референдум, са посебним освртом на Швајцарску и Хрватску”, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2013, стр. 13-26.

Пејић Ирена, *Парламентарно право*, Центар за публикације, Правни факултет у Нишу, 2005.

Стојановић Драган М., *Уставно право*, књига 2, Свен, Ниш, 2007, стр. 252.

Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, *Ка бољим законима - Унапређење законодавне процедуре кроз боље дефинисање процедуре за хитни поступак*, Internet, http://www.crta.rs/uploads/documents/2015-05-19%2016:43:44_a_46_l_rs_doc.pdf, 01/08/2016.

Barthélemy Joseph, Duez Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris, 1933.

Barthélemy Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, Paris, 1934.

Bates St. John, Mader Lucius, *Израда прописа и законодавни процес у Републици Србији*, ОЕБС/ОДИХР, Варшава, 2011.

Carré de Malberg R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome I, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1920.

Champion Lord, Lidderdale D.W.S., *La procédure parlementaire en Europe*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955.

Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, tome III, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1924.

Hauriou Maurice, *Principes de droit public*, Recueil Sirey, Paris, 1916.

Mason Paul, „Methods of Improving Legislative Procedure”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, American Acadamy of Political and Social Science, Philadelphia, no. 195/1938, стр. 151-159.

Neilson William, „Упоредно правни преглед законодавног процеса у демократским извршним-парламентарним правним системима“, *Законодавни поступак и казнено законодавство*, (приредио: Станко Беатовић), Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу ,

Београд, 2009, стр. 19-59.

Les parlements dans le monde, vol I. Union parlementaire, Bruylant, Bruxelles, 1987.

Parlaments, Presse Universitaires de France, Paris, 1966.

Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник РС*, бр. 48/1994 и 11/1998.

Oliver Nikolic

LEGISLATIVE PROCESS IN NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN PROCESS OF INTEGRATION IN EUROPEAN UNION

Resume

The legislative process is one of the key elements of functioning government in democratic countries. The paper consists of three parts: the first shows the theoretical consideration of the legislative process, the second section analyzes the legislative process in the National Assembly of the Republic of Serbia and in the third part deals with improving this procedure in the process of integration in the European Union. The author has dealt with this complex topic and gave a view of each stage of the legislative process both in theory and in positive-legal sense.

Legislative procedure consists of several phases from the preparation of the legislative proposal to the entry into force of the law. Most legislative is proposed by the Government, what is the practice in most countries.Because the depth and breadth of work in a legislature cannot be conducted in plenary sessions of the Assembly, the detailed work of the legislature is carried out by specialized committees, small groups of MPs set up within the parliamentary system with clearly defined mandates that carry out in-depth analysis, review laws, resolutions, and matters on specific issues, more closely than would be possible by the entire chamber of the Assembly. Discussion, debate in principle and in details on law, submission and consideration of amendments and later on the adoption of the proposed law, represents a key phase of the legislative process.The final stage in legislative process is promulgation of the law made by President of the Republic and publication of the law in Official Gazette.

It was also pointed out some problems in the process of adopting the lawin National Assembly, and to the fact that a large number of laws passed in the urgent procedure and to a certain lack of transparency and unclear legal definition of the institute of public debate.One more notice, which is important for the improvement of the legislative process is that just before the entrance of Serbia into the European Union, our country is obliged to introduce certain changes in the Constitution and in terms of facilitating the transfer of part of the legislative and judicial powers to the relevant institutions of the European Union, because without that direct effect of European Union law, without the required ratification by the National Assembly, would be contrary to the Constitution.

Keywords: Legislative process, National Assembly, Assembly committee, Urgent procedure, Public debate, Republic of Serbia, European Union

* Овај рад је примљен 06.09.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 35.07:340.137(497.11)(4-672EU)

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 331-347

Добросав Миловановић
Правни факултет, Универзитет у Београду

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У КОНТЕКСТУ ПРИСТУПАЊА ЕУ

Сажетак

У раду се предлажу мере за унапређење јавне управе у Србији у контексту приступања ЕУ, као претпоставке квалитетних и усклађених јавних политика, потпунијег остваривања и заштите слобода и права грађана, повећања конкурентности привреде, бржег развоја науке и образовања, у складу са савременим потребама и стандардима.

Промене у савременом друштву су сложене, динамичне и непредвидиве. Да би јавна управа одговорила на нове изазове, неопходно је разматрати историјске приступе и искуства, савремена упоредна решења и пројектовати будућа кретања.

Србија је у оквиру процеса приступања ЕУ, закључила Споразум о стабилизацији и придруживању, у великој мери спровела хармонизацију прописа са правним тековинама ЕУ, добила статус кандидата и започела преговоре по појединим поглављима. Ипак, потребно је унапредити процес утврђивања и спровођења јавних политика, ојачати капацитете, обезбедити снажну професионализацију и деполитизацију, смањити корупцију, убрзати развој е-управе, потпуније примењивати прописе. Нејединство земаља чланица и нестабилност институција ЕУ, захтевају критичко сагледавање стања и предвиђање будућих тенденција, како би се осмислила мудра политика и динамика преговарања у складу са дугорочним интересима Србије. Време пуно неизвесности захтева утемељене и смирене одлуке. У циљу заштите виталних интереса становништва, Србија би морала да избегне да учествују у све

оштријим међународним конфронтацијама које, изгледа неминовно, предстоје. Болна искуства Србије из 20. века несумњиво доказују дату поставку.

Кључне речи: јавна управа, приступање Европској унији, функционална анализа, модели јавне управе, јавни интерес

1. ОКРУЖЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У САВРЕМЕНОМ СВЕТУ

Јавна управа делује у све сложенијем окружењу. Велика светска економска и финансијска криза још увек није превазиђена, а многи аналитичари указују да тек предстоје искушења. Еколошке катастрофе и климатске промене ремете живот људи и функционисање привреде и захтевају огромна средства. Демографске тенденције и миграције становника уносе све већу нестабилност. Драстичне социјалне разлике јачају екстремистичке снаге које настоје да на њима својствене начине реше проблеме које државе нису способне или вољне да реше. Политички и економски системи превасходно су усмерени на краткорочне циљеве, нерационално трошење природних ресурса и подложни лобирању приватних интереса. То оштећује интересе већине становника, дугорочне циљеве и будуће генерације. Томе доприноси и заборав страхота Другог светског рата, али и интереси одређених политичких структура, као и начин на који се стварност данас медијски приказује.

Неизвесност је постала извесна. Проблеми јавне политике су постали енормни, сложени, динамични и међусобно супротстављени.[1)] Они „превазилазе хијерархијске структуре и овлашћења у оквиру и између организација и иду преко различитих области политике, политичких и управних надлежности и интереса политичких `група`“.[2)]

Нерешавање, неправовремено или неодговарајуће решавање наведених проблема води све већим конфликтима. Стога су нео-

1) Ове проблеме је тешко или немогуће решити због непотпуних, контрадикторних и променљивих услова који се често тешко могу препознати. Осим тога, због сложених међузависности, настојање да се реши један аспект ових проблема може открити или створити друге проблеме. Детаљније, Jocelyne Bourgon, „The History and future of nation-building? Building capacity for public results“*, International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 2, June 2010, стр. 206-208.

2) Edward P. Weber, Anne M. Khademian, „Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings“, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 2, 2008, стр. 336.

пходне дубље структурне промене. Ниједан државни орган нема капацитет да сам обликује решење за енормне проблеме чиме је „потреба да се размењују, разумеју и интегришу различита схватања ових проблема најважнија“.[3] Бројни научници уочавају ограничења једног приступа управљању јавним сектором у суочавању са све већом сложеношћу. „Солуције по којима „једна величина одговара свима“ отвориле су простор за прилагођеније приступе, јер сложени проблеми разноврсног и покретљивијег становништва све више одолевају поједностављеним решењима. Крути бирократски системи који функционишу по процедурама командовања и контроле, суженим границама за деловање и културама и моделима деловања који су окренути ка унутра, нарочито су лоше подешени за решавање проблема који често прелазе организационе границе“.[4]

Доносиоци одлука и лица која припремају и реализују одлуке у јавном интересу морају да измене начин размишљања. Потребно је оживети јавни интерес у новом контексту, повећати креативност и мотивацију. То није једноставан задатак. Ова лица се не одричу лако постојећих образаца, нарочито ако имају (лажни) утисак да њихови интереси нису знатно угрожени и да ранији модели могу да реше савремене проблеме другачијих карактеристика. Наиме, често не постоји довољна свест о критичним моментима у друштвеним кретањима, када су неопходне темељне промене да би се избегло насилно „решавање“ проблема кроз озбиљне сукобе унутар и између држава.[5]

2. МОДЕЛИ ЈАВНЕ УПРАВЕ И ПРИСТУПИ РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Приступи реформама јавне управе у развијеним земљама углавном се класификују на моделе тзв. „Класичне јавне управе“, „Новог јавног менаџмента“ и трендове ка моделу који се различито означава као „Нова јавна служба“, „Ново јавно управљање“ или „Пост-нови јавни менаџмент“.[6]

---

3) Исто, стр. 341.

4) Stephen Goldsmith, William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector,* Mass: Ash Center and Brookings Institution Press, Cambridge, 2004, стр. 7.

5) Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни живот*, бр. 10, Том II, Београд, 2010, стр. 246.

6) Видети Patrick Dunleavy, Christopher Hood, „From Old Public Administration to New Public Management“, *Public Money & Management*, Vol. 14, No. 3, 1994, стр. 9-16.

Под утицајем идеја Макса Вебера, **традиционални приступ** је изведен на моделу бирократије засноване на принципима хијерархије и заслуга, као и елитистичком приступу у коме су јавним службеницима „уливене" вредности независности и интегритета и где су они одвојени од изабраних политичара и грађана. Фокус овог приступа је на структури и организационој ефикасности и делотворности у управљању буџетским и људским ресурсима.[7] Неке од кључних карактеристика овог модела су: управа је континуирана, предвидива и уређена правилима; службеници су професионалци постављени према квалификацијама; постоји функционална подела рада и хијерархија задатака и лица; ресурси припадају организацији и јавни службеници првенствено служе јавном интересу. Временом се јавља схватање да је јавна управа гломазан, неефикасан систем, у служби сопствених циљева.[8]

„**Нови јавни менаџмент" (НЈМ)** је одговор на ограничења класичне јавне управе у прилагођавању условима тржишне привреде. НЈМ је утемељен на теорији индивидуалног избора по којој је потребно надзирати пропусте јавних службеника да би се ограничило њихово поступање у сопственом интересу и тиме спречила неефикасност и корупција. Он је унео знатне промене у етици и приступу јавном сектору, нарочито увођењем пракси менаџмента и тржишта, уговорним преношењем услуга приватном сектору и оснивањем извршних агенција одговорним за имплементацију ван (непосредне) политичке контроле. Ипак, НЈМ је критикован због пренаглашавања принципа менаџмента приватног сектора, слабљења демократске одговорности оснивањем извршних агенција, недовољног придавања значаја потребама грађана и смањене координације у оквиру државе.[9]

Концептуални и практични проблеми претходних приступа, довели су до нових концепција које још не чине кохерентну парадигму. Приступ **Новог јавног управљања** (НЈУ) уместо државе у центар ставља грађане и јавни интерес.[10] Држава је

7) Mark Robinson, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries"*, Global Centre for Public Service Excellence, UNDP,* 2015, стр. 4-5, Internet, www.undp.org/...development/.../Singapore%20Centre/PS-Ref**,** 10/09/2016.

8) Исто, стр. 5.

9) Исто, стр. 7-9.

10) Временом се мењало мишљење о начину одређивања вредности које чине категорију јавних интереса. Према појединим теоријама то су вредности које представљају интере-

плуралистичка у два смисла: а) јавне услуге пружа више међузависних актера и б) „политике које усмеравају друштво резултат су сложеног скупа међуутицаја које укључују више група и више интереса који се на крају комбинују на непредвидиве начине“.[11] Постоји неколико огранака мишљења приступа НЈУ.

Концепт **Нове јавне службе** (НЈС) приступа јавној управи из угла идеје активних и укључених грађана. Држава би требало да буде отворена и доступна, одговорна и осетљива на потребе, и да служи грађанима. Овај правац поново истиче значај етике јавне службе, наглашавајући вредности и мотивацију јавних службеника посвећених ширем јавном добру.[12] Овај концепт је у супротности са филозофском премисом приступа НЈМ у коме трансакције између јавних менаџера и потрошача одражавају појединачне интересе уоквирене тржишним принципима. Он се разликује и од класичног приступа, где грађани у односу на бирократију имају улогу клијената или бирача и третирају се као пасивни примаоци механизама утврђивања политике и пружања услуга.[13] Такође, код НЈС јавни интерес је резултат дијалога о заједничким вредностима. Улога државе састоји се у „служењу“, преговарању и посредовању интереса између грађана. Јавни службеници усмерени су прописима, вредностима, професионалним нормама и интересима грађана. Коначно, претпостављена мотивациона основа јавних службеника код НЈС је јавна служба, жеља да се допринесе друштву.[14]

се свих или бар већине грађана. По другим схватањима неке друштвене групе успевају у „тржишној утакмици“ да изборе да творци јавне политике њихове интересе уврсте у виталне вредности. Детаљније, Bronwen Morgan, Karen Yeung*, An Introduction to Law and Education – Text and Materials*, *University Press*, Cambridge, 2007, стр. 8. Такође, подељена су мишљења у којој мери дефинисање јавних интереса и њихова реализација зависе од окружења, а у којој од слободе избора. Тако Michael Hill, *Public Policy Process*, Pearson Educaton Limited, Edinburgh Gate, Fourth Edition, стр. 43-44. За разматрање ових питања неопходно је знатно шире разумевање економских, друштвених и политичких односа и процеса, традиције правног система, као и успостављених културолошких образаца у одређеном друштву. Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, нав. дело, стр. 248.

11) Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000, стр. 553.

12) Исто, стр. 556-57.

13) Mark Robinson, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries“, нав. дело, стр. 10.

14) Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, нав. дело, стр. 554.

Постоје и други огранци НЈС, који се концентришу на приступе целовите државе,[15] дигиталног управљања[16] или мотивације.[17]

Упркос крупним променама у окружењу јавне управе преовлађујуће парадигме реформе јавне управе у земљама у развоју су релативно статичне. Реформе су често под утицајем експеримената политике и организационих пракси пореклом из земаља ОЕЦД-а, али у оквиру традиционалних парадигми јавне управе. Потребно је да Србија ова искуства прихвати селективно, узимајући у обзир све наведене моделе и сопствени контекст.

3. ПРАВЦИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

ЕУ је 2014 године поставила реформу јавне управе, економско управљање и владавину права, као основне стубове Стратегије проширења ЕУ. Реформа јавне управе и европске интеграције су међусобно повезани процеси, чији је циљ обезбеђење поштовања кључних принципа „добре управе“,[18] као што су поузданост, предвидљивост, одговорност и транспарентност, технички, управни и организациони капацитети, финансијска одрживост и учешће грађана.[19]

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године и Акционог плана за њену примену за период 2015-2017. године, направљен је свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу система јавне управе. Ипак, постоје бројни

15) Јачи централни надзор и већа хоризонтална сарадња су неопходни за превазилажење проблема фрагментације које је проузроковао НЈМ.

16) Поједини аутори указују на могућности нових дигиталних технологија да промене однос између државних агенција и цивилног друштва и начин на који држава обавља активности. Други указују на његов потенцијал за креирање истинског корисника и ангажовање грађана у пружању јавних услуга.

17) Трећи огранак тврди да је организационе промене потребно допунити већом пажњом вредностима и подстицајима који усмеравају понашање и успешност. Mark Robinson, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries“, нав. дело, стр. 11-12.

18) „European Principles for Public Administration“, *SIGMA Papers*, No. 27, OECD (принципи се односе на део јавне управе који се у државама Западног Балкана сматра државном управом).

19) Детаљније Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа,* Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 107-117 и Марко Давинић, „Појам добре управе - Између класичног и `меког` права“, *Правни живот*, 10/2010, стр. 398-402.

изазови за њено спровођење. Светска банка истиче да су главни ризици: а) низак ниво поверења у институције што отежава грађење друштвеног консензуса око реформи[20] и б) недовољан институционални капацитет за спровођење реформи - неодговарајући оквир одговорности за резултате, ограничени технички капацитети, недовољна институционална меморија због честе промене службеника на положају при промени власти, нејасно дефинисани циљеви учинка, недовољно праћен учинак функционера и организација, необјективан систем оцењивања запослених, итд.

Европска комисија је у Извештају о напретку Србије за 2015. годину[21] оценила да је Србија умерено припремљена у области реформе јавне управе. Напредак је остварен усвајањем Акционог плана за реформу јавне управе, Закона о инспекцијском надзору, Националне стратегије обуке запослених у јединицама локалне самоуправе и Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Међутим, и даље је потребно обезбедити спровођење планова реформи и правног оквира, нарочито у вези са управљањем јавним политикама и јавним финансијама, као и у области службеничког система. Снажна политичка воља је и даље најважнија за професионализацију и деполитизацију управе.

Да би поставило оквире за спровођење реформе јавне управе, Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) је спровело низ пројеката и анализа.[22] Најпре су сагледане границе система јавне управе и стечена сазнања неопходна за системски и стратешки приступ процесу реформе,[23] да би се пажљивим планирањем процеса оптимизације и модернизације јавне управе,[24] створила основа за њену сврсисходну реорганизацију.

За реформу јавне управе од значаја су и следећи стратешки документи: Национални програм за интеграцију у ЕУ, Национал-

20) Светска банка, *Стратешки оквир за партнерство за Републику Србију за период од 2016. до 2020. фискалне године,* 2015. година.

21) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије,* 2015, стр. 8, Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf, 15/09/2016.

22) *Извештај о системској функционалној анализи (Финална верзија нацрта*), април 2015, корисници оквирног уговора 2013-Партија 7, Финансиран од стране ЕУ, Конзорцијум АЛТАИР.

23) Позициони документ „Модерна држава – рационална држава: Колико, како и зашто?“, МДУЛС, мај 2015.

24) *Програм оптимизације јавне управе*, МДУЛС, јун 2015.

ни програм за усвајање правних тековина ЕУ (2013-2016), Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији, Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018. године и Акциони план за спровођење Стратегије за период 2015-2016. године, Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013-2018. и ревидирани Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018. и Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину наведено је да постоје правни основ и институције за усклађен систем креирања **политике,** укључујући и европске интеграције. У пракси је координација политика усмерена више на процедурална него на суштинска питања,[25] а неопходна је и јаснија подела надлежности између Генералног секретаријата, Секретаријата за јавне политике и „јединица за испоруку" у кабинету председника Владе. Међутим, планирање политика није системски повезано са средњорочним фискалним планирањем, што угрожава одрживост стратегија и програма реформи. У том смислу, неопходно је успоставити хијерархију стратегија како би се смањила међусобна преклапања. Такође, констатовано је да су ограничени капацитети за креирање политика и предлога закона, укључујући и оне који се односе на правне тековине ЕУ. Обавезне су јавне расправе и консултације између министарстава о нацртима закона, али се оне често спроводе само формално и исувише касно. Процене утицаја прописа се често спроводе, али постоје велике разлике у њиховом квалитету. Влада објављује годишње извештаје о праћењу спровођења кључних стратешких докумената, што омогућава увид јавности. Међутим, у извештајима се не оцењују резултати постигнути у односу на утврђене циљеве. Народна скупштина врши контролу рада Владе кроз своје посебне законодавне одборе, при чему не процењује спровођење закона или стратегија,[26] иако је та обавеза установљена Резолуцијом о

25) Недовољно јасни и усклађени стратешки правци развоја друштва и појединих области, онемогућава грађане и привредне субјекте да доносе дугорочне одлуке. Из истих разлога јавни службеници имају дилеме у вези са делотворном реализацијом јавних политика, отежано им је вршење дискреционе оцене, повећани су трошкови и смањена ефикасност коришћења јавних средстава.

26) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије 2015*, нав. дело, стр. 10.

законодавној политици Народне скупштине у складу са препорукама из Студије о унапређењу законодавног процеса.[27)]

Начин на који је државна управа организована не обезбеђује делотворну поделу **одговорности**. Многе агенције доносе одлуке о јавним политикама и одговорне су председнику Владе, па чак и Народној скупштини, а не министру који је надлежан за дату област. Број агенција се повећао, што отежава надзор. Унутар институција, одговорност руководства није систематична и надлежности нису додељене руководству на средини лествице. Успостављени су релевантни унутрашњи и спољашњи механизми надзора, како би се омогућило право грађана на добру управу. Заштитник грађана игра кључну улогу, а државни органи имају обавезу да подносе извештаје о спровођењу његових препорука. Иако је усвојен Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дозвољени изузеци нису у складу са европским стандардима. Потребно је обезбедити и спровођење одлука Повереника.[28)] С друге стране, требало би преиспитати оправданост статуса Повереника као другостепеног органа.

Закон о **државној управи** проширио је круг управних послова у односу на модел из 1992 године, чиме је одразио сложенију и свестранију улогу државне управе. Такође, дефинисао је начела, организационе облике државне управе и одредио круг послова који се могу поверити недржавним субјектима, као и овлашћења централних органа у вези са надзором над обављањем ових послова. Требало би размотрити проширење предмета овог закона на јавну управу. Такође, потребно је у послове државне управе укључити управне уговоре, прецизирати појам развојних послова, темељно преуредити и прецизирати област унутрашњег надзора, као и поверавање послова државне управе и контролу у вези са тим. Повећање правне сигурности и равноправности субјеката на које се прописи примењују, увођењем акта о примени прописа и гарантног акта, требало би проширити на цео систем јавне управе. Коначно, потребно је предвидети прецизне критеријуме за оснивање (или опстанак) одређеног организационог облика.

Неопходно је настојати да након избора, не долази до промене броја, делокруга и надлежности органа државне управе.

---

27) Добросав Миловановић, Немања Ненадић, Владимир Тодорић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012, стр. 18-19.

28) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије*, 2015, нав. дело, стр. 10.

Тиме се избегавају бројни потреси због преласка службеника у друге органе и промена унутрашње организације. Такве промене требало би да буду резултат искључиво темељних функционалних анализа и израз несумњиво утврђених потреба за другачијим организовањем послова. Такође, требало би сузити простор за оснивање јавних агенција, чиме би се обезбедила већа кохерентност у вези са утврђивањем и спровођењем јавне политике, смањио простор за "нелојалну конкуренцију унутар јавног сектора" и смањили непотребни трошкови.

Реформа **инспекцијског надзора** унела је низ важних промена: закон је израђен у садејству са инспекторима и асоцијацијама привредника, чиме су решења одразила реалне потребе и могућности инспекција и субјеката под надзором; премештање нагласка са корективно-репресивне димензије инспекцијског назора на превенцију и повећање транспарентности рада инспекција; јачање правне сигурности и одговорности носилаца инспекцијских овлашћења, као и борбу против сиве економије. Овај закон је од посебног значаја са аспекта процеса приступања ЕУ, јер је поред усклађивања националног правног система са правним тековинама ЕУ, неопходно обезбедити и делотворну примену прописа ЕУ, односно усаглашених националних прописа.

Нови Закон о општем **управном поступку** представља пример критичког прилагођавања начела и стандарда ЕУ домаћем контексту. Очувана су претходна квалитетна решења и извршена модернизација у складу са потребама технолошког развоја, дошло је до повећања правне сигурности и заштите права и интереса странке.[29)]

Проширење предмета **управног спора**, увођење усмене расправе као правила, прецизирање спора пуне јурисдикције, преношење одлучивања о одложном дејству тужбе на Управни суд, могућност новчаног кажњавања руководиоца органа управе за неизвршавање судске одлуке – стварају претпоставке за повећање правне заштите странака и већу одговорност управе. У вези са процесима приступања ЕУ је и захтев да се при доношењу пресуда у управном спору прати и поштују прописи и судска пракса ЕУ, што проистиче и из Споразума о стабилизацији и придруживању. Међутим, наведене околности захтевају темељно преиспитивање

29) Детаљније Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији", *Правни живот*, бр. 10, том II, 2015, стр. 95-110.

модела управног спора, организације управног судства, повећање броја судија и њихову континуирану обуку. Паралелно са тим, требало би повратно разматрати и модел управног поступка и организације јавне управе. У супротном, опашће квалитет судских одлука или ће доћи до повреде начела суђења у разумном року.

Увођење **нових технологија** грађанима и правним лицима знатно олакшава утврђивање и реализацију права и обавеза, јавној управи убрзава обраду података и информација за утврђивање јавних политика, доношење одлука и олакшава праћење стања у области итд. Технолошка унапређења доносе и нове ризике нпр. могућност неовлашћеног приступа тајним подацима, повреда права приватности, опасности у погледу чувања података и информација. Коначно, не сме се отежати статус лица која још увек не користе савремене технологије. Ова лица се могу стимулисати да пређу на нове технологије или се могу увести службеници за помоћ грађанима у коришћењу сервиса е-управе.

Доношењем Закона о **државним службеницима**, уведен је делимично затворени каријерни систем. Мотиви су били да се пријем, распоређивање и награђивање заснива на заслугама, да се повећа професионализација и стручност службеника, омогући лакша хоризонтална покретљивост унутар државне управе у складу са потребама посла и жељама службеника, допринесе деполитизацији. Такође, тиме би се обезбедиле кадровске претпоставке за испуњавање обавеза на плану хармонизације са правним тековинама ЕУ и њихове примене, процеса преговарања и каснијег чланства у ЕУ. Усвојена решења недовољно изражавају класификацију службеника према врсти посла, јер је предност дата категорисању по звањима. Пошто и акти о систематизацији радних места често различито описују исте или сличне послове, не постоји потпун увид у број службеника по врсти посла. То отежава планирање кадрова, утврђивање потреба за стручним усавршавањем, хоризонталну покретљивост кадрова и сл. Систем оцењивања и после неколико година примене није дао жељене резултате. Незамерање, недостатак поузданих објективних критеријума, али и субјективност у оцењивању, водили су девијацијама, чиме су проузроковани негативни ефекти и у другим деловима службеничког система – награђивању, (де)мотивацији службеника, напредовању, међуљудским односима и сл. Питање професионализма,[30] обезбеђење свих претпоставки за реализа-

30) Demetrios Argyriades, "Human Factor and Human Resources Development", *Winning the Needed Change: Saving Our Planet Earth*, International Institute of Administrative Sciences

цију принципа "заслуга", уз сужавање простора за политизацију управе, незнање, уравниловку и сл, једно је од кључних услова за успешну реализацију свих аспеката реформе у Србији.

Важан елемент доградње службеничког система представља усвајање Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Такође, на плану потребе да се превазиђе нелојална конкуренција унутар јавног сектора, где су запослени који су обављали истоветне послове добијали знатно другачије различите плате у зависности од организационог облика у коме су били запослени, крајем прошле године усвојен је и Закон о систему плата запослених у јавном сектору, који поставља основе за отпочињање решавања овог проблема.

Стручно усавршавање је један од кључних механизама за унапређење јавне управе, нарочито због повећања обима и сложености послова у условима ограничених ресурса и недовољне флуктуације кадрова. Да би одговорило сложеним задацима, нарочито у контексту процеса приступања ЕУ, стручно усавршавање се мора заснивати на реалним потребама, спроводити савременим методама, уз примену стечених знања и вештина на радном месту.[31)] Са аспекта односа са ЕУ неопходно је да службеници у потпуности разумеју обавезе преузете Споразумом о стабилизацији и придруживању. Такође, неопходна су знања и вештине за процес преговарања и изражавање специфичности Србије, за шта су нарочито потребна аналитичка знања. Након приступања, биће неопходна специјализована знања и вештине за учешће у радним групама ЕУ по областима. Потребна је и размена искуства са јавним службеницима других земаља, нарочито чланицама ЕУ, који обављају сличне послове и стицање знања и вештине од доказаних страних експерата и институција. Велики значај имају најбоље праксе, ако су реално применљиве на домаће услове.[32)]

Програм реформе **јавних финансија** 2016-2020. допуњује Стратегију РЈУ детаљно описаним посебним циљевима и активностима. На дуги рок, сврха Програма је постизање следећих кључних циљева: подршка фискалној и макроекономској стабил-

Monographs, Vol. 30, 2009, стр. 37, указује да не постоји „поуздано управљање" без одговорне државе и без снажне подршке компетентних, непристрасних и посвећених професионалаца.

31) Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи", нав. дело, стр. 252-253.

32) Исто, стр. 257-258.

ности; развој доброг система и праксе управљања јавним финансијама; повећање ефикасности у управљању јавним ресурсима; унапређење ефикасности пружања услуга; повећање транспарентности јавних средстава и одговорности. Програм реформе управљања јавним финансијама обухвата шест ширих области: одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир; планирање и буџетирање јавних расхода; ефикасно и ефективно извршење буџета; делотворна финансијска контрола; рачуноводство, праћење и финансијско извештавање; екстерни надзор јавних финансија.[33] Програмско буџетирање је једна од новина у систему на чијем потпуном увођењу се мора наставити у наредном периоду. Међутим, секторске стратегије још увек нису усклађене са средњорочним буџетским оквиром. Такође, неопходна је управљачка одговорност како би средњорочно планирање било делотворно. Поред тога, институционална обухваћеност, праћење током године и извештавање су слаби и буџет је мање поуздан на средњорочном плану. До сада је Србија била усмерена на реформу одређених делова система јавних финансија, без експлицитног повезивања различитих области и мера реформи. Коначно, буџетска транспарентност у пракси није у довољној мери обезбеђена.[34]

4. ПРОБЛЕМИ И НОВЕ ОКОЛНОСТИ У ВЕЗИ СА ПРОЦЕСОМ ПРИСТУПАЊА ЕУ

Иако је процес приступања ЕУ постављен као један од приоритета, понекад настојање да се убрза динамика овог процеса превазилази реалне могућности привреде, друштва или државе. Кључни разлог за то су недовољна аналитичка знања неопходна за сагледавање потенцијала и ресурса. Поред тога, прихватање највиших стандарда, које понекад још не примењују ни најразвијеније земље ЕУ, последица је избегавања напора да се дају темељна образложења у погледу немогућности тренутне примене тих стандарда и временског хоризонта у коме ће они бити примењени. Стога, привредни субјекти нису у стању да испоштују предвиђене норме и стандарде. Такође, држава ризикује изрицање санкција и успоравање процеса приступања. Решење наведеног проблема је у организационом повезивању анализе ефеката про-

33) *Програм реформе јавних финансија 2016-2020*, Министарство финансија, новембар 2015, стр. 8.

34) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије*, нав. дело, 2015, стр. 11.

писа, усклађивања прописа међусобно и са правним тековинама ЕУ, где кључну улогу играју министарства, Републички секретаријат за јавну политику, Републички секретаријат за законодавство и Канцеларија за европске интеграције. С друге стране, требало би у потпуности омогућити да спољни стручњаци, заинтересоване стране и јавност, пружају идеје, податке, знања и омогуће потпуније сагледавање интереса и проблема.

С друге стране, настојања ЕУ у време повољнијих економских, социјалних и политичких околности да из конфедералног пређе у федерални концепт организације – кроз усвајање Устава и друге мере – нису реализована. Од економске и финансијске криза, из које ЕУ још увек није изашла, поједине земље чланице имају озбиљне проблеме на плану јавног дуга, степен запослености није задовољавајући, социјалне разлике су дестабилизујуће, проблем миграната изазвао је екстремне мере на плану контроле граница и расправе о њиховој расподели, одлука Британаца о изласку из ЕУ и све шира идеја да се крене сличним путем, битно мењају слику стабилног система. Приговори који се упућују бриселској администрацији због превелике одвојености од реалних потреба грађана ЕУ, случајеви корупције, неефикасност у доношењу и спровођењу одлука, угрожавају у одређеној мери вредности, начела и стандарде који су довели до формирања ЕУ. У том смислу, „светионик“ ЕУ не даје увек јасне сигнале, због подељености између али и у оквиру земаља чланица, као и недовољне делотворности релевантних институција. Са свих страна стижу мишљења и захтеви о потреби озбиљних реформи ЕУ. О правцу и темпу тих промена још увек не постоји јединство.

Ове околности морају имати у виду земље које теже приступању ЕУ, како би, у складу са својим интересима, могле доносити објективне одлуке. Србији је неопходан критички приступ и настојање да се усвоје и примене оптимална решења. У вези са тим, требало би пратити и предвиђати правце и темпо промена у погледу функционисања и организације ЕУ, како би Влада могла да предвиди врсте и брзину корака које је неопходно предузети у циљу оптималног остваривања циљева на плану приступања ЕУ. Коначно, неопходно је имати у виду (негативна) искуства одређеног броја земаља које нису у довољној мери искористиле претприступне фондове јер нису имале припремљене пројекте за чију су средства ЕУ намењена или нису имале капацитете да их спроведу у складу са правилима ЕУ.

ЛИТЕРАТУРА

Давинић Марко, *Европски омбудсман и лоша управа,* Заштитник грађана, Београд, 2013.

Давинић Марко, „Појам добре управе – Између класичног и `меког` права“, *Правни живот*, 10/2010.

Европска комисија, *Извештај о напретку Србије,* 2015, Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf, 15/09/2016.

Извештај о системској функционалној анализи (Финална верзија нацрта), април 2015, корисници оквирног уговора 2013-Партија 7, Финансиран од стране ЕУ, Конзорцијум АЛТАИР.

Миловановић Добросав, Ненадић Немања, Тодорић Владимир, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012.

Миловановић Добросав, Цуцић Вук, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни живот*, бр. 10, том II, 2015.

Миловановић Добросав, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни живот*, бр. 10, Том II, Београд, 2010.

Позициони документ „Модерна држава – рационална држава: Колико, како и зашто?“, Министарство државне управе и локалне самоуправе, мај 2015.

Програм оптимизације јавне управе, МДУЛС, јун 2015.

Програм реформе јавних финансија 2016-2020, Министарство финансија, новембар 2015.

Светска банка, *Стратешки оквир за партнерство за Републику Србију за период од 2016. до 2020. фискалне године,* 2015. година.

Argyriades Demetrios, “Human Factor and Human Resources Development”, *Winning the Needed Change: Saving Our Planet Earth, International Institute of Administrative Sciences Monographs*, Volume 30, 2009.

Bourgon Jocelyne, „The History and future of nation-building? Building capacity for public results“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 2, June 2010.

Denhardt, B. Robert, Janet V. Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000.

Dunleavy Patrick, Hood Christopher, „From Old Public Administration to New Public Management“, *Public Money & Management*, Vol. 14, No. 3, 1994.

„European Principles for Public Administration“, *SIGMA Papers*, No. 27, OECD.

Goldsmith Stephen, William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Cambridge, Mass: Ash Center and Brookings Institution Press, 2004.

Hill Michael, *Public Policy Process*, Pearson Educaton Limited, Edinburgh Gate, Fourth Edition, 2005.

Morgan Bronwen, Yeung Karen, *An Introduction to Law and Education – Text and Materials*, University Press, Cambridge, 2007.

Robinson Mark, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries“, *Global Centre for Public Service Excellence*, UNDP, 2015, www.undp.org/...development/.../Singapore%20Centre/PS-Ref, 10/ 09/2016.

Weber P. Edward, Khademian M. Anne, „Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings“, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 2, 2008.

Dobrosav Milovanovic

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONTEXT OF EU ACCESSION

Resume

The aim of the reform process is user-oriented public administration that protects the public interest and operates on the principles of good governance. The dimensions of public administration should be determined in accordance with the needs and possibilities of Serbia. After the conducted functional analysis, it is necessary to introduce new, redistribute or terminate (outdated or duplicated) activities. Based on the analysis of the effects, procedures should be defined in accordance with the public interest and the needs of the user, with the introduction of modern technologies. After that, it is necessary to fundamentally review the necessity for the retention of existing or establishment of new organizational forms or change of their status, but not on the basis of daily political events or the coalition agreement. Increasing coordination within public administration and overcoming of orientation solely one's own scope of jurisdiction are preconditions for concerted strategic documents and regulations, as well as their effective implementation. Also, it is important to continuously conduct professional training based on identified needs and implement a rationalization based on the criteria of merit and ability. Increasing decentralization and individualization of responsibility in organizations of public administration is a prerequisite for successful reform. In the field of territorial, functional and personal decentralization key criterion must be the optimal sites for a particular task, bearing in mind the economic, demographic, geographical features, available human and financial capacities.

From the aspect of the EU it is important to emphasize that related to delegated tasks the Republic remains responsible to the EU for their (non) implementation. It is necessary very carefully to observe the future institutional and functional direction of the EU, due to Brexit and strengthening of the forces against the EU. Some claim that this is just the beginning of exits of members from the EU, others believe that this will lead to the strengthening of centripetal forces in the remaining countries, the third talk about different aspects of linking different countries within the EU. All this points to the need for thorough monitoring of the situation in the EU and predictions of future trends in order to find the optimal path in accordance with the needs, abilities and interests of Serbia. Also, it is necessary to bear in mind the attempt to separate the economic from the political dimension, and take efforts not to damage Serbia's relations with other countries in the world by following certain (perhaps wrong) politics.

Keywords: Public administration, EU accession, functional analysis, models of public administration, public interest

* Овај рад је примљен 24.10.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 343.62-057.16:349.2

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 349-367

Бојан Урдаревић
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу

Зоран Радуловић
Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд

ПОСЕБНИ ОБЛИЦИ ЗАШТИТЕ ЗАПОСЛЕНИХ ОД ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ

Сажетак

На почетку рада аутори разматрају семантичка и појмовна одређења злостављања на раду и констатују да се ради о глобалној појави која превазилази границе појединих држава, професија и радног окружења. Процес глобализације прате све значајније промене у сфери рада и радних односа. Оштра конкуренција, организационе промене, рецесије, кретања на тржишту рада и несигурност радних места доводе до погоршања услова рада, али и међуљудских односа уопште. Спроведена емпиријска истраживања из ове области показују да су готово сви запослени у току свог радног века изложени конфликтима, који, под одређеним условима, могу да прерасту у поједине облике злостављања на раду.

У вишегодишњој примени Закона о спречавању злостављања на раду Републике Србије отворила су се многа питања пред судовима и арбитрима, а нека од најзначајнијих су обрађена у овом раду. Поред дефинисања основних појмова, аутори анализирају и сва три облика заштите запослених од злостављања на раду у Републици Србији и указују на одређене процесно-правне проблеме који настају, или могу настати, у пракси арбитражног решавања спорова. На крају, закључују, да законско регулисање

злостављања на раду у домаћем праву представља пример добре праксе који даље треба развијати и предлажу одговарајућа решења како би се поступак по основу злостављања на раду учинио ефикаснијим и делотворнијим.

Кључне речи: злостављање на раду, мобинг, заштита запослених, мирно решавање радних спорова, посредовање, арбитража

Злостављање на раду (мобинг), представља социјално – медицински феномен који је све чешће присутан у радним организацијама, односно местима где запослени остварују своја права и обавезе. Први га је формулисао 1984. године немачки психолог и научник Ханс Лејман (*Heinz Laymann*) као „психолошки терор на радном месту који се односи на неетичну и непријатељску комуникацију, а који је системски усмерен од стране једног или више појединаца према, углавном, једном појединцу, који је због тога доведен у позицију беспомоћности и немогућности да се од исте одбрани".[1)] Према истом аутору, ове активности су учестале и трају дужи временски период, услед чега може доћи до менталне, психосоматске и социјалне патње.[2)]

Одмах на почетку неопходно је направити терминолошку разлику између мобинга и насилничког понашања на радном месту које се односи на: вређање, узнемиравање, социјално искључивање или неко друго негативно деловање на појединца. Услов да би се неко насилничко понашање могло квалификовати као мобинг јесте учесталост његовог појављивања током одређеног времена, као и да су методе застрашивања постигле жељене резултате. Другим речима, мора постојати континуитет поступања који доводи до одређених последица које не могу настати из само једне радње. У литератури постоји и мишљење да „мобинг не постоји уколико се ради о издвојеном, појединачном догађају, или уколико су стране у сукобу равноправне".[3)] По нашем мишљењу, могуће је да постоји мобинг и у случају равноправности страна у сукобу, па чак и да злостављање врши запослени који је ниже рангиран у организационој хијерархији.

1) Иначе, Лејман је термин "mobbing" преузео од Конрада Лоренца (*Konrad Lorenz*) који је сматрао да су животиње, као и људи, од рођења обдарене агресијом, која им служи у борби за опстанак јединке и врсте. Видети више у: Erich Fromm., *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Prava knjiga, Zagreb, 1989, стр. 69.

2) Heinz Leymann, "Mobbing and Psychological terror at workplaces", *Violence and Victims*, Springer Publishing Company, No. 5(2), 1990, стр. 119-126.

3) Ståle Einarsen, The nature and causes of bullying, *International Journal of manpower*, Emerald, No. 20, 1999, стр. 16-27.

Такође, потребно је направити разлику и између мобинга и дискриминације јер се ради о двема различитим појавама које имају извесне додирне тачке. У начелу, забрана дискриминације обухвата све области друштвеног живота и све активности појединца, док се мобинг као облик злостављања на раду, односи искључиво на процес рада. Такође, дискриминација постоји увек када је одређеном радњом једно лице, или група доведена у неповољан положај, невезано од субјективног осећаја жртве.[4)] То даље значи, да у случају постојања дискриминације увек постоји и повреда достојанства због одређеног личног својства које није од значаја за обављање послова (расна, полна припадност...).

С друге стране, забрана дискриминације на раду, као и забрана злостављања на раду, представљају радноправни оквир моралног интегритета и достојанства запосленог, који је од значаја приликом утврђивања радноправне способности.[5)] Питање моралног интегритета запослених је посебно важно приликом заснивања радног односа у делатностима од ширег друштвеног интереса, односно тамо где се поред испуњења општих услова за заснивање радног односа, тражи и постојање одређених етичких вредности, а које подразумевају и поштовање морала и људског достојанства.[6)]

У контексту овог рада, под мобингом сматрамо сваки чин, или исход који узрокује одређену штету по другу особу с намером да се угрози њен углед, достојанство, и психофизички интегритет, а понавља се у одређеном временском периоду.[7)]

4) Видети више у: Марио Рељановић, Регулација мобинга у Босни и Херцеговини у контексту Закона о забрани дискриминације, *Policy Brief*, бр. 17/2015, стр. 2.

5) „Морална страна радникова рада намеће обавезу радној организацији да поштива личност радника (и као човека и као радника), да од радника не захтева противправно и противморално понашање, да се уздржи од делатности које би раднику нанеле моралну штету, да подузме све како би односи међу радницима, у вези са радом били такви да не буду супротни моралу и да не вређају особну вредност ниједног радника, већ да се свакоме пружи поштовање и пажња која се дугује сваком људском бићу.“ Видети више у: Nikola Tintić, *Radno i socijalno pravo – knjiga prava: Radni odnosi (II*), Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 1972, стр. 298.

6) Предраг Јовановић, „Радноправна способност (стицање радноправне способности и њена заштита на раду)“, *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Београд, бр. 1/2016, стр. 17.

7) Важно је истаћи да у литератури и стручној јавности не постоји консензус око тога које све активности и облици антисоцијалног понашања улазе у сам термин мобинга, као ни око тога колико учестало и у ком временском периоду се такво понашање треба појављивати да би се сматрало мобингом. Видети више у: Charmaine Hockley, “The impact of workplace violence on third party victims: A mental health perspective”, *The Australian e-Journal for the Advancement of Mental Health*, Routledge, No. 2/2003,

1. ПОЈАМ И ДЕФИНИСАЊЕ МОБИНГА

Данас, постоји велики број дефиниција мобинга, али оно што је свима заједничко је да се ради о специфичном облику понашања којим на радном месту једна особа или група дуже време и на системски начин психички злоставља или понижава другу особу, у намери да угрози њен углед, част и људско достојанство.

Може се оправдано поставити питање откуд данас велико интересовање стручне и шире јавности за ову проблематику, ако се зна да су слични облици понашања одувек постојали у људском друштву. Сматрамо да постоји неколико разлога. Први се односи на процес глобализације који прате све значајније промене у сфери рада и радних односа. Оштра домаћа и међународна конкуренција, организационе промене, рецесије, неповољна кретања на тржишту рада и несигурност радних места доводе до све израженијих психосоцијалних оптерећења запослених. Такође, у циљу смањења трошкова производње повећава се експлоатација радника, а услови рада и живота се непрекидно погоршавају.[8] Посебно је уочљив и мањак солидарности међу људима што може бити последица све израженије борбе за опстанак.[9] Запослени су најчешће принуђени да сами проналазе начине решавања својих проблема који настају у страху од губитка запослења и привилегија. Друга група разлога односи се на саму човекову природу, јер је код одређених људи одувек постојала жеља за влашћу, доминацијом и понижавањем других. На крају, отуђеност човека уз одсуство основних људских потреба попут љубави, хармоније, среће и слободе погодује порасту феномена мобинга где људско достојанство губи на вредности и где опстају само оне јединке друштва које имају капацитет да уништавају све оне који им се нађу на путу.

Поред тога што се са сигурношћу може констатовати да је мобинг на радном месту појава која постоји колико и сам организовани рад, за сада у правној теорији није на општеприхваћен начин утврђена дефиниција наведеног појма. Један од разлога

стр. 1-11; Laura Crawshaw, "Workplace bullying? Mobbing? Harassment? Distraction by A Thousand Definitions", *Consulting Psychology Journal: Practice and research*, American Psychological Association, No. 61(3), 2009, стр. 627-637.

8) Бојан Урдаревић, Зоран Радуловић, „Глобализација и концепт социјалних права", *Српска политичка мисао,* Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2012, стр. 169-186.

9) Видети више у: Весна Балтазаревић, *Мобинг - Комуникација на четири ноге*, Мали Немо, Београд, 2007, стр. 55.

зашто је толико тешко сачинити правну квалификацију мобинга је велика хетерогеност поступака којима се врши мобинг.[10] Такође, није у довољној мери заступљено ни теоријско-семантичко разграничење мобинга у односу на друге појмове са ширим и садржински другачијим значењем,[11] као што су дискриминација на раду, достојанство на раду итд, који су по својој природи делимично повезани са злостављањем на раду. Примера ради, кроз разне законске и друге правне облике спречавања вршења дискриминације или гарантовањем права на достојанство на раду, заправо је, поред спречавања осталих форми дискриминације, као и заштитом достојанства на раду, забрањивано и злостављање на раду. У вези са тим, треба посебно истаћи и међународне,[12] али и домаће[13] акте којима се забрањује дискриминација и штити достојанство на раду, чиме се, како је наглашено, такође,[14] спречава и злостављање на раду.

У оквиру Европске уније, одавно је дошло до значајних реакција на мобинг. Тако, на пример, Резолуција европског парламента о узнемиравању на радном месту из 2001. године,[15] позива

10) На пример Ханс Лејман је својевремено уочио да се ради о 45 различитих конкретних активности којима се може вршити злостављање на раду, док се у новијим истраживањима помиње и преко 70 различитих облика понашања које могу водити ка злостављању на радном месту. Видети више у: Andreja Kostelić - Martić, *Mobing: Psihičko maltretiranje na radnome mjestu*, Školska knjiga, Zagreb, 2005, стр. 128; Elvira Koić, Jadranka Mustajbegović, Slađana Ivezić, „Zlostavljanje na poslu – mobing: preporuke za postupanje zdravstvene službe“, *Medix*, бр. 71/2007, Zagreb, стр. 108.

11) Ови појмови се налазе или у директној или *in tergo* позицији у односу на мобинг. То значи, на пример, да дискриминација на раду представља претпоставку, оквир за вршење злостављања на раду јер нема мобинга без дискриминације, тј. различитог понашања према мобингованом у односу на друге запослене. С друге стране, достојанство на раду искључује постојање мобинга јер исти подразумева, у сваком случају, и одсуство, угрожавање права на достојанство злостављаног запосленог.

12) Предраг Јовановић, „Нормативни оквири мобинга“, *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Београд, бр. 1/2008, стр. 53: „Ревидирана европска социјална повеља предвиђа право на правичне услове рада (члан 2.) Сем тога, ово је ретки европски документ у коме се директно говори о праву на *достојанство* на раду.“

13) Одредбом чл. 23. ст. 1. Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006) прописано је: „Људско достојанство је неприкосновено и сви су дужни да га поштују и штите“, а одредбом чл. 60. ст. 4: „Свако има право на поштовање достојанства своје личности на раду, безбедне и здраве услове рада, потребну заштиту на раду, ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, правичну накнаду за рад и на правну заштиту за случај престанка радног односа. Нико се тих права не може одрећи.“

14) У појединим случајевима се ради о директном спречавању злостављања на раду иако је предмет регулисања други институт социјалног, односно радног права, нпр. достојанство на раду.

15) European Parliament, Resolution on harassment at the workplace (2001/2339(INI)).

све земље чланице да се супротставе злостављању и сексуалном узнемиравању на радном месту, да измене и допуне постојеће законодавство и преиспитају законске дефиниције у овој области, као и да изграде ефикасне механизме правне заштите. Текст Резолуције не познаје јединствену дефиницију мобинга, већ истовремено као непожељна понашања истиче: узнемиравање (*harassment*), насиље (*violence*), злостављање (*bullying*) и друге облике насиља на радном месту за које се каже да представљају акте којима се повређује људско достојанство, приватност и интегритет људске личности.[16] Европски парламент је позвао све социјалне партнере у државама чланицама да заједнички раде на развоју сопственог приступа у борби против насиља на радном месту.

У оквиру Међународне организације рада мобинг се одређује као увредљиво понашање које се манифестује као осветољубиви, сурови, злонамерни или понижавајући покушаји да се саботира један или група запослених.[17]

Мобинг, као ни друге радноправне конфликте, није могуће у апсолутном смислу спречити. Ипак, могуће је, првенствено, преко адекватне правне регулативе, у знатној мери спречити његове негативне последице.

У циљу превенције мобинга посебно истичемо важност примарне превенције која има за циљ подизање и очување основних услова рада, односно радног окружења, као и подизање животног стандарда уопште, те контролисање и спречавање оних узрока за које се зна да могу довести до нарушавања динамике радног окружења и међуљудских односа.[18] Истовремено, потребно је водити континуирану друштвену акцију у смислу медијског представљања негативних последица мобинга, истицати конкретне податке о штети коју друштво трпи због ове појаве (трошкови здравственог осигурања, пензијско-инвалидског и др) и стално усавршавати правну регулативу у области злостављања на раду, као и предузимати друге мере усмерене ка осуди, односно спречавању мобинга.

---

16) Бранко Лубарда, „Мобинг/Булинг на раду“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, Београд, бр. 2/2008, стр. 448.

17) Тања Дробњак, Виолета Кочић - Митачек, *Модел закона о спречавању злостављања на раду*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2008, стр. 14.

18) Примарна превенција насиља уопште, па и мобинга, треба да крене још у предшколском узрасту, када се деца васпитавају у складу са политиком „нулте толеранције на насиље“ и када их треба васпитавати у духу толеранције и поштовања интегритета других особа.

2. ЗАШТИТА ЗАПОСЛЕНИХ ОД ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Закон о спречавању злостављања на раду[19] је одредбом члана 6. ст. 1. дефинисао злостављање (на раду, односно радном месту) као „свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а које за циљ има или представља повреду достојанства, угледа, личног и професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог, и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос или откаже уговор о раду или други уговор". Оваквом законском дефиницијом санкционисано је свако активно, или пасивно понашање које доводи до нежељених последица, при чему мотивација извршиоца није од значаја.[20] Појам злостављања постављен је широко, па су тако обухваћени и хоризонтални и вертикални мобинг,[21] односно сви односи између запослених без обзира на њихов међусобни положај код послодавца.

Ипак, овакво законско решење трпи и извесне критике, пре свега оне које се односе на изостанак минималног трајања радњи злостављања, јер није јасно о ком временском оквиру је реч, већ се користи формулација „понашање које се понавља". У Републици Србији, понашање којим се врши радња злостављања на раду најчешће представља оговарање, док је примена физичке силе и претњи мање заступљена.[22]

19) Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010.

20) Још је Закон о радњама, објављен на CLIV редовној седници Народне скупштине од 11.06.1910. године, у члану 51 прописивао да радник може напустити послодавца и пре истека уговореног рока „ако се његови претпостављени према њему или његовој породици неучтиво понашају".

21) Видети више у: Бранко Лубарда, „Социјална права и достојанство на раду" (уводни реферат), *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Београд 1/2008, стр. 20. Хоризонтални мобинг постоји када се активности мобинга јављају између запослених који су на истом положају у хијерархијској структури, а мотиви за предузимање непријатељских поступака могу бити личне природе или жеља да се колега елиминише како би се сачувало радно место. Вертикални мобинг постоји када се активности мобинга јављају између надређеног и подређеног запосленог. На крају, у новије време може се говорити и о политичком мобингу који је нарочито присутан у државним органима на свим нивоима, као и у јавним предузећима и у установама. У одсуству стручне компетенције, веома често, као аргумент према запосленом који није довољно „кооперативан", политички кадрови из странака који учествују у власти прибегавају сили и претњи отпуштањем са посла.

22) Постоје значајне разлике између појединих држава у погледу начина на који се злостављање на раду врши, а што је у вези са културолошким и другим специфичностима

У правном систему Републике Србије постоје три процесна начина решавања конфликата насталих поводом злостављања на раду.[23] Два су уређена директно, самим Законом о спречавању злостављања на раду, а један је предвиђен Законом о мирном решавању радних спорова.[24]

Као прво, истакли бисмо да је Законом о спречавању злостављања на раду обезбеђена судска заштита запослених који сматрају да се у односу на њих врши мобинг, односно према којима је учињено злостављање на раду.[25] Друго, велики легислативни простор[26] у Закону о спречавању злостављања на раду заузима поглавље под називом „Поступак за заштиту од злостављања код послодавца." Тај поступак спада у категорију посредовања, што подразумева постојање воље страна у спору да на тај начин реше свој међусобни конфликт. Трећа процесна могућност која стоји на располагању лицу које сматра да је злостављано на раду је да покрене поступак пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова ради спровођења поступка од стране арбитра уписаног у Именик миритеља и арбитара.[27] Овај начин решавања спора поводом мобинга није изричито наведен у тексту Закона о спречавању злостављања на раду, али јесте у Закону о мирном решавању радних спорова[28] у којем је, као један од могућих основа за покретање арбитражног поступка пред арбитром, предвиђен и мобинг.

појединих друштава. Видети више у: Ivana B. Petrović, Svetlana Čizmić, Milica Vukelić, "Workplace bullyng in Serbia: The relation of self-labeling and behavioral experience with job related behaviors", *Психологија*, 2014, вол. 47, бр. 2, стр. 195.

23) Важно је напоменути да постоји значајна разлика између конфликта и мобинга која се огледа, пре свега, у фреквентности, трајању и намери. Конфликт најчешће постоји између запослених са симетричним односом у хијерархији и у доста случајева је краткотрајан. Мобинг се врши систематично и смишљено, а вршилац обично покушава да успостави или има психолошку доминацију над жртвом.

24) Закон о мирном решавању радних спорова, *Сл. гласник РС*, бр. 125/2004, 104/2009.

25) Одредбе чланова 29-33. истог закона.

26) Одредбе 13-28. истог закона.

27) Иако се овај поступак води уз активно учешће, односно обезбеђивање услова од стране Агенције за мирно решавање радних спорова, у ствари, арбитри који воде поступак имају потпуну самосталност у поступању и одлучивању. Агенција није под ингеренцијом министарства надлежног за послове рада, већ је одговорна директно Влади Републике Србије да би се обезбедила потпуна самосталност у решавању предмета. Агенција за мирно решавање радних спорова Републике Србије за кратко време стекла је значајно поверење заинтересованих лица, има далеко највећи број случајева решених овим путем у региону и задужена је за инструктажу околних земаља.

28) Одредбом чл. 30. Закона о мирном решавању радних спорова одређено је да „Индивидуални спор може да се решава пред арбитром, у складу са овим законом, ако је предмет спора (између осталог) дискриминација или злостављање на раду."

2.1. Поступак за заштиту од злостављања код послодавца

Циљ правила којима се уређује интерни поступак заштите од злостављања, који се спроводи пред послодавцем, је да омогуће брзу правну реакцију и ефикасну заштиту запосленом који је претрпео, трпи, или коме прети опасност од злостављања на раду. Закон о спречавању злостављања на раду предвиђа посредовање као начин решавања спорног односа.

Међутим, овакав начин решавања спорног односа у условима високе стопе незапослености као последице тешког економског стања због дугог процеса транзиције и начина приватизације, којим је промовисано, пре свега, индивидуално власништво над привредним субјектима (чак и оним највећим), тренутно не представља радноправни институт који може имати шири практични, па ни теоријски значај. Наиме, запослени који су изложени великој конкуренцији на тржишту рада, тешко да могу очекивати објективан приступ послодавца у посредовању, већ, напротив, углавном сумњају у непристрасност посредника због могућности индиректне злоупотребе супериорног економског и правног положаја послодавца.

У случају неуспешног посредовања могућност покретања судског спора стоји на располагању странама у спору, чиме се код њих отвара дилема да ли одмах покренути судски спор.

Посебан практични проблем у вези са посредовањем представља чињеница да „за посредника може бити одређено лице које ужива поверење страна у спору, као и лице са списка посредника који се води код послодавца у складу са колективним уговором, односно законом“.[29] Радње послодавца (с изузетком хоризонталног мобинга који је знатно мање заступљен у пракси) које запослени доживљава као злостављање по природи ствари узрокују сумњу у објективност било ког лица које би, због поверења које има у њега, послодавац предложио за посредника, а иста ствар постоји и у супротном смеру. Овакву процесну резервисаност не умањује ни чињеница да посредовање нема обавезујући карактер зато што тај начин решавања спора стране у конфликту, по правилу, сматрају губљењем времена.

2.2. Судска заштита поводом злостављања на раду

Запослени који није успео да оствари заштиту у интерном поступку, може да подношењем тужбе против послодавца захтева од суда заштиту од злостављања на раду.

29) Чл. 16 Закона о спречавању злостављања на раду.

Закон о спречавању злостављања на раду у чл. 29. прописује да се тужба поводом злостављања може поднети у року од 15 дана од дана завршетка неуспелог посредовања, односно у року од шест месеци од дана када је извршена последња радња злостављања. Запослени има право на тужбу без обзира да ли је претходно вођен поступак посредовања код послодавца или није. Тужбом се не може побијати законитост појединачног акта којим је решавано о правима запосленог из радног односа који може да покрене спор по другим законским овлашћењима (нпр. Закон о раду, Закон о државним службеницима и др.), у зависности од радноправног положаја запосленог. Тужилац може, пре свега,[30] тражити да се утврди да је претрпео злостављање, а економичности ради може тражити и накнаду штете.

Законом о спречавању злостављања на раду предвиђено да је „терет доказивања да није било понашања које представља злостављање на послодавцу, ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је извршено злостављање на раду".[31] Суд може, по захтеву тужиоца или *ex officio* донети и привремене мере (у њих нарочито спадају: забрана приближавања и забрана приступа у простор око места рада запосленог) ради спречавања даљег злостављања или ради спречавања ненадокнадиве штете.

Иако је Закон о спречавању злостављања на раду ступио на снагу још 2010. године, може се оценити да у протеклом периоду није дошло до стварања озбиљније судске праксе у вези са мобингом.[32] Као проблем у овом смислу намеће се и чињеница да су ови спорови Законом о спречавању злостављања на раду дефинисани као хитни,[33] што је логично с обзиром на природу спора. Као објашњење за овакву ситуацију може се навести да је доказни поступак (као и доказна средства) у наведеним правним стварима заиста сложен и изазива многе недоумице. Такође,

30) Поред наведеног, тужбом се може захтевати и забрана вршења понашања које представља злостављање на раду, забрану даљег злостављања, односно понављања злостављања, извршење радње ради уклањања последица злостављања и објављивање пресуде.

31) Чл. 31. Закона о злостављању на раду.

32) Новинска агенција Бета је 03.07.2011. године објавила чланак - вест (поред осталог та вест је објављена у дневном листу „Блиц") под насловом „Нема пресуда за злостављање на раду". Текст гласи: „Први основни суд у Београду није донео ниједну пресуду по жалбама грађана на злостављање на раду, иако је закон о мобингу готово годину дана на снази, а на мобинг се, како показује досадашња пракса, подједнако жале и жене и мушкарци."

33) Чл. 32 Закона о спречавању злостављања на раду.

чињеница да је терет доказивања, као што је већ наведено, на туженом (послодавцу) а не тужиоцу (запосленом), те да је за стварање овакве процесне ситуације довољно да се „учини вероватним да је злостављање извршено“ без сумње је ставило судије у сасвим нову, а самим тим и деликатну позицију.

Посебно је важно нагласити да је од 2014. године суђење у споровима ради злостављања прешло у надлежност виших судова, односно пренето је са основних на више судове. Оваква пракса довела је до застоја у поступцима поводом злостављања на раду јер су судије виших судова морале изнова да започну главну расправу у овим поступцима.

На крају, ни ревизија као ванредно правно средство није дозвољена у сваком случају који се тиче мобинга, већ само према општим прописима који важе за радне спорове, што свакако представља још један од пропуста у нормирању злостављања на раду,[34] а нарочито ако се узме у обзир одредба члана 41 став 4 .Закона о забрани дискриминације[35] који прописује да је ревизија увек дозвољена. Сматрамо да нема разлога за прављење разлике у погледу допуштености права на ревизију у зависности од тога да ли се ради о дискриминацији или злостављању на раду, и да ће законодавац што пре отклонити наведени пропуст.

2.3. Злостављање на раду у поступку мирног решавања радног спора

Сложеност примене прописа о спречавању злостављања на раду може се сагледати на примеру наших законских решења. Наиме, легислативно је предвиђена двострука надлежност – судска и пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова[36] чије

34) Према чл. 441 Закона о парничном поступку Републике Србије (*Сл. гласник РС*, бр. 72/11, 49/13, Одлука Уставног суда 74/13, 55/14), ревизија је дозвољена у радном спору једино када је реч о споровима о заснивању, постојању или престанку радног односа; када је реч о споровима поводом новчаних потраживања који укључују и радне спорове, односно спорове поводом злостављања на раду, ревизија је допуштена само уколико вредност спора прелази 100,000 евра.

35) Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009.

36) У циљу истицања специфичне материјалноправне илустративности може се навести чињеница да Законом о спречавању злостављања на раду није уопште предвиђена надлежност арбитара уписаних у Именик који води Агенција за мирно решавање радних спорова за решавање питања злостављања на раду. Међутим, одредбом чл. 30. ст. 1. тач. 3 Закона о мирном решавању решавању радних спорова уређено је да „индивидуални спор може да се решава пред арбитром, у складу са овим законом, ако је предмет спора злостављање на раду“.

постојање и деловање у Србији, за разлику од правне праксе у другим државама, није дугог века (од 2005. године).

Из наведеног произлази да су се пред судије, као и пред арбитре, који су уписани у Именик арбитара и миритеља који води Републичка агенција за мирно решавање радних спорова, поставила бројна нова питања (превасходно процесног, али и материјалноправног карактера), чије решавање захтева сложено и прецизно материјалноправно и процесно закључивање, односно поступање.

Као специфичности, а уједно и разлози за увођење овог начина решавања радних спорова у наш правни систем, могу се навести следеће чињенице: поступак иницирају саме стране у спору, при чему је примењен двоструки принцип добровољности; по отварању главне расправе стране у спору немају могућност повлачења дате сагласности за вођење поступка, односно арбитар може спровести поступак без даљег учешћа једне или чак обе стране; читав поступак је бесплатан за стране у спору и окончава се за тридесет дана.

Да закључимо - решење арбитра је правноснажно и извршно даном достављања, што значи да је предвиђена једностепеност поступка. Решења арбитара (ако би се донело решење о постојању злостављања на раду) представљају директан правни основ за утврђивање висине штете коју је претрпео мобирани, која се утврђује у судском парничном поступку,[37] а ако стране у спору посебно пристану, то је могуће решити и у самом арбитражном поступку.

3. РЕШАВАЊЕ СЛУЧАЈЕВА ЗЛОСТАВЉАЊА НА РАДУ У АРБИТРАЖНОЈ ПРАКСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Након доношења Закона о спречавању злостављања на раду поступци ради заштите од злостављања чешће су се покретали пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова, него пред судовима. Несумњиво је да су арбитри у првим

37) У том случају лице за које се утврди да је претрпело злостављање на раду има могућност да покрене судски поступак за накнаду штете у којем се утврђује само висина, а основ чини одлука арбитра, тако да тужилац у овој ситуацији заправо не може да изгуби парницу.

годинама примене закона понели највећи терет и отворили врата новој пракси.

Основ за одлучивање арбитра у споровима где је предмет злостављање на раду налази се у чл. 30 Закона о мирном решавању радних спорова,[38] којим је прописано да се индивидуални радни спор решава пред арбитром у складу са законом ако је предмет спора, између осталог, и злостављање на раду.[39]

Поступак пред арбитром је добровољан, за разлику од судског поступка, али само до тренутка отварања главне расправе. Наиме, страна која је поднела предлог ради утврђивања злостављања у арбитражном поступку пред републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова, може исти повући само до отварања главне расправе, што може допринети да лица која сматрају да су изложена злостављању одустану од покретања поступка пред арбитром. Након закључења главне расправе доноси се решење којим се поступак обуставља, или се предлог предлагача усваја или одбија. Одлука арбитра је коначна и извршна, а поступак мора бити окончан у року од 30 дана.

Данас, у пракси решавања случајева мобинга постоји низ процесних проблема са којима се судије и арбитри сусрећу.

Прво, неопходно је сагледати општу ситуацију у организацији у којој је извршено злостављање на раду.[40] Да би се остварио успех у поступку поводом злостављања на раду, а то значи утврдила материјална истина (да ли је или није било мобинга), лице које води поступак мора сагледати укупност односа у организацији за коју се сумња да је у њој извршен мобинг. Ово је неопходно зато што само на тај начин може да се стекне тачан утисак о самој могућности да се у дотичној средини догоди злостављање на раду. Опште организационе карактеристике као што су нере-

38) Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004 104/2009.

39) Поверење у објективност рада арбитара од стране запослених нарочито је повећано после више спроведених поступака у којима је утврђено постојање злостављања запослених који су медијски експонирани, а посебно оних у којима је, после утврђивања постојања мобинга над запосленим, дошло и до смене руководилаца као колатералне последице.

40) Овде можемо говорити и о тзв. организацијским факторима који су од утицаја на мобинг. На пример: слабе управљачке способности, стрес, висока конкурентност, промена организацијске структуре, приватизација, итд. Видети више у: Denise Salin, *Workplace bullying among business professionals: Prevalence, organizational antecedents, gender differences*, Helsinki Finland, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsingfors, 2003, стр. 20.

довна исплата зарада, исплаћивање минималних износа накнаде зарада искључиво у оквирима законског минимума (поготово при остваривању солидних пословних резултата организације), постојање ранијих или актуелних поступака за мобинг, претходни случајеви да је послодавац одбио да се води поступак пред Агенцијом за мирно решавање радних спорова, повећана учесталост отказа од стране послодавца и, у вези са тим, велика флуктуација радне снаге, примарно навођење злостављаног или других лица да је у предузећу лоша организациона клима, односно међуљудски односи, затим, наглашен „тврди облик управљања", присутност са негативном конотацијом (предузећа или субјеката на које је указано да врше мобинг) у медијима и слично, могу у знатној мери представљати индиције да се мобинг заиста догодио.[41)]

Друго, један од изразитих проблема у поступку доказивања постојања мобинга огледа се у чињеници да се злостављање по правилу одиграва „у четири ока", што значи да се претње, принуда и слично не могу доказивати путем сведока, још мање путем писаних доказа. Овде бисмо могли да као изузетак наведемо случај кад се због жеље извршиоца мобинга да обезбеди „правност" својих намера (нпр. да се због неизвршавања радних налога да отказ) издају радни налози преко интернета.[42)] Поред наведених организационих или субјективних обележја, лице које води поступак, у циљу утврђивања доказа, мора обратити пажњу на конкретне радње потенцијалног мобера које уједно имају и карактер руководних активности. Ту бисмо сврстали ситуације кад постоји непотребно висок степен коришћења средстава за надзор, посебно кад делатност организације није таква да је коришћење такве опреме сврсисходно, затим ситуације кад мобер не спори да је више пута водио редовне или дуге разговоре са злостављаним,[43)] или постоје докази да је раније злостављани испитиван због наводног неизвршавања радних обавеза а није по-

41) Посебно треба узети у обзир и чињеницу да „прелазна друштва", а што се односи и на Републику Србију, дају социолошку слику праве провале нових друштвених правила понашања, токова, па чак и вредности и средстава. Видети више у: Слободан Антонић, *Лоша бесконачност – прилози социологији српског друштва*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 122.

42) Тако је у предмету бр. 116-02-24-3/2011, који је вођен пред арбитром Агенције за мирно решавање радних спорова, запослена документовала путем прилагања штампаних налога директора налога директора датих путем интернета да је добијала велики број неизвршивих радних налога.

43) У предмету бр. 116-02-00013/2011-02 пред арбитром на записник од 21.02.2011. изјављено је следеће: „Иначе, у последњих осам година, на крају сваке године, полугодишту и

кретан дисциплински поступак, када постоји учесталост давања радних налога којом се доводи у питање могућност извршавања истих, што доводи запосленог у стање сталне напетости и неоправдане критике од стране мобера и др.

Треће, врло је значајно и питање ко може бити страна која злоставља у спору поводом мобинга. Знатно је једноставније дати одговор на питање ко може бити злостављано лице. Наиме, сваки запослени, дакле, физичко лице, потенцијална је жртва мобинга. При томе, треба имати у виду могућност да злостављана особа у току мобинга управо зато (или из других разлога) напусти организацију[44] чиме, не губи право на утврђивање постојања злостављања у односу на њега, па и на накнаду штете по том основу. Међутим, далеко је теже одредити који субјекти могу бити мобери.

Четврто, поставља се питање повезаности дисциплинског поступка и злостављања на раду. Материјалноправно посматрано извршавање радних обавеза представља основну обавезу сваког запосленог, а стварање услова да је изврши је обавеза послодавца, па и других запослених.

Као основ повезаности дисциплинског поступка и мобинга појављује се могућност да само покретање и вођење дисциплинског поступка представља уједно и радње мобинга. Наиме, ту се ради о злоупотреби права од стране послодавца који је овлашћен да утврђује постојање одговорности запослених за извршавање радних обавеза. Злостављање се врши кад послодавац: а) свесно неосновано покреће поступак; б) неосновано одуговлачи поступак; в) неоправдано примењује меру удаљења са рада. Лакша форма злоупотребе се садржи у неправилном предузимању само појединих радњи од стране послодавца у оквиру утврђивања дисциплинске одговорности запосленог (нпр. изрекне неоправдано меру суспензије – удаљења са рада). У ширем смислу може се сматрати да постоји повезаност дисциплинског поступка и злостављања на раду и када послодавац износи, наговештава запосленом да је учинио повреду радне обавезе (или да постоји

више пута у току године, увек ми је сугерисано од стране директорке да напустим радно место, односно променим школу."

44) Тако је у предмету број 116-02-24-3/2011 Агенције за мирно решавање радних спорова арбитар прихватио захтев бившег запосленог да се води поступак за утврђивање злостављања над њим.

пријава претпостављеног или другог запосленог), али не покреће поступак за утврђивање одговорности.

Поступак за утврђивање постојања мобинга може узроковати покретање дисциплинског поступака зато што су за непоштовање радне дисциплине одговорни како запослени који врши злостављање, тако и запослени који злоупотреби право на заштиту од злостављања. Закон о спречавању злостављања на раду Републике Србије обезбеђује заштиту од злоупотребе права на заштиту од злостављања.[45)]

4. ЗАКЉУЧАК

Феномен мобинга је толико сложен да се његови узроци, али ни последице не могу још до краја сагледати. Неспорно је да се ради о патолошкој друштвеној појави која, не само што доводи до озбиљног поремећаја међуљудских односа у радној средини, већ узрокује и низ штетних последица, како за запосленог, тако и за организацију у којој он остварује своја права и обавезе.

Успостављање ефикасног система превенције и заштите од свих облика насиља, односно злостављања на радном месту, требало би да буде један од примарних задатака сваке модерне државе. На стварању и одржавању овог система требало би поред државних органа да буду укључени и сви релевантни социјални партнери, као што су професионална удружења запослених и послодаваца. Посебно је важна едукација послодаваца, власника и директора предузећа, јер добро управљање може да буде превентива мобинга. Стална стресна ситуација којој су запослени изложени у случају неодговарајућег односа са послодавцем, доводи до губитка воље и енергије, као и смањењу заинтересованости за постизање резултата, укључујући и честа боловања, што никако не иде у прилог ни послодавцу. Такође, неопходна је и већа информисаност запослених о њиховим правима и обавезама, па и о мобингу и његовим последицама, као и доследна примена позитивноправних прописа из ове области.

45) Одредбом чл. 11. Закона о спречавању злостављања на раду Републике Србије уређено је да: „Злоупотребу права на заштиту од злостављања, у смислу овог закона, чини запослени који је свестан, или је морао бити свестан да не постоје основани разлози за покретање поступка за заштиту од злостављања, а покрене или иницира покретање тог поступка са циљем да за себе или другог прибави материјалну или нематеријалну корист или да нанесе штету другом лицу.“

ЛИТЕРАТУРА

Антонић Слободан, *Лоша бесконачност – прилози социологији српског друштва*, Службени гласник, Београд, 2012.

Балтазаревић Весна, *Мобинг - Комуникација на четири ноге*, Мали Немо, Београд, 2007.

Дробњак Тања, Кочић - Митачек Виолета, *Модел закона о спречавању злостављања на раду*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2008.

Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/2009.

Закон о мирном решавању радних спорова, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004 104/2009.

Закон о парничном поступку Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 72/11, 49/13.

Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/2010.

Јовановић Предраг, „Нормативни оквири мобинга“, *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Београд, бр. 1/2008, 2008.

Јовановић Предраг, „Радноправна способност (стицање радноправне способности и њена заштита на раду)“, *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Београд, бр. 1/2016, 2016.

Лубарда Бранко, „Мобинг/Булинг на раду“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*, Београд, бр. 2/2008, 2008.

Лубарда Бранко, „Социјална права и достојанство на раду“ (уводни реферат), *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, Београд 1/2008, 2008.

Одлука Уставног суда 74/13, 55/14.

Рељановић Марио, „Регулација мобинга у Босни и Херцеговини у контексту Закона о забрани дискриминације“, *Policy Brief*, бр. 17/2015, 2015.

Урдаревић Бојан, Радуловић Зоран, „Глобализација и концепт социјалних права“, *Српска политичка мисао,* Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2012, 2012.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Crawshaw Laura, “Workplace bullying? Mobbing? Harassment? Distraction by A Thousand Definitions”, *Consulting Psychology Journal: Practice and research*, American Psychological Association, бр. 61(3), 2009.

Einarsen Ståle, “The nature and causes of bullying”, *International Journal of manpower*, Emerald, бр. 20, 1999.

European Parliament, Resolution on harassment at the workplace (2001/2339(INI)).

Fromm Erich, *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Prava knjiga, Zagreb, 1989.

Hockley Charmaine, “The impact of workplace violence on third party victims: A mental health perspective”, *The Australian e-Journal for the Advancement of Mental Health*, Routledge, бр. 2/2003, 2003.

Koić Elvira, Mustajbegović Jadranka, Ivezić Slađana, „Zlostavljanje na poslu – mobing: preporuke za postupanje zdravstvene službe“, *Medix*, бр. 71/2007, Zagreb, 2007.

Kostelić -Martić Andreja, *Mobing: Psihičko maltretiranje na radnome mjestu*, Školska knjiga, Zagreb, 2005.

Leymann Heinz, "Mobbing and Psychological terror at workplaces", *Violence and Victims*, Springer Publishing Company, No. 5(2), 1990.

Petrović Ivana B., Čizmić Svetlana, Vukelić Milica, "Workplace bullyng in Serbia: The relation of self-labeling and behavioral experience with job related behaviors", *Психологија*, 2014, Вол. 47, бр. 2, 2014.

Salin Denise, *Workplace bullying among business professionals: Prevalence, organizational antecedents, gender differences*, Helsinki Finland, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsingfors, 2003.

Tintić Nikola, *Radno i socijalno pravo – knjiga prava: Radni odnosi (II)*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 1972.

Bojan Urdarevic, Zoran Radulovic

SPECIAL FORMS OF EMPLOYEE PROTECTION FROM HARASSMENT AT THE WORKPLACE

Resume

At the outset of the paper, the authors reflect on the semantic and notional determinations of harassment at the workplace and they conclude that it is a global phenomenon which surpasses boundaries of particular states, professions and work environments. The process of globalization is accompanied by increasingly significant transformations in the sphere of labor and labor relations. Tough competition, organizational changes, recessions, labor market trends and job insecurity all lead to a deterioration of working conditions, but also interpersonal relationships. The empirical research in this field shows that almost all employees are exposed to conflicts during their employment, which, under certain conditions, may grow into certain forms of harassment at the workplace.

Within the several years of applying the Law on the Prevention of Harassment at the Workplace in the Republic of Serbia, many questions appeared in front of courts and arbiters, and some of the most significant ones were treated in this paper. Besides defining the basic notions, the authors also analyze all three forms of employee protection from harassment at the workplace in the Republic of Serbia and point towards certain procedural law problems which occur, or

might occur in the practice of peaceful settlement of labor disputes. Finally, the authors conclude that the legal regulation on harassment at the workplace is an example of good practice in domestic law which should be developed further, and they suggest appropriate solutions to make the processes of harassment at the workplace trials more efficient and more effective.

Keywords: harassment at the workplace, mobbing, protection of employees, peaceful settlement of labor disputes, mediation, arbitration

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 342.534.1

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 369-383

Милош Станић
Институт за упоредно право, Београд

УТИЦАЈ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И КОХЕЗИЈЕ НА СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ

Сажетак

У већини савремених устава се предвиђа да је мандат посланика слободан. Међутим, фракцијска дисциплина је реалност у савременим представничким демократијама. Имајући то у виду, многи теоретичари тврде да посланик није више слободан, те да слободан посланички мандат припада уставној историји. У овом раду, аутор доказује да овакво становиште није тачно.

Прво, у раду се дефинише појам слободног посланичког мандата. Након дефинисања фракцијске дисциплине и фракцијске кохезије, аутор доказује да је неопходно да се направи разлика између њих. У вези са тим, наглашава се да јединствено гласање у оквиру парламента није увек последица примена мера за постизање фракцијске дисциплине, већ, да оно, пре свега настаје услед постојања фракцијске кохезије.

Када постоји фракцијска кохезија, посланик учествује у јединственом гласању, јер је то у складу са његовим уверењима. Но, и у одсуству кохезије, а када долази до примена мера за постизање фракцијске дисциплине, њихова граница је слободан посланички мандат, чије „језгро“ никада не сме да буде нарушено. Стога, аутор закључује да слободан посланички мандат, свакако, не припада уставној прошлости.

Кључне речи: слободан посланички мандат, јединствено одлучивање, фракцијска дисциплина, фракцијска кохезија

1. ПОСТАВЉАЊЕ ПРОБЛЕМА

У политичком процесу модерних држава све мање је важан однос између бирача и посланика, док практично једино однос између бирача и политичке странке има политичку важност.[1)] Политичке странке имају свој основни циљ, а то је борба за долазак и останак на власти. Оне га остварују углавном у парламенту и у готово свим парламентарним системима оне, су, заправо, стварни центри моћи и одлучивања.[2)] Њиховом појавом, карактер парламентарних група се изменио и интерна структура повезана са њима је постала ригиднија и више хијерархизована, него што је то био случај у клубовима посланика из деветнаестог века.[3)]

Практично, политичке странке на изборима кандидују одређени политички програм и идеологију и сложно деловање у парламенту им је неопходно да би након избора могли да их спроводе. На пример, Макс Вебер је описујући стање у британском парламенту записао: „Чланови енглеског парламента данас, изузимајући неколико чланова кабинета (и неколико својеглавих особа), нормално нису ништа друго него добро дисциплинована гласачка марва. Члан парламента мора само да гласа и да не изда своју партију".[4)] Мојсеј Острогорски је о томе писао: „Дискусија у парламенту само је формалност, све се унапред одлучује у партијском одбору. Посланик убудуће седи у скупштини мање за овај или онај округ колико за ову или ону партију и то под непосредном управом партијских вођа и одбора.".[5)]

---

1) Marek Sobolewski, „Electors and Representatives: A Contribution to the Theory of Representation", in: *Representation* (eds. James Roland Pennock, John William Chapman), Atherton Press, New York, 1968, стр. 98-99.

2) Зоран Крстић, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 71.

3) Knut Heidar, Ruud Koole, „Approaches to the study of parliamentary party groups", in: *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors* (eds. Knut Heidar, Ruud Koole), Routledge, London, New York, 2000, стр. 9; Такође, у клубовима из деветнаестог века је слободан мандат вршен тако да је постојало одсуство било какве гласачке дисциплине. Чланови парламента су се сусретали, често на неформалној основи, како би размењивали мишљења и спонтано су долазили до консензуса. Ипак, ваља бити опрезан и не би смели да се извлаче закључци да свака парламентарна група нужно има ригидну, хијерархизовану структуру са појавом политичких странака. Исто, стр. 10.

4) Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Том други, Просвета, Београд, 1976, стр. 466.

5) „Најинтелигентнијима и најобдаренијима припада част да буду партијски гладијатори. Остали су проста машина за гласање. Храброст имати своје мишљење постаје за посланика слабост, а потчињеност навика духа", Мојсеј Острогорски, *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања, стр. 42, 55, 59.

Овакви описи могу послужити да се прикаже и стање у савременим парламентима. Поставља се питање да ли и колико овакав развој представничких демократија утиче на правну природу посланичког мандата? Оно се неизоставно мора поставити приликом сваке расправе о посланичком мандату у савременим представничким демократијама. Такве појаве нису последица само фактичког односа снага између посланика и политичких странака, односно парламентарних група. Такав однос се све више утемељује и правним нормама. На терену упоредног права се приступа све ширем легализовању овакве улоге политичких странака у политичком процесу.[6)] Правно гледано, норме испод устава које регулишу процес репрезентације постепено су се мењале и прилагођавале динамици политичких странака.[7)]

Имајући у виду наведено, а услед постојања истинске дисциплине која је установљена од стране групе и која је супротна принципу о слободном посланичком мандату се долази до својеврсног парадокса. У уставима се понављају формулације о слободном посланичком мандату. Опет, делује да одредбе уставног, законског и пословничког карактера које се тичу политичких странака, као и фактичко стање не одговарају у потпуности прокламованим уставним нормама о слободном мандату. Чини се као да се парламентарни правни поредак у својој реалности намеће уставном поретку, који је дужан да га прихвати.[8)]

Услед тога, поједини аутори иду корак даље, те тврде да норма о слободном мандату стоји у несагласју са стварношћу императивног мандата. Према њима, развојем политичких странака посланици више нису представници свих грађана, они су, пре свега, везани за политичке странке. По њима, питање је само, како помирити императивни мандат као инструмент прошлости са уставном стварношћу?[9)] На пример, Фриц Морштајн Маркс, посматра императивни мандат као „здрав развој права", док слободан мандат представља „фосилни реквизит из уставне историје

6) Slaven Ravlić, „Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije", *Društvena istraživanja*, Institut društvenih znanosti, br. 1-2/1998, стр. 281.

7) Francisco Caamaño Domínguez, „Mandato parlamentario y derechos fundamentals (Notas para una teoria de la representacion „constitucionalmente adecuada")", *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 36/1992, стр. 129.

8) Olivier Beaud, „Ordre constitutionnel et ordre parlementaire", *Droits*, Presses Universitaires de France, nom. 33/2001, стр. 95, наведено према, Yves Poirmeur, Dominique Rosenberg, *Droit des parties politiques,* Ellipses, Paris, 2008, стр. 143-144, фн. 1.

9) Вид., Christoph Müller, *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, A. W. Sijthoff-Leiden Leiden, 1966, стр. 28-29.

каменог доба".[10] Постоје и аутори који сматрају да се одредбе о слободном посланичком мандату могу искључити, а у правном поретку се ништа не би променило и остало би оно исто фактичко стање.[11] Но, да ли је заиста тако?

Нама се чини да, ипак, слободан посланички мандат није никакав „остатак прошлости" или обичан „уставни декор". Уколико на проблем гледамо једнострано и овлаш, делује да, заиста, од посланичке слободе није остало ништа, односно да је одредба о слободном посланичком мандату правно правило које се не примењује, *nuda ius*. На први поглед, чини се да су политичке странке, односно парламентарне групе потпуно консумирале деловање посланика. Но, сматрамо и да је истовремено потребан унеколико другачији приступ, односно различит поглед ка овом проблему, који ће ову дилему осветлити на потпуно другачији начин. Стога, неопходно је прво одредити шта је слободан посланички мандат, а затим видети на који се начин постиже неопходно јединство у оквиру парламентарних група и да ли постизање јединственог одлучивања мења уставом установљену правну природу посланичког мандата. У вези са тим, биће потребно и да се одреди где су правне границе приликом „дисциплиновања" посланика.

2. ШТА ЗНАЧИ СЛОБОДАН ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ?

Политичке странке су својим деловањем измениле и представничку демократију која више није индивидуалистичка, већ колективистичка. Имајући у виду њихову неспорну важност, односно нужност у савременим представничким системима, оне имају свој признати положај и улогу. Појава политичких странака, те касније и парламентарних група су биле од утицаја и на унутрашњу организацију парламента, као и на сам положај посланика. Ипак, и поред тога, опстао је слободан посланички мандат, иако се могу пронаћи тврдње да је он само фикција. Но, питање је, шта конкретно значи тврдња да је мандат посланика слободан? Најпрецизније би било да се каже да се ради о правно слободном или правно невезаном посланичком мандату. Дакле,

10) Вид., Исто, стр. 29.

11) H. Boll, *Partienstaat und freies Abgeordnetenmandat,* Diss. Masch., Kiel, 1952, стр. 33, наведено према Светозар Чиплић, „Однос посланика и политичких странака", *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, Матица српска, бр. 135/2011, стр. 262.

опстао је правно слободан мандат, а не апсолутно слободан мандат, према којем је посланик појединац који у парламенту води своју политику. Забрана императивног мандата не значи апсолутну независност представника. Такав посланик би могао да се замисли у оним временима након Француске револуције док још није дошло до ширења бирачког права. Но, више није тако.[12)]

Забрана императивног мандата значи апсолутну правну независност представника. Правно слободан мандат значи да се посланику не могу издавати правно обавезујућа упутства, нити он може бити опозван. Практично, у највише „земаља које имају представнички устав, закон и обичај овлашћују члана парламента да гласа онако као што мисли да је право, па ма колико се његово мишљење разликовало од мишљења његових бирача.“[13)] Нико не може ни да утиче на његову вољу у том смислу да тај утицај постане правно релевантан, што значи да је дошло до њене манљивости. Битно је нагласити да се ради о правно обавезним упутствима и правно релевантним утицајима. То је правно језгро слободног посланичког мандата које се не сме прекорачити и које мора да остане „непробојно“. С друге стране, политичке странке и парламентарне групе у парламенту имају средства утицаја на посланике, која нису занемарљива, али та средства морају да буду политичке природе и не смеју нарушавати „језгро“ слободног посланичког мандата. Практично, у парламенту имамо често политички зависног посланика, који је увек правно независан.

3. ЈЕДИНСТВЕНО ОДЛУЧИВАЊЕ У ПАРЛАМЕНТУ И ФРАКЦИЈСКА ДИСЦИПЛИНА

Гледано политички, посланик постаје зависан од своје политичке странке, јер своје ставове изражава у затвореној и јединственој форми посланичке групе у оквиру парламента.[14)] Без обзира на правни и фактички положај посланика и парламента у целости, овакав процес је нужан, пошто јединство политичких странака, односно парламентарних група, заправо, чини могућим

12) José Antonio Portero Molina, „Sobre la representacion politica“, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 10/1991, стр. 115.

13) Џон Стјуарт Мил, *О представничкој влади*, Државна штампарија, Београд, 1876, стр. 196.

14) Ирена Пејић, „Основне вредности у систему владавине права - на примеру народног представништва“, *Теме*, Универзитет у Нишу, бр. 4/2013, стр. 1576.

спровођење одређене политике. У вези са тим, Блондел и наводи да је јединство један од четири елемента идеалне политичке странке, док Езбудун повезује страначко јединство са креирањем политике, те тврди да што је у странци оно јаче то је израженија њена улога у креирању политике.[15)]

Како би своје функције и могле да остваре, политичким странкама су у исто време на располагању, а имајући у виду њихов утицај, разна средства за постизање јединственог деловања у парламенту. Најважнија су она средства којима се постиже страначка дисциплина,[16)] односно фракцијска дисциплина. Иначе, фракција је немачки израз за парламентарне групе. Појам фракцијске дисциплине је преузет из немачке доктрине и постао је део парламентарне стварности, пошто је потпуно у духу савремених представничких система.[17)] Под њом се подразумева прихватање групних ставова од стране посланика на основу казни једног или више лидера групе.[18)] Другачије казано, она постоји онда када се страначко јединство изнуђује како мерама вођства парламентарне групе или страначке егзекутиве тако и разним институционалним аранжманима који доводе до тога да посланик мора следити страначко јединство.[19)]

Постизање фракцијске дисциплине, односно дисциплиновање изабраних је једна од основних функција политичких странака. Она се најпре, „своди да се изабрани представник заштити од себе самог, тј. од искушења да попусти под притиском различитих интересних група и да сачува програм који је био излаган на изборима од напада који на њега чине појединачни интереси. Са

15) Jean Blondel, *Political Parties*, Wildwood House, London, 1978, стр. 138; Ergun Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies*: *A Causal Analysis*, Sage Publications, Beverly Hills, 1970, стр. 303, оба наведена према, Kenneth Janda, Tyler Colman, „Effects of Party Organization on Performance during the 'Golden Age' of Parties", *Political studies*, Political studies Association num. 3/1998, стр. 617-618, фн. 33.

16) Dimitrije Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Svjetlost, Sarajevo, 1979, стр. 85, фн. 210.

17) Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, бр. 40-41/2001, стр. 111.

18) Ergun Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies*: *A Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage Publications, 1970, наведено према Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Akademie věd České republiky, Sociologický ústav, Prag, 2002, стр. 48.

19) Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, нав. дело, стр. 48-49; Марко Пејковић, „Квантитативна анализа парламентарних група", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 2/2012, стр. 237.

своје стране, странка мора бити довољно добро уређена да успостави дисциплину и поштовање положаја представника. У сваком случају, странка, у различитом степену, остаје савест и основ страначке дисциплине изабраних народних представника".[20] Сартори констатује да идеја страначке дисциплине није популаран идеал, али и да влада не може да спроводи свој програм без ње.[21] Другим речима, од чланова неке политичке странке се очекује да изнесу њен политички програм. Могућност изношења страначког програма је нарочито битна када је реч о гласању у оквиру парламента у којем би странка требало да гласа јединствено.[22]

Проблем је управо у томе да се услед несумњиве важности политичких странака у теорији често пренаглашава однос између политичке странке и посланика. Заправо, наглашава се један део тог односа, а то је постојање потчињености посланика, којима се свуда намењују „окови" и дисциплина. Међутим, супротно томе, у демократским системима би требало да се фракцијска дисциплина користи ретко. Кад страначко руководство често користи фракцијску дисциплину, чланови политичке странке, а што је најопасније и посланици, постају „марионете". Тада је нарочито присутна опасност да парламентарни избори буду само покриће за плебисцитарни избор вође.[23] Другим речима, са фракцијском дисциплином, односно принудом не би требало да се претерује. Наиме, „фракцијском дисциплином се битно релативизују акци-

20) Ратко Марковић, *Уставно право,* Центар за издаваштво и информисање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 251; Према професору Марковићу улога политичких странака је тројака: да утврде и излуче општу вољу, да одаберу будуће представнике и дисциплинују изабране, да васпитавају и обавештавају бираче., Исто, стр. 249.

21) Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003, стр. 215.

22) Kenneth Janda, Tyler Colman, „Effects of Party Organization on Performance during the 'Golden Age' of Parties", нав. дело, стр. 617.

23) H. Apel, *Der deutsche parlamentarismus*, München, 1969, стр. 142-144, нав. према, Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу", нав.дело, стр. 115, фн. 22. Одредбе парламентарних пословника свакако утичу на постизање одређеног баланса између посланика који је слободан представник са слободним мандатом и парламентарних група које, у политичком смислу, имају мандат од бирача. Правило је јасно, што се више права даје парламентарним групама, то су већи подстицаји за постојање фракцијске дисциплине. Такође, парламентарна правила могу да буду и од великог утицаја када је реч о односу посланика и ванпарламентарне политичке организације, односно политичке странке. На пример, британски парламент има право да казни политичку странку која инструише чланове парламента како да гласају. Слободан мандат спречава било какве инструкције споља, али мора да се констатује да је изузетно тешко да се повуче разлика у пракси између наредби и савета. У истом смислу и државне субвенције могу да имају сличан ефекат., Knut Heidar, Ruud Koole, „Approaches to the study of parliamentary party groups", нав. дело, стр. 18.

оне могућности посланика. Он је приморан да координира своје деловање у парламенту са осталим члановима парламентарне групе. Уколико то не учини, он ризикује да се према њему примене средства фракцијске принуде.“[24)]

Свакако, истина је негде на средини и посланик није и не може да буде потпуно политички слободан, као што није и не може да буде потпуно политички потчињен. Заправо је најважније да се пронађе равнотежа између функционалности и гарантованог положаја парламентарца.[25)] Поред фракцијске дисциплине, правна слобода посланика постоји и она, свакако, није занемарљива у савременим представничким системима. У модерно доба, неопходно је да се тражи тумачење тих односа које ће помирити уставне норме о забрани императивног мандата са нормама које гарантују одговарајући положај политичким странкама.[26)] У теорији се често занемарује да посланици најчешће поступају у складу са својим уверењима, а то је гласање у складу са страначком политиком, односно са жељама парламентарне групе. То је нужност у савременој представничкој демократији, а чак и када дође до примене фракцијске принуде, она ни тада не може да буде неограничена. Напротив, она је у демократским системима увек ограничена, а најважније средство ограничења је слободан посланички мандат. Уколико се проблем посматра на тај начин, већ се на први поглед види да посланик није у тако фаталним „оковима“, односно без било каквих могућности за деловање.

4. РАЗЛИКОВАЊЕ ФРАКЦИЈСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ФРАКЦИЈСКЕ КОХЕЗИЈЕ И ПОСЛАНИЧКИ МАНДАТ

У оквиру парламентарне групе се захтева јединство, како би могла да испуњава своје функције. Но, најважније је да се оно не постиже само средствима за постизање дисциплине,[27)] те би

24) Dragan Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1999, стр. 202.

25) Cristina Pauner Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), núm. 78/2010, стр. 246.

26) Francisco Fernández Segado, „Partidos politicos: representacion parlamentaria e interdiccion del mandato imparativo“, *Pensamiento Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, núm. 2/1995, стр. 48.

27) Cristina Pauner Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, нав. дело, стр. 241.

због тога било корисно да се термини „јединство“, „кохезија“ и „дисциплина“, ипак, употребљавају одвојено и поред тога што се често третирају као синоними.[28)] Дакле, „постизање јединствене воље није увек и само последица строге страначке и фракцијске дисциплине. Природна је тежња да се такво јединство постигне претходним, исцрпним расправама у фракцијским и страначким вођствима или међу чланством. Управо због тога вођства парламентарних група имају осим јаке моћи утицаја и велику одговорност као интегративни фактор у самој групи. Префињени начини моралног утицаја у циљу постизања начелно јединственог наступа, могу бити успешнији од других, допуштених или недопуштених мера притисака. Требало би да унутар страначког деловања фракцијска дисциплина буде само пратећа појава, а њена средства само помоћна мера за постизање жељеног циља“.[29)]

У сваком случају, страначко јединство није, како се често верује, резултат било каквих притисака од стране страначког вођства, већ је и резултат јасног вагања приоритета од стране посланика. Прво, најчешће се посланици слажу са одређеном позицијом у вези са неким питањем. Друго, они верују да имају боља политичка решења од њихових политичких ривала. Треће, далеко је лакше за посланике када су на власти да подржавају одређену политику и да на власти опстану, него да оду у опозицију. У суштини морају да постоје јаки разлози пре него што се чланови неке парламентарне групе окрену против своје политичке странке, напусте солидарност са својим партијским колегама и ризикују пораз своје владе. Страначка кохезија је правило у парламентарним системима и она је пре свега резултат рационалне и функционалне одлуке чланова парламента.[30)]

Овакав приступ према којем се дисциплина и кохезија јасно разликују је широко прихваћен у литератури.[31)] Навешћемо Хаза-

28) Ulrich Sieberer, „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis“, *The Journal of Legislative Studies*, Routledge, num. 12/2006, стр. 151.

29) Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, нав. дело, стр. 114-115.

30) Видети, Suzanne S. Schüttemeyer, *Parliamentary parties in the German Bundestag, German issues 24, The American Institute for Contemporary German Studies the Johns Hopkins University 2001*, Internet, http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/fraktion.pdf, 29/06/2016, стр. 6.

31) Csaba Nikolenyi, „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, *Centre for European Studies Briefing Paper Series*, Australian National University, num. 6/2013, стр. 3. У литератури постоји раширено схватање да парламентарни систем власти продукује већи ниво кохезије него када је реч о председничком систему власти.

на који примећује и вели да дисциплина почиње тамо где кохезија „омане“. Он даље констатује да циљ о јединственом деловању посланика исте странке у парламенту може бити постигнут било путем кохезије, било путем дисциплине. Када кохезија ослаби, тада на сцену ступа дисциплина која ће одржавати потребан ниво јединства.[32] Тако, на пример, Линек и Ракушанова сматрају да кохезија постоји када је страначко јединство резултат ненаметнутог деловања парламентарне групе, односно чињенице да чланови парламентарне групе имају иста или слична размишљања поводом питања која искрсавају током вршења њихових посланичких функција. Они мисле да би појам страначке дисциплине требало да буде јасно раздвојен од појма страначке кохезије.[33] Према Езбудуну, страначко јединство може да буде резултат како страначке дисциплине тако и страначке кохезије, те он сматра да је дисциплина специјална подгрупа кохезије. По њему, кохезија је степен којим се мери колико посланици зарад циљева парламентарне групе делују на исти начин.[34] Постоји још једно схватање у теорији којим се потврђује разликовање између дисциплине и кохезије. Једина његова специфичност у односу на претходна је навођење три извора страначког јединства у парламенту, а то су: кохезија, дисциплина и контрола агенде. Најважније је да у складу са њим, кохезија показује степен у којем чланови групе деле заједничке преференције, док дисциплина показује степен у којем вођство групе може да изнуди јединство групе, без обзира на преференције.[35] Такође и Ђовани Сартори разликује четири узрока

Међутим, чак и у парламентарним системима може постојати одсуство кохезије као што је то био случај у оквиру Лабуристичке партије у Великој Британији у периоду од 1974-1979. Вид., Исто, стр. 3-4.

32) Reuven Y. Hazan, „Does Cohesion Equal Discipline? Toward a Conceptual Delineation“, *The Journal of Legislative* Studies, Taylor&Francis, num. 4/2003, наведено према Csaba Nikolenyi, „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, нав. дело, стр. 3.

33) Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, нав. дело, стр. 48-49; Марко Пејковић, „Квантитативна анализа парламентарних група“, нав. дело, стр. 237.

34) Ergun Özbudun, *Party Cohesion in Western Democracies*: *A Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage Professional Papers in Comparative Politics, 1970, наведено према Lukáš Linek, Petra Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, нав. дело, стр. 48.

35) Кохезија подразумева да припадници једне парламентарне групе имају исте или сличне преференције и да гласају у хармонији. Дисциплина подразумева постојање казни и награда које примењује страначко вођство и којим се постиже или одржава дисциплина. Контрола агенде значи да ће онај ко контролише легислативни процес моћи да изостави одређена питања која би могла да нашкоде јединствености парламентарне групе. У

јединственог гласања у парламенту. Први је наметнута дисциплина. Други је спонтана дисциплина, односно кохезија. Трећи је рационална дисциплина која произлази из интереса. Четврти је дисциплина из заразе или повратног дејства која настаје услед потребе да се буде компактан против странака које су такве.[36)]

Овакво разликовање је управо неопходно и ради исправног схватања правног положаја посланика. Фракцијска кохезија је појава коју карактерише добровољно поступање, односно чињење посланика приликом спровођења одређене политике. То је онај елемент фракцијске кохезије који је правно релевантан. Битно је да је реч о слободном чињењу при којем се не нарушава принцип слободног посланичког мандата, јер посланици делују у складу са својим уверењима. Практично, они делују онако како би деловали и да политичке странке и парламентарне групе не постоје. Чињеница да се њихова уверења подударају са ставовима политичке странке и посланичке групе, не мења битно ствари, јер они посланичку функцију врше потпуно слободно, као што је то идеално било замишљено пре настанка политичких странака. Правно гледано ту нема ничег спорног и у овом случају је посланик ослобођен и било каквог политичког притиска.

5. ЗАКЉУЧАК

Свакако, у случају непостојања фракцијске кохезије, може да наступи и примена средстава фракцијске дисциплине. Захваљујући постојању политичких веза са посланицима, странке и фракције имају могућност увођења фракцијске дисциплине. Но, и тада положај посланика није толико „безнадежан“. Истина, за разлику од ситуације када постоји кохезија, тада вршење слободног посланичког мандата постаје проблематично, али на сцену ступа правни поредак, који поставља јасне границе фракцијској дисциплини. Оне су управо „омеђене“ слободним посланичким мандатом. Другим речима, оне могу да користе само средства која су им, правом допуштена, односно никако не би смеле да повреде „језгро“ слободног посланичког мандата. Услед тога, важно је и да се нагласи да се приликом примене средстава фракцијске

сваком случају, неопходно је разликовати дисциплину и кохезију. Вид., John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, стр. 126, 128.

36) Вид., Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, нав. дело, стр. 215.

дисциплине, посланику увек оставља једна правна могућност да се не подвргне тим мерама. Такву могућност му пружа слободан посланички мандат. Стога, поред парламентарних група и сваки посланик има посебна права, која су уз уставом гарантовану независност посланика, основа унутрашњег реда и формирања мишљења унутар фракција, па се на тај начин изражавају основне чињенице парламентарне репрезентације.[37)] Укратко, суштина је у томе да се пронађе мера између дозвољених средстава фракцијске дисциплине и правног положаја посланика. Јединица за ту меру је слободан посланички мандат.

Правно гледано је неспорно, и када се упоредноправно погледа, да парламентарно право рачуна на парламентарне групе као еманацију политичких странака у оквиру парламента. Оно узима у обзир њихову снагу. Међутим, истовремено, правни поредак рачуна и на посланика и његову снагу, те му се гарантује слободан мандат. Нужност је да правни систем садржи минималне гарантије посланичке функције, јер би било посве нелогично да се јавна функција оставља на диспозицију било каквој групи.[38)] Данас су за формирање „слободног" уверења посланика оптимална форма постале посланичке групе. Практично, посланичка група постаје онај први корак, на којем се правно гледано остварује посланички мандат и „са аспекта парламентарног права, фракцијска дисциплина и њен учинак на поступак одлучивања су дозвољени као правне појаве".[39)]

Можемо да закључимо да у савременим представничким демократијама фракцијска дисциплина постоји и да је она дозвољена. Она дејствује тамо где нема фракцијске кохезије. Њена граница је увек принцип слободног посланичког мандата, пошто она мора увек да буде у складу са принципом слободног посла-

37) Peter Badura, „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern", *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, (Herausgeber: Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh), Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1989, стр. 505.

38) Francisco Caamaño Domínguez Rodriguez, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1991, стр. 59, наведено према, Cristina Pauner Chulvi, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos", нав. дело, стр. 244-245, фн. 45.

39) Према томе, њен спољни ефекат не би требало да буде споран, док се проблем начина формирања воље као и утицај унутар парламентарне групе само посредно може ставити у правни оквир преко уставних норми о слободном посланичком мандату. Међутим, као што су неки други идеали представничке демократије данас ослабљени или су нестали у политичкој реалности. Тако ни овај не можемо да схватимо у апсолутном смислу., Ирена Пејић, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу", нав. дело, стр. 112.

ничког мандата. То конкретно значи одсуство било каквих правно обавезних упутстава, као и непостојање могућности да посланик буде опозван, како од бирача, тако и од политичких странака. На крају, сложићемо се са тврдњом холандског конституционалисте Елзинге када тврди да, иако слободан посланички мандат потиче из времена пре појаве савремених политичких странака, он наставља и даље да обавља функцију последњег отпора посланика против екстензивне доминације политичких странака. Оваква заштитна функција је заправо кључна за разумевање односа између страначке дисциплине и слободног мандата.[40] Дакле, слободан посланички мандат не припада прошлости, већ и даље опстаје, јер, како смо то видели, врши веома битну функцију у оквиру представничких тела у демократским државама. Захваљујући разумевању његових функција можемо да видимо да посланик није толико беспомоћан у парламенту у односу на политичке странке и парламентарне групе, како се то на први поглед, можда чини.

ЛИТЕРАТУРА

Вебер Макс, *Привреда и друштво*, Том други, Просвета, Београд, 1976.

Крстић Зоран, *Политичка улога и моћ парламента у парламентарним системима*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Центар за издаваштво и информисање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

Острогорски Мојсеј, *Демократија и политичке партије*, Издавачка књижарница Напредак, Београд, без године издања.

Пејић Ирена, „Основне вредности у систему владавине права - на примеру народног представништва“, *Теме*, Универзитет у Нишу, бр. 4/2013, стр. 1567-1581.

Пејић Ирена, „Правне последице фракцијске дисциплине у парламентарном процесу“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, бр. 40-41/2001, стр. 106-119.

Пејковић Марко, „Квантитативна анализа парламентарних група“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 2/2012, стр. 235-255.

Стјуарт Мил Џон, *О представничкој влади*, Државна штампарија, Београд, 1876.

Чиплић Светозар, „Однос посланика и политичких странака“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Матица српска, Нови Сад, бр. 135/2011, стр. 259-268.

40) Douwe Jan Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1982, нав. према, Zdzislaw Kedzia, Agata Hauser, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2011, стр. 12, фн. 26.

Badura Peter, „Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern“, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, (Herausgeber: Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh), Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1989, стр. 489-521.

Caamaño Domínguez Francisco, „Mandato parlamentario y derechos fundamentals (Notas para una teoria de la representacion „constitucionalmente adecuada“)“, *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 36/1992, стр. 123-149.

Carey John M., *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Fernández Segado Francisco, „Partidos politicos: representacion parlamentaria e interdiccion del mandato imparativo“, *Pensamiento Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, бр. 2/1995, стр. 29-57.

Heidar Knut, Koole Ruud, „Approaches to the study of parliamentary party groups“, in: *Parliamentary Party Groups in European Democracies, political parties behind closed doors* (editors: Knut Heidar, Ruud Koole), Routledge, London, New York, 2000, стр. 4-22.

Janda Kenneth, Colman Tyler, „Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties“, *Political studies*, Political studies Association, num. 3/1998, стр. 611-632.

Kedzia Zdzislaw, Hauser Agata, *The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2011.

Linek Lukáš, Rakušanová Petra, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Akademie věd České republiky, Sociologický ústav, Prag, 2002.

Müller Christoph, *Das imperative und freies Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, A. W. Sijthoff-Leiden, Leiden, 1966.

Nikolenyi Csaba, „Political Institutions and Party Switching in Post-Communist Legislatures“, *Centre for European Studies Briefing Paper Series*, Australian National University, num. 6/2013, стр. 1-28.

Pauner Chulvi Cristina, „El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos“, *Revista de Derecho Político*, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), núm. 78/2010, стр. 217-256.

Poirmeur Yves, Rosenberg Dominique, *Droit des parties politiques*, Ellipses, Paris, 2008.

Portero Molina José Antonio, „Sobre la representacion politica“, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10/1991, стр. 89-119.

Prodanović Dimitrije, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Svjetlost, Sarajevo, 1979.

Ravlić Slaven, „Izaslanik i povjerenik: dva lica političke reprezentacije“, *Društvena istraživanja*, Institut društvenih znanosti, br. 1-2/1998, стр. 275-292.

Sartori Đovani, *Uporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

Schüttemeyer Suzanne S., *Parliamentary parties in the German Bundestag*, Internet, http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/lf/2003/aicgs/publications/PDF/frak-

tion.pdf, 29/06/2016.

Sieberer Ulrich, „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis“, *The Journal of Legislative Studies*, Routledge, num. 02/2006, стр. 150-178.

Sobolewski Marek, „Electors and Representatives: A Contribution to the Theory of Representation“, in: *Representation* (editors: James Roland Pennock, John William Chapman), Atherton Press, New York, 1968, стр. 95-107.

Stojanović Dragan, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Nemačke, Austrije i Jugoslavije*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš 1999.

Milos Stanic

THE INFLUENCE OF THE FRAKTION'S DISCIPLINE AND COHESION TO THE FREE MANDATE OF THE MEMBER OF PARLIAMENT

Resume

The most of modern constitutions stipulate free mandate of the Member of Parliament. On the other hand, fraction's discipline is the reality of modern representative democracies. Bearing that in mind, many scholars claim that free mandate belongs to the constitutional history. But, is it really so? In this paper, the author tries to prove that the free mandate does not belong to the constitutional history.

First of all, it seems necessary to make a difference between fraction's discipline and cohesion. As a consequence of that view, a voting in the parliaments is not always the result of implementation of measures to achieve discipline. As a matter of fact, unity within parliamentary groups primarily occurs due to the existence of their cohesion. When a fractional cohesion occurs, representatives' vote unified, because it is consistent with their beliefs. Without cohesion, parliamentary party groups implement measures in order to achieve discipline, but even in that case they have to respect free mandate of the Member of Parliament, which "core" must not be undermined.

Keywords: free mandate, unified voting, fraction's discipline, fraction's cohesion

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 347.928:340.5(497.11)(430)
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 385-402

Бранка Бабовић
Правни факултет, Универзитет у Београду

СУБЈЕКТИВНИ ОКВИРИ ПРОТИВТУЖБЕ*

Сажетак

У овом раду се упоредноправним методом анализира развој института противтужбе у српском и немачком праву имајући у виду да српско парнично процесно право дели традицију са немачким парничним процесним правом. У немачкој судској пракси и теорији се развило ново тумачење института противтужбе које обухвата шири субјективни домашај од оног које традиционално постоји у немачком праву и које следи српска доктрина и судска пракса. Ипак, имајући у виду различиту законску регулацију управо института противтужбе, разлике између друштвеног контекста у Републици Србији и у СР Немачкој, али и разлике између парничног процесног права Републике Србије и СР Немачке које су настале у циљу убрзавања поступка пред српским судовима, долази се до закључка да нова тумачења не треба применити у српском праву. У другом делу рада је анализиран субјективни домашај противтужбе када се подноси у парничном поступку са елементом иностраности. Због тога је анализиран важећи Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља- ЗМПП *Сл. лист СФРЈ* бр. 43/82 и 78/82, *Сл. лист СРЈ* бр. 46/96, *Сл. гласник РС* бр. 46/06, актуелни Нацрт Закона о међународном приватном праву – Нацрт ЗМПП,[1)] одредбе регулатива ЕУ на које су

* Овај чланак је настао као резултат рада на пројекту „Идентитски преображај Србије“ који се реализује на Правном факултету Универзитета у Београду у 2016. години.

1) *Нацрт Закона о међународном приватном праву*, Internet, http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, 17/10/2016.

се ослањали творци актуелног Нацрта ЗМППа, те је размотрена оправданост предложеног решења.

Кључне речи: противтужба, немачко право, субјективни домашај противтужбе, проширење директне међународне надлежности, Нацрт ЗМПП

1. УВОД

Процесно право Републике Србије је базирано на двостраначком систему у коме поступак тече по тужби којом тужилац тражи од суда да донесе пресуду у односу на туженог.[2)] На страни тужиоца може се наћи више лица у ком случају они постају супарничари, као што и тужба може бити поднете против множине субјеката на страни туженог.[3)] Зависно од њиховог процесног положаја пасивни, као и активи супарничари могу задржати процесну самосталност у ком случају је сваки од њих самостална странка у поступку,[4)] а могу бити и једна странка у поступку онда када је реч о јединственим супарничарима.[5)] Било као једна странка било као множина у парничном поступку пасивни супарничари имају право на одбрану у поступку који је такав да је најефикаснији за решавање њихових права. Ово важи за све странке у поступку, па тако и за множину субјеката.[6)] Остваривању права на одбрану служи и противтужба коју тужени подноси и том приликом му, такође, мора бити гарантовано право на правично суђење. Један од елемената права на правично суђење је и право на равноправност у коришћењу процесних средстава.[7)] Ово право подразумева да је суд свакој од странака дужан да пружи разумну могућност да се користи својим процесним средствима на начин који је не доводи у суштински неповољнији положај у односу на супротну страну.[8)] Како је противтужба самостална

2) Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, Правни факултет, Београд, 2012, стр. 407.

3) Члан 205. став 1. Закона о парничном поступку- ЗПП, *Сл. Гласник РС,* бр. 72/2011*,* 49/2013, 55/2014.

4) Члан 209. ЗПП.

5) Члан 210. ЗПП.

6) Члан 10. став 2. ЗПП, члан 6. став 1. Европске коненције о људским правима.

7) Више о овом принципу в. Annet Kwaschik, *Die Parteivernehmung und der Grundsatz der Waffengleichheit im Zivilprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, стр. 87.

8) Александар Јакшић, *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Правни факултет, Београд, 2006, стр. 194.

тужба, поставља се питање да ли сва права која су тужиоцу гарантована подношењем тужбе, треба да буду гарантована туженом када постане противтужилац укључујући и право да тужбом обухвати множину субјеката у парничном поступку. Ово питање је подробније разматрано у немачком праву чију традицију у области парничног процесног права делимо.

У овом раду биће разматрано како питање субјективног домашаја противтужбе (субјективне границе за противтужбу), тако и питање надлежности, првенствено директне међународне надлежности која одређује субјективне оквире противтужбе.

2. СУБЕКТИВНЕ ГРАНИЦЕ ПРОТИВТУЖБЕ

Нашим ЗППом је противтужба регулисана у члану 198. Тим чланом је прописано да тужени може до закључења главне расправе да поднесе код истог суда противтужбу, ако је захтев противтужбе у вези са тужбеним захтевом или ако ти захтеви могу да се пребију или ако се противтужбом тражи утврђење неког права или правног односа од чијег постојања или непостојања зависи у целини или делимично одлука о тужбеном захтеву. У ставу 2. истог члана је предвиђено да противтужба не може да се поднесе ако је за захтев из тужбе стварно надлежан виши суд или суд друге врсте.

У поступцима са елементом иностраности суд на правила поступка примењује, по правилу, *lex fori*.[9] Сходно томе, уколико би у поступку са елементом иностраности тужени истакао противтужбу она би морала испунити бројне услове допуштености предвиђене нашим правом како по питању врсте противтужбе које наше прво познаје, тако и по питању услова за подношење противтужбе. Посебно, наш суд би морао да утврди да ли је директно међународно надлежан да поступа по противтужби. Управо везано за то питање се јављају специфичности у парничном поступку по противтужби у коме учествује множина субјеката.

Наш закон не говори изричито о томе да противтужба мора бити поднета против тужиоца, али је то опште прихваћени став правне науке[10] имајући у виду двостраначку природу нашег пар-

9) Маја Станивуковић, Мирко Живковић, *Међународно приватно право*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 160.

10) Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, нав. дело, стр. 392-393; Боривоје Познић. *Коментар Закона о парничном поступку*, Службени гласник, Београд, 2009, стр.

ничног поступка. Поред тога, законом је предвиђено да противтужбу подноси тужени у текућој парници, најкасније до закључења главне расправе, што такође указује на то да је противтужба поднета против тужиоца. Међутим, питање је да ли се тиме сматра да противтужбу подноси само тужени против тужиоца или је могуће да противтужбу подноси против само неког од лица на страни тужиоца, као и да ли противтужбу може поднети против лица које није учествовало у поступку. Такође, можемо поставити питање да ли би противтужба могла бити поднета и против трећег лица као нужног или уопште јединственог супарничара тужиоца-противтуженог.

У немачком праву, које је у многоме слично нашем Грађанском проценом праву је ово питање подробније разматрано. Теоријски уобличавањем резултата немачке судске праксе настале у овој области, бавио се Нидер.[11] Пошавши од циља противтужбе као једног од процесних института којима се постиже економичност поступка, Нидер наводи да се границе правноснажности поклапају са оквирима литиспенденције и да је то почетна премиса за разматрање субјектиних граница противтужбе.[12]

Дакле, поставља се питање да ли и под којим условима ће се поступак по противтужби водити између различитих лица у односу на онај који се води по тужби. Ово питање је подробније него у српском, разматрано у немачком праву на коме се поред аустријског права базира српски парнични поступак.

2.1. Немачко право

За разлику од српског ЗППа, немачки Закон о парничном поступку (*ZPO*),[13] не регулише систематски противтужбу.[14] Такође, правнодогматички гледано противтужба са учешћем трећег лица је непозната немачком Закону о парничном поступку (*ZPO*), већ су субјективни оквири противтужбе традиционално регули-

446, Боривоје Познић, Весна Ракић-Водинелић, *Грађанско процесно право*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 350.

11) Michael Nieder, Die Parteien der Wiederklage, 1969, цитирано према Ioannis Mantzouranis, „Die Widerklage mit Drittbeteiligung als Mittel zur Ausschöpfung des historischen Sachverhalts“, *ZZP*, Carl Neymans Verlag, Köln, 2014, стр. 380.

12) На овакву почетну премису надовезују се изузеци који постоје код проширења субјектиних граница правноснажности.

13) Немачки закон о парничном поступку (Zivilprozessordnung)- ZPO, *BGBl*. I S. 3202,ber. 2006 I S. 431, ber. 2007 I S. 1781.

14) Више о противтужби у немачком праву: Jens Adolphsen, *Zivilprozessrecht*, Nomos, Baden Baden, 2014, стр. 168-178.

сани као и у нашем праву. Немачки Закон о парничном поступку приликом регулисања појединих питања као што је атракција надлежности,[15] регулише и питања везана за противтужбу. Према традиционалном ставу немачке теорије, такође је противтужилац само тужени, а противтужени је само тужилац.[16] Субјективне границе противтужбе су у новијој судској пракси потврђеној од стране теорије[17] схваћене другачије односно „лабавије" него што је то раније био случај. Међутим, немачка теорија не искључује могућност подношења противтужбе којом би били обухваћени тужилац и треће лице.[18] Ипак, у том случају, морали би бити кумулативно испуњени услови за противтужбу и за субјективно преиначење тужбе.[19]

Оваквим ставом рефлектује се заправо одсуство било какве законске интервенције у постојећа правила парничног процесног права, већ се права странака на одбрану и ефикасан поступак остварују у оквиру постојећих процених оквира која су рефлексија двостраначког поступка на коме почива немачко парнично процесно право, као и наше.

Поред тога, према највећим немачким ауторитетима за Грађанско процесно право, допуштена би била противтужба против супарничара супротне стане, али не и противтужба против сопственог супарничара.[20] Ипак, према неким ставовима, иде се и корак даље, па би била дозвољена противтужба и против лица које до тада није учествовало у поступку.[21] Свакако, на подношење противтужбе не би био овлашћен умешач, чак ни онда када је реч о умешачу са положајем јединственог супарничара.[22]

Дакле, нове недоумице у односу на претходне случајеве отвара „изолована" противтужба. То је противтужба која је поднета, не против тужиоца, већ против трећег лица и начелно је

15) Пара. 30. Немачког Закона о парничном поступку.

16) Adolf Baumbach,Wolfgang Lauterbach, Jan Albers, Peter Hartmann, *Zivilprozessordnung*, C.H.Beck, München, 2014, стр. 1028.

17) Max Volkommer, Zöller, *Zivilprozessordnung*, Dr. Otto Schmidt, Köln, 2014, стр. 176.

18) Adolf Baumbach,Wolfgang Lauterbach,Jan Albers,Peter Hartmann, *Zivilprozessordnung*, нав. дело, стр. 1028.

19) Ioannis Mantzouranis, „Die Widerklage mit Drittbeteiligung als Mittel zur Ausschöpfung des historischen Sachverhalts", нав. дело, стр. 377.

20) Adolf Baumbach,Wolfgang Lauterbach, Jan Albers, Peter Hartmann, *Zivilprozessordnung*, нав. дело, стр. 1028.

21) Max Volkommer, Zöller, *Zivilprozessordnung*, Dr. Otto Schmidt, Köln, 2014, стр. 178.

22) Adolf Baumbach,Wolfgang Lauterbach, Jan Albers, Peter Hartmann, *Zivilprozessordnung*, нав. дело, стр. 1030.

недопуштена у немачкој судској пракси. Међутим, изузетно, немачки судови су допуштали овакву противтужбу – нпр. изолована противтужба дужника против лица које је цедент утуженог потраживања.[23] Противтужбом је допуштено субјективно проширење тужбе, онда када је противтужба конексна, а није када је противтужба евентуална.[24]

Да би овакве противтужбе биле допуштене потребно је да постоји законски основ за заснивање надлежности и у односу на захтев из противтужбе. Пара. 33. немачког Закона о парничном поступку превиђа да ће исти суд који је надлежан по тужби бити надлежан и по противтужби уколико је захтев из противтужбе конексан у односу на тужбени захтев. Изузетак постоји уколико је захтев из противтужбе такав да за њега не би био допуштен пророгациони споразум.[25] Немачка судска пракса се у том аспекту мењала, тако да најпре није дозвољавана примена пара. 33. немачког Закона о парничном поступку на овакву противтужбу, док је касније то промењено, тако да се дозвољава и проширење надлежности на изоловану противтужбу цедента.[26] У немачком праву, конексна противтужба ужива привилегију проширења надлежности према пара 33 ЗПО. Конекситет према владајућем мишљењу, мора бити правни, а правна веза постоји када захтев из тужбе и захтев из противтужбе проистичу из истога правног основа односно када последицу извлаче из истих чињеница.[27]

Пара. 33. немачког Закона о парничном поступку важи двострукофункционално и за установљење директне међународне надлежности.[28] Међутим, до проширења надлежности на противтужбу неће доћи: уколико са немачког становишта постоји искључива надлежност страног суда, као и уколико су странке пророгирале надлежност за захтев из противтужбе.[29] У СР Немачкој се примењују и регулативе Европске уније, о чему ће више бити речи у наставку.

---

23) Ioannis Mantzouranis, „Die Widerklage mit Drittbeteiligung als Mittel zur Ausschöpfung des historischen Sachverhalts“, нав. дело, стр. 377.

24) Max Volkommer, Zöller, Zivilprozessordnung, нав. дело, стр. 180-181.

25) Исто.

26) Adolf Baumbach,Wolfgang Lauterbach, Jan Albers, Peter Hartmann, *Zivilprozessordnung*, нав. дело, стр. 378.

27) Исто.

28) Haimo Schack, *Internationales Zivilverfahrensrecht*, München, C.H.Beck, 2014, стр. 156.

29) Исто.

2.2. Српско право

Наша судска пракса, према аутору расположивим одлукама, није направила корак у правцу проширења субјективних оквира противтужбе, како је то учинила немачка судска пракса, а делом подржала теорија. Треба имати у виду, да наш закон системски регулише противтужбу у члану 198. ЗПП. Не дефинишући изричито у члану 198. против кога се подноси противтужба, већ само ко ту противтужбу подноси, могла би се, строго језичким тумачењем посматрано, створити дилема да ли противтужба може бити поднета против још неког осим тужиоца. Тиме се тумачење ове одредбе свакако не би могло окончати јер се тиме не улази у питање да ли би такво проширење било могуће системским тумачењем такве одредбе, односно да ли би, у крајњој линији, такво проширење било оправдано. Према слову ове одредбе, границе противтужбе су ограничене стварном надлежношћу поступајућег суда. У парничном поступку са елементом иностраности, те границе су постављене правилима о директној међународној надлежности. Независно од питања надлежности, потребно је дефинисати субјективне границе противтужбе у поступцима у којима учествује множина субјеката.

Приликом разматрања питања субјективних оквира противтужбе треба прихватити запажање да легитимни развој права који би евентуално представљало проширење традиционално постављених субјективних оквира противтужбе мора бити предвиђен позитивним правом или такав да га је бар могуће контролисати позитивним правом.[30] Дакле, уколико је овакав развој парничног процесног права могућ, потребно је испитати да ли је контролисано у законским оквирима, што би у нашем праву било другачије него у немачком с обзиром на одредбу члана 198. ЗППа, имајући у виду да закон изричито не предвиђа могућност подношења противтужбе којом би могао бити тужен још неко осим тужиоца.

Према ставу немачких аутора циљ који би се остваривао таквим проширењем би био легитиман.[31] Према ставу немачке теорије, циљ који би био остваривan противтужбом са проширеним субјективним оквирима је исти као циљ који остварује против-

30) Ioannis Mantzouranis, „Die Widerklage mit Drittbeteiligung als Mittel zur Ausschöpfung des historischen Sachverhalts“, нав. дело, стр. 375.

31) Исто, стр. 376.

тужба: избегавање више поступака о повезаним захтевима, као и могућности доношења међусобно противуречних одлука. Дакле, циљ оваквог проширења је остваривање два принципа: принципа правне сигурности и принципа економичности поступка, који су неспорно једни од основних принципа Грађанског процесног права.[32] Овакво становиште можемо довести у питање чињеницом да свако проширење могућности субјективног проширења поступка по противужби води управо угрожавању права на ефикасно решење спорног односа по иницијелној тужби. Наиме, као што тужени има право на одбрану[33] и право на ефикасан поступак, тако и тужилац има право да се о његовом захтеву одлучи без додатних оптерећивања текућег поступка новом процесном грађом. Противтужба, као самостална тужба представља средство и напада, а не само одбране.[34] Утолико пре, аргументација по којој би тужени имао право на противтужбу проширених субјективних граница, не стоји.

У америчком праву је концепција парничног поступка другачија,[35] али у оквирима двостраначког поступка какав је у Републици Србији, треба имати у виду да парница тече о сваком захтеву засебно и да онолико парница има колико има захтева.[36] У том смислу и почетна премиса Нидера о томе да су субјективне границе правноснажности заправо ограничене литиспенденцијом, доводи до закључка да, традиционално, у нашем правном систему, евентуално гомилање тужби у једном поступку би заправо значило спајање парница у један поступак. Па се у постојећој концепцији парничног процесног права питање може свести на то да ли је целисходно спојити више таквих поступака у један, односно не раздвајати поступке. Да закључимо, питање проширења субјективних граница противтужбе би се свело на питање целисходности спајања поступака.

Другачије становиште би нас наводило на питање да ли би било оправдано дозволити подношење противтужбе којом би био обухваћен не само тужилац већ и његов нужни или јединствени

32) Исто.

33) Christoph Grabenwerter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, C.H. Beck, München, 2008, стр. 340.

34) Више о расправи да ли се противтужба сматра средством напада или одбране в.: Боривоје Познић, *Коментар Закона о парничном поступку*, нав. дело, стр. 446.

35) Више о томе: Larry Teply, Ralph Whitten, *Civil procedure*, Foundation Press, New York, 2000.

36) Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, нав. дело, стр. 392-393.

супарничар који до тада није учествовао у поступку. Враћајући се првом становишту долазимо до закључка да би на тај начин били очувани принципи двостраначког поступка на којима почива наше право, а сачувана би била и правна сигурност једино у случају када би се закон тумачио тако да оквири подношења противужбе буду предвидиви.

2.3. Закључна разматрања

Уколико би следили решења немачког права, дошли би до закључка да субјективни оквири противтужбе могу обухватати постојеће странке у поступку, могу се односити на супарничаре, а могу укључивати и трећа лица у горе наведеним случајевима.

Међутим, таква решења не треба преузети у наше право. Иако је тужбени захтев одвојен од противтужбеног захтева, противтужба може бити поднета само у текућој парници[37] имајући у виду да законодавац као рок за подношење противтужбе поставља тренутак закључења главне расправе. У том погледу долази до изражаја одбрамбена природа противтужбе. Приликом разматрања евентуалног одступања од традиционалног правила да противтужбу може поднети само тужени против тужиоца треба избалансирати с једне стране право тужиоца на ефикасно решавање спорног односа, а с друге стране право туженог на ефикасну одбрану, а првенствено питање целисходности таквог спајања с обзиром на захтев економичности поступка.

Подношење противтужбе од стране једног лица на страни туженог који је један од простих супарничара против тужиоца не би било ограничено одредбом члана 198. ЗППа нити одредбама којима је регулисано супарничарство. Остали услови за подношење противтужбе зависно од тога да ли је реч о конексној, компензационој или прејудицијелној противтужби би били разматрани у односу на захтев који тужилац истиче према том противтуженом. Међутим, мало је вероватно да би било речи о захтеву о коме би било целисходно одлучивати у истом поступку односно да то не би успорило расправљање и повећало трошкове странака.

Изван оквира наведених у члану 198. ЗППа, схваћених у традиционалном смислу, би било подношење тужбе коју би тужени поднео против само једног од јединствених супарничара. Уколико би таква противтужба била поднета она не би била поднета

37) Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, нав. дело, стр. 392.

у текућој парници имајући у виду да тужилац не би био исти као и противтужени. Проблем целисходности, иако потиснут недостатком законске регулативе, постоји и у овом случају.

Заправо, ретки случајеви у којима би било целисходно да се прошире субјективни оквири противтужбе би били случајеви противтужбе туженог-противтужиоца против тужиоца противтуженог и још једног лица као његовог нужног супарничара. У том случају би могло доћи до оваквог субјективног проширења у поступку уколико би били испуњени услови и за субјективно преиначење тужбе.[38)] Према ЗППу би оваква противтужба могла бити поднета једино уколико су испуњени услови и за подношење противтужбе и услови за субјективно преиначење тужбе кумулативно.

Највећу оправданост за другачијим схватањем субјективних оквира противтужбе налазимо у прејудицијелној противтужби којом би тужени-противтужилац тражио од суда утврђење неког права или правног односа од чијег постојања или непостојања у целини или делимично зависи одлука о главном захтеву против тужиоца и још једног лица које би са њим било у односу нужног супарничарства. Ипак, ни овако схваћене субјективне границе противтужбе не би биле целисходно уклопљене у наше парнично процесно право. Наиме, само постојање система преклузија у оном смислу у коме га прописује актуелни ЗПП по коме странке могу до закључења главне расправе да износе нове чињенице и предлажу нове доказе само ако учине вероватним да без своје кривице нису могле да их изнесу односно предложе на припремном рочишту[39)] је пример одредбе која овакво субјективно проширење чини нецелисходним. Наиме, само увођење нове странке у другој парници, али истом поступку би код неких конексних противтужби посебно, довело у питање целисходност допуштености противтужбе имајући у виду да се оправдање овог института налази у заједничком расправљању о тужбеном и противтужбеном захтеву.[40)] Ипак, оправдање би се могло наћи у расправљању по прејудицијелној противтужби. Поред тога, противтужба против тужиоца-противтуженог и још једног лица које није учествовало у поступку по тужби би била оправдана у поступку у коме би се

38) Слично и Боривоје Познић, *Коментар Закона о парничном поступку*, нав. дело, стр. 448.

39) Чл. 314. став 1. ЗПП.

40) Боривоје Познић, *Коментар* Закона о *парничном поступку*, нав. дело, стр. 450.

тужба и противтужба базирале на истом правном и чињеничном основу, а одговорност туженог-противтужиоца би била искључена утврђивањем одговорности противтуженог.[41] Иако би такво заједничко расправљање било целисходно, ЗПП је јасан, па би и у том случају би морали да буду испуњени услови за субјективно преиначење тужбе као и услови за заснивање супарничарства.

Можемо закључити да је граница могућности подношења противтужбе кумулативна испуњеност услова за субјективно преиначење тужбе и за противтужбу. Евентуално проширење субјективних граница противтужбе ван ових оквира, какво се јављало у немачком праву би било несврсисходно имајући у виду остале одредбе ЗППа које су оне по којима се српско право одвојило од традиције коју дели са аустријско-немачким процесним правом.

3. НАДЛЕЖНОСТ ЗА ПРОТИВТУЖБУ

У парничном поступку по противтужби могао би да поступа исти суд који поступа по тужби једино уколико је стварно надлежан и за одлучивање по противтужби, односно уколико је реч о вишем суду у односу на онај који је стварно надлежан.[42] Приликом одређивања месне надлежности суд примењује правила о непотпуној атракцији надлежности, а противтужба може бити поднета без обзира на то да ли би суд био месно надлежан да поступа по противтужби. Ни код стварне надлежности ни код месне надлежности не видимо специфичности у поступку у коме би било допуштено проширење субјективних оквира противужбе у односу на владајуће схватање да се противтужба подноси у поступку у коме су странке једно лице на страни тужиоца и једно лице на страни туженог.

Међутим, другачије је у парничном поступку са елементом иностраности. У поступцима са елементом иностраности сама допуштеност противтужбе не повлачи за собом и могућност подношења противтужбе пред судом РС уколико наша држава не отвара форум за захтев из противтужбе. Евентуално проширење надлежности би морало да буде изричито прописано законом.

Важећи ЗМПП не садржи одредбе о надлежности за противтужбу. Члан 16. актуелног Нацрта Закона о Међународном

41) Пример из немачког права в. Lorenz Kähler, *Wiederklage und Erweiterungsklage unter Streitgenossen*, Carl Neymans Verlag, ZZP 4/2010, стр. 477-478

42) Чл. 314. став 2. ЗПП.

приватном праву[43] предвиђа да ако је суд Републике Србије надлежан за тужбу, надлежан је и за противтужбу, уколико противтужбени захтев проистиче из истог чињеничног и правног основа или од његове основаности зависи у целини или делимично одлука о тужбеном захтеву.

Оваква одредба не одређује могућност проширења директне међународне надлежности за све врсте противтужбе из члана 198. ЗППа. Није обухваћена компензациона противтужба у оном смислу у коме предвиђа члан 198. ЗППа, док се конексна противтужба одређује само као она противтужба која проистиче из истог чињеничног и правног основа као и тужба, што је уже од конексне тужбе одређене ЗППом и стандарда тумачења конекситета предвиђеног нашим правом.[44]

С друге стране, члан 15. актуелног Нацрта Закона о међународном приватном праву[45] предвиђа, пак, да ако је суд Републике Србије надлежан да одлучује о једном од више поднетих захтева, надлежан је да одлучује и о осталим захтевима уколико су они повезани са захтевом за који је надлежан. У ставу 2. истог члана је ближе одређено да су захтеви повезани ако између њих постоје тако блиске везе да је оправдан заједнички поступак и одлука, како би се избегло доношење противуречних одлука у одвојеним поступцима. Дакле, могућност проширења директне међународне надлежности је шире постављена приликом проширења директне међународне надлежности код кумулације захтева или преиначења тужбе, него у случају подношења противтужбе. Ни у једној од наведених одредби није прецизирано да ли се проширује надлежност која је успостављена по правилима о општем форуму или надлежност која је успостављена по правилима о посебним форумима.

Пођимо од тога да одредбе о проширењу надлежности треба да буду сачињене тако да само надопуњују одредбе о директној међународној надлежности, па да је да би се засновала надлежност по противтужби довољно да се она заснива на истом чињеничном и правном основу као и тужба[46] или да је против-

43) *Нацрт Закона о међународном приватном праву*, Internet, http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, 17/10/2016.

44) Више о томе:Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, нав. дело, стр. 393, Боривоје Познић, Весна Ракић-Водинелић, *Грађанско процесно право*, нав. дело, стр. 350, Боривоје Познић, *Коментар* Закона *о парничном поступку*, нав. дело, стр. 448.

45) *Нацрт Закона о међународном приватном праву*, Internet, http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, 17/10/2016.

46) Александар Јакшић, *Међународно приватно право*, Досије, Београд, 2008, стр. 156.

тужбени захтев такав да од њега у целини или делимично зависи одлука и о тужбеном захтеву.

У том смислу, оправдано би било проширење директне међународне надлежности за противтужбу без обзира на то да ли је надлежност заснована по правилима о општем или неком од посебних форума, али би било неопходно прецизирати у којим случајевима до проширења директне међународне надлежности може доћи.

Иако је проширење директне међународне надлежности за противтужбу шире постављено од проширења у случају кумулације тужбених захтева или преиначења тужбе потребно је нагласити да је проширење у оба случаја широко у односу на оно предвиђено у упоредном праву нама сродних правних система, као и у праву ЕУ у односу на које су се писци Нацрта ЗМППа угледали.[47)]

Наиме, члан 6. став 1. Брисел 1 регулативе[48)] (сада члан 8. став 1.[49)]) предвиђа надлежност за повезане захтеве у случају множине субјеката у парничном поступку. Члан 15. Нацрта ЗМППа не говори о случају када противтужбени и тужбени захтев почивају на истом чињеничном основу и на истом уговору као и захтев из тужбе уколико је реч о лицу које има своје пребивалиште на територији држава чланица у којима се Брисел 1 регулатива примењује. Према члану 6. став 3. Брисел 1 регулативе (сада члан 8. став 3[50)]) предвиђена је надлежност за противтужбу уколико је базирана на истом уговору или чињеничном стању као и захтев из тужбе. Ова одредба се, према тумачењу појединих аутора, аналогно може применити и кад противтужилац има пребивалиште у некој другој држави.[51)]

Услов који се тражи за овакво проширење је уже постављен него у Нацрту ЗМППа, имајући у виду да се захтева исти уговор

47) *Образложење Нацрта Закона о међународном приватном праву*, Internet, http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, 30/10/2016.

48) Имајући у виду да се коментари, научни радови и пракса доступна убедљиво већински односи на тумачење Брисел 1 регулативе, а да одредба члана 6. није измењена Регулативом бр. 1215/12 у овом тексту биће коришћена ознака члана 6. став 1. Брисел 1 регулативе.

49) Regulation (EU) 1215/12 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012, *Official Journal of European Union* L 351/1, Internet, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0001:0032:En:PDF, 17/10/2016.

50) Текст члана 6. Брисел 1 регулативе је непромењен у Регулативи бр. 1215/12, али је промењен редни број члана, који је сада 8.

51) Heinrich Nagel, Peter Gottwald, *Internationales Zivilprozessrecht*, Dr. Otto Schmidt, Köln, 2007, стр. 107.

или исто чињенично стање. Такође, прецизирано је да се надлежност може проширити на лице које је домицилирано у некој другој држави чланици ЕУ. Судска пракса је, такође, на становишту да се ова одредба о проширењу надлежности примењује искључиво на противтужбу коју подноси тужилац против туженог, а не и на противтужбе у којима је укључено треће лице.[52)]

Спорно је да ли се ова надлежност може установити уколико је за противпотраживање закључен пророгациони или арбитражни споразум. Врховни суд Немачке у оба случаја предвиђа предност споразума осим ако се тужилац без приговора упусти у расправљање по тужби.[53)] Исто важи и за противпотраживање за које је уговорена искључива надлежност страног суда или арбитраже.

Противтужба само против трећег лица је у немачком праву начелно недопуштена, па се не може ни надлежност успоставити у том случају. У унутрашњем немачком праву не може се проширити надлежност на треће лице по основу пара. 33 ЗПОа, као што ни у европском праву не може да се прошири надлежност на основу члана 6 (3) Брисел 1 регулативе, већ морају постојати посебни разлози за установљење надлежности који би се применили на то треће лице.[54)]

3.1. Закључна разматрања о директној међународној надлежности за противтужбу

У споровима са елементом иностраности противтужба, према позитивном праву, може бити поднета једино ако за захтев из противтужбе може бити успостављена надлежност нашег суда. Евентуалне одредбе о проширењу надлежности *de lege ferenda* треба да буду везане за укорењена схватања субјективних граница противтужбе, а и у Републици Србији треба прихватити принцип да правила о надлежности треба да буду предвидива.[55)] Како у нашем правном систему субјективне границе противтужбе морају бити омеђене испуњавањем услова за противтужбу и за субјективно преиначење тужбе, поставља се питање како будућа

52) Peter Schlosser, Burkhard Hess, *EuZPR*; C.H. Beck, München, 2015, стр.102.

53) Heinrich Nagel, Peter Gottwald, *Internationales Zivilprozessrecht*, нав. дело, стр. 194.

54) Haimo Schack, *Internationales Zivilverfahrensrecht*, München, C.H.Beck, 2014, стр.161-162.

55) Niels Lund, *Der Gerichtsstand der Streitgenossenschaft im europäischen Zivilprozessrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014, стр. 15.

одредба о проширењу директне међународне надлежности за противтужбу треба да буде скројена.

Приликом писања те одредбе треба имати у виду алтернативе противтужби које тужени има на располагању. Тако је донекле компензациони приговор алтернатива компензационој противтужби.[56] Уколико тужени има противпотраживање према тужиоцу, он своја права може остварити и подношењем приговора компензације, а не само компензационе противтужбе. Међутим, у теорији Међународног грађанског процесног права је спорно да ли је приговор компензације просто средство одбране у ком случају се на њега примењује *lex fori*, па нису потребна правила о проширењу директне међународне надлежности или није.

Тако, немачки Врховни суд је још 1993. године у поступку између минхенског трговца и италијанског произвођача гардеробе за исплату купопродајне цене закључио да је приговор компензације средство одбране које личи на противтужбу и с обзиром на то захтева постојање директне међународне надлежности за захтев из приговора.[57] Пракса се након тога мењала, не само у Немачкој, већ и пред судовима ЕУ. Разлике у становиштима по овим питањима су варирале с обзиром на специфичну природу приговора компензације, као и постојање неких система као што је енглески равни систем у коме је овај институт другачије правне природа (*set off*).[58]

Након више година неуједначене судске праксе у теорији су се искристалисала становишта која суштински прихватају двострукофункционалну природу приговора компензације. Онда када само противпотраживање између странака није спорно или постоји јавна исправа о постојању противпотраживања, приговор компензације се посматра као обично одбрамбено средство и није потребно испитивати надлежност за захтев из приговора. С друге стране, уколико је противпотраживање спорно онда је потребно утврдити правила о надлежности примењујући и правила која се односе на проширење надлежности за противтужбу.[59]

---

56) Више о компензационом приговору у нашем праву в. Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, нав. дело, стр. 385-391.

57) Rolf Wagner, „Die Aufrechnung im Europäischen Zivilprozess“, *Iprax*, Ernst und Werner Gieseking GmbH, 1999, Heft 2, стр.66.

58) Stuart Sime, *A practical approach to civil procedure*, Oxford University Press, Oxford, 2010, стр.543.

59) Rolf Wagner, „Die Aufrechnung im Europäischen Zivilprozess“, нав. дело, стр. 76.

Међутим, одлуке о осталим приговорима које би тужени могао да користити уместо противтужбе не улазе у изреку пресуде и сходно томе не могу се сматрати средством које се може користити уместо противтужбе.

Не улазећи у питање компетенција ЕУ за доношење регулатива у овој области имајући у виду да би то превазишло оквире овог рада, долазимо до закључка да нема препрека да одредба о проширењу директне међународне надлежности за противтужбу буде шире него што је то предвиђено одредбом члана 6. став 3. Брисел 1 регулативе као извора права које су творци регулативе.

ЛИТЕРАТУРА

Јакшић Александар, *Грађанско процесно право*, Правни факултет, Београд, 2012.

Јакшић Александар, *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Правни факултет, Београд, 2006.

Јакшић Александар, *Међународно приватно право*, Досије, Београд, 2008.

Познић Боривоје, *Коментар Закона о парничном поступку*, Службени гласник, Београд, 2009.

Познић Боривоје, Ракић-Водинелић Весна, *Грађанско процесно право*, Београд, 2015.

Станивуковић Маја, Живковић Мирко, *Међународно приватно право*, Службени гласник, Београд, 2015.

Образложење Нацрта Закона о међународном приватном праву, Internet, http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, 30/10/2016.

Adolphsen Jens , *Zivilprozessrecht*, Nomos, Baden Baden, 2014, 168-178.

Baumbach Adolf, Lauterbach Wolfgang, Albers Jan, Hartmann Peter, *Zivilprozessordnung*, C.H.Beck, München, 2014.

Grabenwerter Christoph, *Europäische Menschenrechtskonvention*, C.H. Beck, München, 2008.

Kwaschik Annet, *Die Parteivernehmung und der Grundsatz der Waffengleichheit im Zivilprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004.

Lund Niels, *Der Gerichtsstand der Streitgenossenschaft im europäischen Zivilprozessrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014.

Kähler Lorenz, „Wiederklage und Erweiterungsklage unter Streitgenossen“, *ZZP*, 4/2010, Carl Neymans Verlag, 473-498.

Mantzouranis Ioannis, „Die Widerklage mit Drittbeteiligung als Mittel zur Ausschöpfung des historischen Sachverhalts“, *ZZP*, 127 Band, Heft 3, Carl Neymans Verlag, Köln, 2014, 267-406.

Nagel Heinrich, Gottwald Peter, *Internationales Zivilprozessrecht*, Dr. Otto Schmidt, Köln, 2007.

Schack Haimo, *Internationales Zivilverfahrensrecht*, München, C.H.Beck, 2014.

Schlosser Peter, Hess Burkhard, *EuZPR*; C.H. Beck, München, 2015, 2015.

Sime Stuart, *A practical approach to civil procedure*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 543.

Teply Larry, Whitten Ralph, *Civil procedure*, Foundation Press, New York, 2000.

Volkommer Max, Zöller, *Zivilprozessordnung*, Dr. Otto Schmidt, Köln, 2014.

Wagner Rolf, „Die Aufrechnung im Europäischen Zivilprozess“, *Iprax*, Ernst und Werner Gieseking GmbH, 1999, Heft 2.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Закон о парничном поступку, *Сл. Гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013.

Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Сл. Лист СФРЈ*, бр. 43/1982, 72/1982, *Сл. Лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Сл. Гласник РС*, бр. 46/2006.

Нацрт Закона о међународном приватном праву, Internet, http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php, 17/10/2016.

Немачки Закон о парничном поступку – Zivilprozessordnung (*BGBl*. I S. 3202, ber. 2006 I S. 431, ber. 2007 I S. 1781).

Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, *Official Journal of the European Communities*, L 12/1, Internet, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001R0044, 17/10/2016.

Regulation (EU) 1215/12 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012, *Official Journal of European Union*, L 351/1, Internet, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0001:0032:En:PDF, 17/10/2016.

Branka Babovic

COUNTERCLAIM RATIONE PERSONAE

Resume

German civil procedure law is developing new interpretation of the counterclaim. When comparing recent developments in German civil procedure to the Serbian civil procedure, we are coming to the conclusion that Serbian law should not follow the recent developments in German civil procedure. Reason for that are: difference in the social environment, as well as explicit regulation in the Serbian unlike German law, but also recent changes in Serbian Law on civil procedure aiming at resolving the problem of judiciary e.g. need to accelerate the proceedings. The bottom line of the scope of counterclaim is fulfillment of both request for counterclaim as well as request for

alternation of the claim by extending it to other entities (Art. 201 Law on civil procedure).

Second part of this paper deals with the problem of jurisdiction in the cross border disputes. Therefore, Law on Private International Law, new Draft Law on Private International Law as well as Brussel 1 bis Regulation were analysed. Having in mind that the current Law on Private International Law does not regulate jurisdiction for counterclaim, the new Draft Law on Private international law was analysed. Working group drafted the Law on private international law with the aim of modernizing Serbian Private international law and implementation of the EU law in our legal system. Therefore, the provision on extension of jurisdiction to the counterclaim could be included both for claims based on same facts and legal grounds, but also when the decision on the claim depends from the decision about the counterclaim. However, it should be made clear whether the extension of jurisdiction should be applied in any case when jurisdiction is established before Serbian courts or does this refer to the specific fora.

Keywords: counterclaim, German law, counterclaim ratione personae, draft Law on private international law, extension of the international jurisdiction

* Овај рад је примљен 01.11.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 364.3+364.324(497.11)

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 403-418

Филип Бојић
Правни факултет, Универзитет у Београду

ПРАВЦИ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА У СРБИЈИ*

Сажетак

Обезбеђивање и заштита особа код којих је наступио социјални ризик инвалидности представља један од основних постулата савремених система социјалне сигурности.

У контексту изражене потребе социјално одговорног приступа државе, ову идеју је потребно анализирати са правно доктринарно, социјално економски одрживог и политички оправданог дискурса. Друштвена одговорност је есенцијални сегмент законодавчеве улоге у државно-политичким структурама, тако да овај задатак, тим пре, представља социјални оквир у којем се остварују задаци које пред себе поставља правна држава и савремено друштво у целини.

Новине и неопходне реформе система инвалидског осигурања биће анализиране у оквиру рада са циљем да се изгради правичан модел, који би почивао на основним идејама и начелима социјалног права, а истовремено обезбедио несметано функционисање и одрживост пензијског система који је последњих деценија, посебно у земљама које пролазе кроз процес транзиције, у константом дефициту и захтева континуирану помоћ из државног буџета.

Кључне речи: инвалидност, инвалидска пензија, системи социјалне сигурности, социјални ризици, реформе пензијских система

* Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Идентитетски преображај Србије*, који се реализује на Правном факултету Универзитета у Београду.

Право на инвалидску пензију као једно од основних права из социјалног осигурања заузима значајно место и има јако упориште у упоредној и домаћој правној традицији. Обезбеђивање и заштита особа код којих је наступио социјални ризик инвалидности представља један од основних постулата савремених система социјалне сигурности. Данас се овај институт налази пред бројним изазовима које поставља савремено друштво и свака држава покушава да изгради особени концепт заштите осигураника код којих је дошло до потпуног или делимичног губитка радне способности. Међутим, бројне су разлике у системима социјалног осигурања, које се огледају првенствено у начину финансирања социјалних престација, а затим и у различитим методама приликом утврђивања инвалидности, што захтева неопходну хармонизацију система инвалидског осигурања, за почетак у европским оквирима. Ваљало би напоменути да је реч о праву које је уређено бројним регионалним и међународним стандардима, што обавезује државе које су извршиле ратификацију да примењују стандарде, прихваћене у оквиру организације Уједињених нација, Међународне организације рада и Савета Европе, о правима особа код којих наступи социјални ризик инвалидности. Новине и неопходне реформе система инвалидског осигурања биће анализиране у оквиру рада са циљем да се изгради правичан модел, који би почивао на основним идејама и начелима социјалног права, а истовремено обезбедио несметано функционисање и одрживост пензијског система који је последњих деценија, посебно у земљама које пролазе кроз процес транзиције, у константом дефициту и захтева континуирану помоћ из државног буџета.

1. СОЦИЈАЛНИ РИЗИК ИНВАЛИДНОСТИ

Обезбеђивање социјалне сигурности услед наступања социјалног ризика инвалидности везује се у највећем броју случајева за институт инвалидске пензије. Како Ковачевићева наводи „опште је прихваћен став да ризици који чине предмет регулисања делова II – X Конвенције Међународне организације рада бр. 102 представљају основне социјалне ризике“.[1)] У основних девет социјалних ризика у складу са стандардима прихваћеним у Конвенцији бр. 102 о минималним нормама социјалног обезбеђења,

1) Љубинка Ковачевић, *Нормирање социјалне сигурности*, магистарска теза, Београд, 2007, стр. 44.

сврстава се и социјални ризик инвалидности.[2] Конвенцијом су обезбеђена основна права осигураницима код којих наступи класични, социјални ризик инвалидности. Међутим, последњих неколико година поједини аутори стварају нове класификације и пишу о старим социјалним ризицима (болест, незапосленост, инвалидност, старост, несрећа на раду, професионална болест, смрт издржаваоца породице, материнство, издржавање породице) предвиђеним у оквиру Конвенције бр. 102, али и новим социјалним ризицима као што су губитак аутономије, усклађивање професионалних и породичних обавеза, поседовање ниских или превазиђених квалификација услед напретка технологије, недовољно социјалне сигурности.[3] Долази и до спајања одређених ризика, те се код појединих аутора као нови јединствени ризик појављује неспособност за рад (*incapacity for work*).[4]

Наведени социјални ризик представља синтезу социјалног ризика инвалидности и социјалног ризика болести која проузрокује привремену спреченост за рад. Неспособност за рад, проузрокована повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, проузрокује немогућност осигураника да на основу рада обезбеђује основна средства за себе и за чланове своје породице. Неспособност за рад, која се везује за здравље појединца код кога наступи социјални ризик, у систему социјалне сигурности представља препреку појединцу да зарађује за основне животне потребе, услед болести или инвалидности.[5] Питерс (*Pieters*) сматра да не постоји суштинска разлика између социјалних ризика инвалидности и болести, оба ризика проузрокују губитак прихода услед неспособности за рад изазваном одређеним узроком.[6] Неспособност може бити привремена или трајна. У случају да је наступила привремена неспособност за рад, осигураник ће у већини савремених социјалних система остварити

2) Опширније код Боривоје Шундерић, *Право МОР-а*, Београд, 2001, стр. 538-542.

3) Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy – Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2013, стр. 16-17.

4) Опширније код Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International, 2006, стр. 65-71; Nick Wikeley, „Social Security and Disability", *Social Security Law in Context*, (ed. Newille Harris), Oxford, 2003, стр. 364-367; Stamatia Devetzi, Sarah Stendahl, „Introduction", *Too Sick to Work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*, (ed. Stamatia Devetzi, Sarah Stendahl), Kluwer Law International, 2011, стр. 2-3.

5) Stamatia Devetzi, Sarah Stendahl, *Too Sick to Work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity,* нав дело, стр. 2.

6) Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles,* нав. дело, стр. 32.

право на накнаду зараде због привремене спречености за рад а у складу са прописима о здравственом осигурању. Ако је утврђено да је неспособност за рад трајна, осигураник ће под одређеним условима, предвиђеним прописима о пензијском и инвалидском осигурању, остварити право на инвалидску пензију.

Здравствено осигурање и инвалидско осигурање имају одређене заједничке елементе, а то је покривање ризика неспособности за рад, а да би осигураник остварио права из осигурања, односно право на социјалне престације које ће му омогућити задовољење основних животних потреба, код осигураника мора наступити неспособност за рад услед болести или инвалидности.[7] Ипак, примарни циљ здравственог осигурања је обезбеђивање здравствене заштите, а посредно и оспособљавање за рад лечењем и рехабилитацијом, како би се осигураник поново укључио у тржиште рада и на тај начин обезбеђивао приходе за себе и чланове своје породице. Накнада зараде током привремене спречености за рад је социјална престација привременог карактера која траје само док се осигураник поново не укључи у тржиште рада или док му се не утврди потпуни и трајни губитак радне способности и право на дугорочну социјалну престацију, инвалидску пензију.

Данас, право на инвалидску пензију у нашем правном систему остварује осигураник код кога је наступио потпуни и трајни губитак радне способности, који се не може отклонити медицинским лечењем и рехабилитацијом. Реформом пензијског и инвалидског осигурања из 2003. године, извршене су бројне промене у систему инвалидског осигурања Србије. Инвалидским осигурањем као посебним делом система пензијског и инвалидског осигурања, обезбеђују се само осигураници код којих наступи социјални ризик инвалидности, односно потпуни и трајни губитак радне способности. Осигураницима се данас гарантују социјалне престације у новцу у виду инвалидске пензије а у складу са Законом о пензијском и инвалидском осигурању, док су се ранијим прописима предвиђала и нека друга права за случај инвалидности, првенствено одређене социјалне престације чињења као што су право на преквалификацију и доквалификацију, распоређивање, односно запослење на одговарајућем послу

7) Thomas Erhag, „Incapacity for work: A National Legal Concept with Cross-National Functions“, *Too Sick to Work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*, (ed. Stamatia Devetzi, Sarah Stendahl), Kluwer Law International, 2011, стр. 23-24.

али и новчане накнаде по основу коришћења права на преквалификацију или доквалификацију, распоређивање, односно запослење на одговарајућем послу.[8)] Како Линдзи (*Lindsay*) и Хјустон (*Houston*) објашњавају, социјалне престације за случај наступања социјалног ризика инвалидности обухватају новчане накнаде које су доприносног или недоприносног карактера и које се исплаћују особама код којих је утврђен потпуни или делимични губитак радне способности, а са основним циљем замене прихода који се обезбеђују на основу рада.[9)]

2. УСЛОВИ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ИНВАЛИДСКУ ПЕНЗИЈУ

Инвалидност у теорији социјалног права се дефинише као „(дуго)трајна неспособност за (одређени или сваки плаћени) рад, која може бити потпуна или делимична, а која се не може отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом, и која даје лицу, односно осигуранику, право на инвалидску пензију или друга права“[10)]. Позитивноправна дефиниција инвалидности дефинише инвалидност као „стање када код осигураника настане потпуни губитак радне способности, односно када код професионалног војног лица настане потпуни губитак радне способности за професионалну војну службу, због промена у здравственом стању проузрокованих повредом на раду, професионалном болешћу, повредом ван рада или болешћу, које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом“.[11)] Из наведеног се закључује да су битни елементи приликом дефинисања појма социјалног ризика инвалидности, фактори који проузрокују инвалидност, односно узроци инвалидности. У већини позитивних законодавстава, уочава се подела узрока инвалидности, са једне стране на повреде на раду и професионалне болести, а насупрот томе, на

8) Опширније код: Александар Балтић, Милан Деспотовић, *Основи радног права Југославије, систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада*, Београд, 1979, стр. 507-521. Чл. 15, Закон о пензијском и инвалидском осигурању (ЗПИО 1992), *Службени гласник РС*, бр. 27/1992... 12/1996.

9) Colin Lindsay, Donald Houston, „Fit for Work? Representations and Explanations of the Disability Benefits Crisis in the UK and Beyond“, *Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy*, (ed. Colin Lindsay, Dondald Houston), Palgrave Macmillan, 2013, стр. 2.

10) Бранко Лубарда, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2014, стр. 452.

11) Чл. 21, Закон о пензијском и инвалидском осгурању (ЗПИО), *Службени гласник РС*, бр. 34/2003 ... 142/2014.

повреде ван рада и болести. Сходно узроку настанка социјалног ризика инвалидности, законодавац (не) одређује и услове за остваривање права на инвалидску пензију.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању као услов за остваривање права на инвалидску пензију наводи пет година стажа осигурања ако је инвалидност проузрокована повредом ван рада или болешћу.[12] У случају да је инвалидност проузрокована професионалном болешћу или повредом на раду, не наводе се услови у погледу претходног стажа осигурања, те се на основу изнетог може закључити да осигураник може остварити право на инвалидску пензију и ако је на раду провео само *exempli causa* три дана, а услед повреде на раду осигураника наступила је инвалидност. Када је узрок неспособности за рад професионални ризик, повреда на раду или професионална болест, по правилу се постављају повољније услови приликом остваривања права на социјалне престације.

У појединим системима, права из социјалног осигурања услед повреде на раду или професионалне болести уређују се посебним законом и сходно томе формирају посебне гране социјалног осигурања. Основни концепт прихваћен у већини европских држава је пребацивање терета на послодавца приликом уплате посебних доприноса за случај повреде на раду и професионалне болести, а има и система где се предвиђају и различити износи стопа доприноса сходно природи делатности и већој изложености ризицима повреде на раду, нарочито ако је реч о пословима са повећаним ризиком.[13] Посебним шемама за случај повреде на раду предвиђају се и одређене додатне социјалне престације и погодности за осигуранике, те се предвиђа већи износ престација или повољнији обрачуни приликом утврђивања износа престације.

Послодавци и у нашем систему социјалног осигурања посредно сносе већу одговорност, јер услед привремене спречености за рад која је наступила због повреде на раду или професионалне болести, накнаду зараде у износу од 100% од просечне зараде осигураника, исплаћиваће послодавац за све време док привремена спреченост траје и док је осигураник у радном односу код послодавца. С друге стране, у ситуацији када је привремена спреченост проузрокована повредом ван рада или болешћу, послода-

12) Чл. 25, ст. 2, ЗПИО.

13) Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles,* нав. дело, стр. 33-35.

вац исплаћује накнаду зараде у износу 65% просечне зараде само током првих 30 дана одсуства са рада.[14] Међутим, услед повреде на раду или професионалне болести које проузрокују потпуни и трајни губитак радне способности, терет финансирања социјалних престација пада на Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање.

Уочава се да је услов у погледу претходног стажа осигурања код инвалидности настале као последица повреде ван рада или болести, престрого постављен, те се поставља питање да ли се могу одредити одређени флексибилнији услови приликом остваривања права на инвалидску пензију. Међутим, законодавац, полазећи од основног начела социјалног права - начела солидарности, узима у обзир године живота осигураника и сразмерно годинама живота смањује услове у погледу претходног стажа осигурања осигураника. У случају да је инвалидност наступила до двадесете године живота, услов за остваривање права на инвалидску пензију је годину дана стажа осигурања; ако је инвалидност наступила до двадесет пете године живота, услов је две године стажа осигурања, а ако је инвалидност наступила до навршене тридесете године живота, услов је три године стажа осигурања.[15] Поставља се питање, шта се дешава у ситуацију у којој осигураник има више од тридесет година живота а није испунио услове у погледу година стажа осигурања. На који начин ће се обезбедити минимум социјалне сигурности, имајући у виду да је осигураник у наведеном случаја у немогућности да оствари право на инвалидску пензију.

Узрок инвалидности има утицај и приликом одређивања висине инвалидске пензије. Полазећи од начела солидарности, приликом одређивања инвалидске пензије, ако је узрок инвалидности повреда на раду или професионална болест, при утврђивању личних бодова рачуна се 40 година пензијског стажа. Ако је узрок инвалидности болест или повреда ван рада, при утврђивању личних бодова додају се године пензијског стажа од дана престанка осигурања а сходно годинама живота осигураника.[16]

14) Чл. 96, ст. 1 - 2 и чл. 102, ст. 3, Закон о здравственом осигурању (ЗЗО), *Службени гласник РС*, бр.107/2005... 10/2016 – др. закон.

15) Чл. 26, ЗПИО.

16) Осигуранику млађем од 53 године живота додаје се 2/3 пензијског стажа који му недостаје до навршених 53 године живота и ½ пензијског стажа која недостаје осигуранику жени од 53 године живота до навршених 58 година живота а осигуранику мушкарцу од 53 године живота до навршених 63 године живота; Осигуранику старијем од 53 године

Као и приликом одређивања износа старосне пензије, женама осигураницима навршени стаж осигурања се увећава за 6%. Сходно одредбама Конвенције бр. 102, право на социјалне престације у случају инвалидности, осигураник ће користити све док траје осигурани случај инвалидности или до тренутка када осигураник оствари право на старосну пензију, али само под претпоставком да испуњава законом предвиђене услове.[17)]

3. РЕФОРМЕ СИСТЕМА – РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА БРОЈА КОРИСНИКА ИНВАЛИДСКЕ ПЕНЗИЈЕ

Константно увећавање броја корисника инвалидске пензије у систему пензијског и инвалидског осигурања представља проблем који се уочава у великом броју савремених друштава. Бројни су програми и анализе, који имају за циљ рационализацију и смањење броја корисника инвалидске пензије. Могу се уочити два модела – модел који је примењен у Србији и који није наишао на одобравање јавности, а који карактерише укидање категорија инвалидности II и III категорије и предвиђање права на инвалидску пензију само за лица код којих је наступио потпуни и трајни губитак радне способности и модел рационализације броја корисника на основу ревизије постојећих корисника инвалидске пензије, а са основном идејом професионалне рехабилитације и поновног укључивања корисника у тржиште рада на основу преостале радне способности, а са примарним циљем смањења трошкова државе у погледу обезбеђења осигураника путем социјалних престација.

3.1. Инвалидност II и III категорије

Питерс (*Pieters*) је мишљења да се у упоредном праву користе различити модели приликом утврђивања инвалидности, или како аутор наводи неспособности за рад. У појединим земљама неспособност се изражава у процентима, док се у другим земљама утврђују класификације, две, три или више категорија инва-

живота додаје се ½ пензијског стажа која недостаје осигуранику жени до навршених 58 година живота, а осигуранику мушкарцу до навршених 63 године живота. Чл. 69, ЗПИО.

17) Чл. 58, Конвенција бр. 102 Међународне организације рада о минималним нормама социјалног обезбеђења, Social Security (Minimum Standards) Convention. Текст Конвенције доступан на: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102, 28/3/2016.

лидности.[18)] Најчешће је реч о три категорије инвалидности, прва категорија – потпуна неспособност за рад која захтева и помоћ и негу од стране другог лица или тзв. неспособност која је већа од 100% ; друга категорија – потпуна неспособност за рад; и трећа категорија – делимична неспособност за рад.[19)] Инвалидност II и III категорије и даље се предвиђа у великом броју савремених система социјалног осигурања. Између осталог, институт делимичне инвалидности, предвиђа се законима Црне Горе, Хрватске, Словеније, босанскохерецеговачког ентитета Федерације БиХ, али и у Бугарској, Чешкој, Кипру, Немачкој, Румунији.

И у нашем правном систему, пре реформи из 2003. године, прихваћен је модел класификације инвалидности у оквиру различитих категорија, те су јасно биле прецизиране три категорије инвалидности. Како Едита Вајс наводи „осигураници код којих је наступила инвалидност разврставају се према инвалидности и преосталој радној способности за обављање ранијег или другог одговарајућег посла у три категорије инвалидности – у I категорију спадају инвалиди који су постали потпуно неспособни за рад и који се ни професионалном рехабилитацијом не могу оспособити, у II категорију спадају инвалиди који су делимично способни, али се не могу оспособити да раде пуно радно време и у III категорију спадају инвалиди који су неспособни или су само делимично способни за свој рад, али се рехабилитацијом могу оспособити или могу и без тога обављати неки други посао".[20)]

Осигураници друге категорије код којих је утврђена преостала радна способност, могли су да раде најмање половину пуног радног времена на свом послу са радним напором који не погоршава њихово здравствено стање, али у случају да постоји могућност погоршања могли су да се преместе на други одговарајући посао са или без преквалификацији или доквалификације.[21)] Запослени код кога је била утврђена инвалидност друге категорије и који је радио половину радног времена због прео-

18) Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles,* нав. дело, стр. 67.

19) Исто.

20) Едита Вајс, *Социјално обезбеђење у Југославији, Чехословачкој, Шведској и Великој Британији*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1960, стр. 69.

21) Чл. 43, ЗПИО (1992).Сличне одредбе предвиђао је и Закон о раду пре измена и допуна закона из јула 2014. године. Сада Закон садржи одредбе о заштити особа са инвалидитетом и запосленог са здравственим сметњама, а сходно терминолошким усклађивањима са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Чл. 101-102, Закон о раду, *Службени Гласник РС*, бр. 24/2005...75/2014.

стале радне способности, остваривао је право на накнаду зараде због рада са скраћеним радним временом за време док ради код послодавца на основу утврђене инвалидности, а основ за накнаду због рада са скраћеним радним временом одређивао се у висини разлике између зараде коју запослени инвалид рада остварује радећи са скраћеним радним временом и зараде коју би он остварио радећи на истом радном месту са пуним радним временом.[22] Износ накнаде утврђивао се на основу разлике између зараде коју је запослени инвалид рада остваривао радећи са скраћеним радним временом и зараде коју би он остварио радећи на истом радном месту са пуним радним временом. Накнаду зараде због рада са скраћеним радним временом исплаћивао је послодавац приликом исплате зараде, али је Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање био дужан да послодавцу надокнади износ средстава настао исплатом накнаде у року од 5 дана од дана достављања уредног захтева за рефундацију исплаћених средстава.[23]

3.2. Ревизија

Уместо укидања института инвалидности II и III категорије, прихватљивије решење би било свеобухватни програм ревизије постојећих корисника инвалидске пензије са анализом поновне могућности њиховог укључивања у свет рада. Ова мера би нарочито била пожељна у Републици Србији, где је у једном тренутку услед злоупотреба приликом остваривања права на инвалидску пензију, од укупног броја корисника пензије у Србији, број корисника инвалидске пензије износио 30%, што није био случај ни у једној европској држави. Имајући у виду да су услови за остваривање права на инвалидску пензију пооштрени и да је, као што је већ наведено, укинута инвалидност друге и треће категорије, а посебно што је одређени број корисника у међувремену преминуо или је остварио право на старосну пензију, актуелне подаци указују да је од укупног броја корисника пензија (1.730.589) у мају 2016. у Републици Србији, број корисника инвалидске пензије био 308, 131, односно 17, 8%, што све указује на константно смањење броја корисника инвалидске пензије.[24]

22) Чл. 81, ЗПИО (1992).

23) Чл. 84, ЗПИО (1992).

24) 20,7% су корисници породичне пензије и 61,5% су корисници старосне пензије; *Статистички месечни билтен* V/2016, Репубички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Београд, мај. 2016, Internet, http://pio.rs/images/dokumenta/statistike/2016/RF%20PIO%20-%20Statisticki%20mesecni%20bilten%20- %20maj%202016.pdf , 22/07/2016.

Велики број западноевропских држава спровеле су у последњих две деценије реформе у системима инвалидског осигурања, а са циљем смањења броја корисника социјалних престација, које су годинама оптерећивале буџете. Програми су се заснивали на ревизији постојећег броја корисника, као и на мерама активне политике поновног укључивања у тржиште рада. Само у Великој Британији, почетком 2012. године, више од два и по милиона људи користило је социјалне престације за случај инвалидности, што је троструко више у односу на 1979. годину.[25] Услед великог оптерећења система социјалне сигурности, одлучено је да се спроведе нови концепт социјалног обезбеђења, који би се заснивао на реформи постојећег система, а са циљем укључивања у тржиште рада што већег броја корисника инвалидских престација, како би се смањио број корисника и обезбедило несметано функционисање система. Кључне реформе спроведене су у погледу одређивања тежих и захтевнијих лекарских прегледа приликом утврђивања инвалидности, чешћих контролних прегледа за постојеће кориснике престација, спровођење програма професионалне рехабилитације и обезбеђивања адекватних послова сходно преосталој радној способности а у складу са плановима које сачињавају специјални саветници.[26] Уводи се и временско ограничавање трајања одређених социјалних престација, те после истека 12 месеци, право на престације остваривање само социјално угрожени корисници по спроведеном тесту прихода. Међутим, круцијалне реформе у систему обезбеђења инвалида извршене су 2008. године, када је креиран нови вид социјалних престација за случај инвалидности – ESA (*Employment and Support Allowance*) којим су замењене дотадашње престације за случај инвалидности (*Incapacity Benefit*). ESA карактерише два различита концепта обезбеђења, наставак обезбеђења особа код којих је утврђен потпуни и трајни губитак радне способности посредством престација у новцу и подстицање особа код којих је утврђена делимична инвалидност да се поново укључе у тржиште рада и да обављају послове који одговарају преосталој радној способности.[27]

25) Colin Lindsay, Donald Houston, „Fit for Work? Representations and Explanations of the Disability Benefits Crisis in the UK and Beyond“, нав. дело, стр. 1.

26) Christina Beatty et.al, „The Impact of the UK's Disability Benefit Reforms“, Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy, (ed. Colin Lindsay, Donald Houston), Palgrave Macmillan, 2013, стр. 135-138.

27) Опширније код Martin Partington, *Social Security Law in the United Kingdom*, Kluwer Law International, 2012, стр. 101-108.

Према Вукорепи, Холандија је с великим успехом у периоду од 2004. до 2009, спровела свеобухватни програм ревизије 345 000 корисника инвалидске пензије, те је том приликом 20% корисника инвалидске пензије остало без икаквих права, а једном броју корисника (12%) су умањена права.[28)] Програмом представљеним 2006. године, предвиђено је да осигураник може и даље да остварује право на престације, само под условом да је приликом поновног обавезног оцењивања инвалидности код корисника утврђено минимум 35% радне способности.[29)] Ако је поновним оцењивањем утврђено да је код корисника дошло до побољшања здравственог стања или је проценат инвалидности мањи од 35%, осигураник ће изгубити право на престације. Такође, слично као и у Великој Британији, смањење броја корисника се спроводи и посредством концепта реинтеграције особа код којих је утврђена делимична инвалидност. Посебно се има у виду чињеница да је у последњих две деценије медицина узнапредовала и да се поједине болести више не сматрају фаталним, те да се одређени број корисника социјалних престација мерама професионалне рехабилитације може постепено поново укључити у тржиште рада.[30)] Лица би већином обављала послове са скраћеним радним временом или послове од куће, а у складу са све присутнијом концепцијом флексибилног запошљавања.

Ревизија постојећих инвалидских пензија представља несумњиво добар метод за умањење броја корисника инвалидске пензије, али поставља се питање колико би ревизија у Републици Србији у овом тренутку била ефикасна. Имајући у виду да је велики број злоупотреба приликом остваривања права на инвалидску пензију извршен током осамдесетих и деведесетих година прошлог века, већина корисника је у међувремену остварило право на старосну пензију те би ревизија имала слаб ефекат. Садашњим Законом предвиђен је обавезан контролни преглед корисника права, који одређује Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, најкасније у року од три године од дана утврђивања инвалидности.[31)] Правилником о образовању и на-

28) Ivana Vukorepa, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2012, стр. 129-130.

29) Cathelijne Van Der Burg, Reink Prins, "Employment Instead of Benefit Receipt? Process and Outcomes of Reassessment of Dutch Disability Benefit Recipients", *European Journal of Social Security*, Vol. 12/2010, No. 2, стр. 146.

30) Frits Van Wel et.al, „Partialy Disabled Employees: Dealing with a double role in the Netherlands", *European Journal of Social Security*, Vol. 14/2012, No. 2, стр. 87-88.

31) Чл. 96, ст. 2, ЗПИО.

чину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање утврђено је да се обавезан контролни преглед не одређује када су узрок инвалидности одређена обољења утврђена Правилником, када је на основу медицинске документације трајно утврђена инвалидност од стране иностраног носиоца социјалног осигурања и када је осигураник на дан утврђивања инвалидности имао навршених 55 (жена), односно 58 (мушкарац) година живота.[32)]

4. ЗАКЉУЧАК

Из свега наведеног, закључује се да је неопходан нови нормативни оквир у погледу утврђивања услова за остваривање права на инвалидску пензију, посебно у погледу одређивања повољнијих услова у ситуацијама када је инвалидност наступила услед повреде ван рада или болести, а имајући у виду високе стопе незапослености код младих у Србији и великом броју држава чланица Европске уније, те је услед постојећих услова тешко остварити право на инвалидску пензију. Затим, поновно законско увођење друге и треће категорије инвалидности и сходно томе право на нове социјалне престације у случају наступања социјалног ризика инвалидности, нарочито делимичне инвалидности, као што је случај у већини савремених система социјалне сигурности. Неопходна је и свеобухватна ревизија постојећих инвалидских пензија и чешћи контролни прегледи како би се избегле могуће злоупотребе приликом остваривања права на инвалидску пензију, као и поновно укључивање у тржиште рада особа чије се здравствено стање услед напретка медицине побољшало. Формирањем посебне гране социјалног осигурања за случај повреде на раду и професионалне болести, као и пребацивање већег терета на послодавце приликом уплате доприноса, навела би послодавце да обезбеде боље и квалитетније мере заштите здравља и безбедности на раду за своје запослене, а посредно би дошло и до учвршћивања функционисања пензијског система државе новоустановљеним посебним доприносима. Такође, ваља имати у виду да је у великом броју држава чланица Европске уније и даље задржан концепт делимичног губитка радне способности, што може изазвати проблеме приликом координације система со-

32) Чл. 35, Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 59/2008 ... 7/2012.

цијалне сигурности и признавања права на инвалидску пензију у случају да Србија постане држава чланица Европске уније. Стога је важно да Србија усклади своје инвалидско законодавство са правилима прихваћеним у земљама чланицама Европске уније, а са циљем избегавања крупнијих последица у погледу стицања и остваривања права на инвалидску пензију.

ЛИТЕРАТУРА

Балтић Александар, Деспотовић Милан, *Основи радног права Југославије, систем самоуправних међусобних радних односа и основни проблеми социологије рада*, Савремена администрација, Београд, 1979.

Вајс Едита, *Социјално обезбеђење у Југославији, Чехословачкој, Шведској и Великој Британији*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1960.

Ковачевић Љубинка, *Нормирање социјалне сигурности*, (магистарска теза), Београд, 2007.

Лубарда Бранко, *Увод у радно право са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.

Статистички месечни билтен V/2016, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Београд, мај. 2016; Internet; http://pio.rs/images/dokumenta/statistike/2016/RF%20PIO%20-%20Statisticki%20mesecni%20bilten%20- %20maj%202016.pdf , 22/07/2016.

Шундерић Боривоје, *Право МОР-а,* Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001.

Beatty Christina et.al, „The Impact of the UK's Disability Benefit Reforms", *Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy*, (ed. Colin Lindsay, Donald Houston), Palgrave Macmillan, 2013, стр. 134-152.

Bonoli Giuliano, *The Origins of Active Social Policy – Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2013.

Devetzi Stamatia, Stendahl Sarah, „Introduction", *Too Sick to Work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*, (ed. Stamatia Devetzi, Sarah Stendahl), Kluwer Law International, 2011, стр. 1-9.

Erhag Thomas, „Incapacity for work: A National Legal Concept with Cross-National Functions", *Too Sick to Work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*, (ed. Stamatia Devetzi, Sarah Stendahl), Kluwer Law International, 2011, стр. 21-42.

Lindsay Colin, Houston Donald, „Fit for Work? Representations and Explanations of the Disability Benefits Crisis in the UK and Beyond", *Disability Benefits, Welfare Reform and Employment Policy*, (ed. Colin Lindsay, Dondald Houston), Palgrave Macmillan, 2013, стр. 1-14.

Partington Martin, *Social Security Law in the United Kingdom*, Kluwer Law International, 2012.

Pieters Danny, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International, 2006.

Van Wel Frits et.al, „Partialy Disabled Employees: Dealing with a double role in the Netherlands“, *European Journal of Social Security*, Vol. 14/2012, No. 2, стр. 86-110.

Vand Der Burg Cathelijne, Prins Reink, “Employment Instead of Benefit Receipt? Process and Outcomes of Reassessment of Dutch Disability Benefit Recipients“, *European Journal of Social Security*, Vol. 12/2010, No. 2, стр. 144-155.

Vukorepa Ivana, *Mirovinski sustavi, kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb, 2012.

Wikeley Nick, „Social Security and Disability“, *Social Security Law in Context*, (ed. Newille Harris), Oxford, 2003, стр. 363-400.

ИЗВОРИ ПРАВА

Конвенција бр. 102 Међународне организације рада о минималним нормама социјалног обезбеђења, Social Security (Minimum Standards) Convention, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102, 28/03/2016.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 34/2003, 64/2004 –одлука УСРС, 84/2004-др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 и 142/2014.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 27/1992, 82/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 28/1995 и 12/1996.

Закон о раду, *Службени Гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и.75/2014.

Закон о здравственом осигурању, *Службени Гласник РС*, бр. 107/2005, 109/2005 - испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 – одлука УС, 106/2015 и 10/2016 – др. закон).

Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 59/2008, 75/2008-испр, 24/2011 и 7/2012.

Filip Bojic

DIRECTIONS OF DISABILITY INSURANCE SYSTEM REFORM IN SERBIA

Resume

The institute of disability pensions is facing a number of challenges and each country is trying to build a distinctive concept of protection of the insured dealing with a total or partial loss of working capacity. However, there are numerous differences in social security systems, which are reflected primarily in the funding of social benefits and then in the different methods in determining disability, which

requires the harmonization of disability insurance systems, initially within a European framework.

After a comprehensive analysis of disability insurance system the author offers a new regulatory framework in terms of determining the conditions for entitlement to a disability pension, particularly in terms of determining the favorable conditions in situations where the disability occurred outside the work or was caused by the illness, and bearing in mind the high unemployment rate among young people in Serbia and in a number of Member States of the European Union, as these existing conditions additionally make the exercising of disability pension rights even more complicated.

The author suggests the re-introduction of the second and third category of disability and therefore the entitlement to new social benefits in the event of social risk of disability, especially partial disability, as is the case in most modern systems of social security. It requires a comprehensive review of existing disability pensions and more frequent check-ups in order to avoid possible abuses in exercising the right to disability pension, as well as the re-integration into the labor market of persons whose state of health has improved due to medical advances.

Keywords: disability, disability pension, social security systems, social risks, pension systems reforms

* Овај рад је примљен 19.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

Огледи и студијЕ

УДК 327.56:328

Прегледни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 419-434

Дејан Бурсаћ
Институт за политичке студије, Београд

РАЗЛОЗИ И ПРЕДУСЛОВИ УКЉУЧЕЊА ПАРЛАМЕНТА У ПРОЦЕС ПОМИРЕЊА*

Сажетак

Парламент заузима централно место у политичком систему сваке макар формално демократске државе. Као законодавно, представничко и надзорно тело, парламент наступа као медијатор између супротстављених друштвених интереса. Већ у овој, уопштеној дефиницији, назире се његова улога у процесу решавања конфликата. Ово тело има посебан значај у постконфликтним друштвима, где представља инклузивни форум у коме се одржава национални дијалог који усмерава изградњу одрживог мира. У овом раду, аутор ће настојати да испита да ли и на који начин парламент може да буде актер у процесу помирења, с обзиром на природу ове институције и њено место у политичким и правним системима одређених држава; али и с обзиром на специфични постконфликтни контекст. Такође, кроз рад ћемо истражити и који то конкретни фактори условљавају успешну улогу парламента у процесу помирења, као и то да ли помирење уопште може бити успешно без учешћа парламента. Настојаћемо

* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

да на основу прегледа теоријских радова, али и компаративне анализе деловања различитих парламената у постконфликтном периоду, објаснимо улогу коју ова институција може имати током помирења.

Кључне речи: помирење, мир, парламент, решавање конфликта, унутрашњи сукоби

1. УВОД

Помирење се дефинише као дугорочни процес превазилажења непријатељстава између подељених група.[1)] Оно представља последњу фазу деескалације конфликта, те обухвата акте који доприносе разрешењу сукоба у целости, укључујући и његове узроке. Поједини аутори детаљније дефинишу помирење кроз више нивоа на којима се процес одвија (когнитивном, емотивном, институционалном), а у које су укључени бројни актери (појединци, групе, организације, друштва и државе), прихватајући односе сарадње и мира у ситуацији окончаног конфликта.[2)] Једна од најважнијих парадигми о помирењу[3)] управо ставља акценат на поменути институционални ниво, односно на улогу конкретних политичких и правних институција једног друштва, тј. на уставне одредбе и законске механизме. Овај приступ је утемељен у радовима аутора Мекгерија и О'Лирија,[4)] који истичу улогу институција у целом трајању конфликта, од ескалације до помирења, сматрајући да институције и процедуре представљају инклузиван терен за промену постојећих друштвених аранжмана, а самим тим и за постављање темеља миру. Институционализам такође представља приступ „одозго-надоле" (енг. *top – down*), који су многи теоретичари склони да критикују,[5)] сматрајући да се процес

1) Hugh Miall, Olivier Ramsbotham, Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 1999, стр. 26.

2) На основу: Ifat Maoz, „Social- Cognitive Mechanisms in Reconciliation", in Yaacov Bar-Siman- Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 225.

3) За више о институционалистичкој парадигми, видети: Louis Kriesberg, „Comparing Reconciliation Actions within and between Countries", in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 86–91.

4) Исто, стр. 89.

5) За критику *top – down* приступа, видети: Tamar Hermann, „Reconciliation: Reflections on the Theoretical and Practical Utility of the Term", in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 39–61.

не сме наметати. Ако и постоји стратегија приступа „одозго – надоле“, она мора бити имплементирана узимајући у обзир специфичне потребе и околности сваког друштва, тј. његов културни и политички оквир.

2. ДВА ПРИСТУПА ПОМИРЕЊУ

Основни приступи помирењу, на основу којих ћемо и оценити место и улогу парламента у процесу, односе се на саму природу сукоба. У нашем случају, са посебним освртом на улогу парламента, основ разликовања није врста насиља, већ природа сукоба у смислу унутрашњег или међународног (између две и више држава). Разлика се огледа у мерама које парламенти могу предузети, али и у домету деловања парламената, које је, у случају међународних сукоба, ограничено.

Ова разлика се испољава у више сегмената. Прво, што се тиче самог очекиваног исхода, поједини аутори[6] наглашавају да је циљ процеса након међународног сукоба стабилан мир, док је после унутрашњег сукоба циљ помирење. Тај закључак је логичан, будући да друштва погођена унутрашњим сукобима у великом броју случајева настављају да функционишу у оквиру истог политичког ентитета и након завршетка конфликта. Степен интеграције, ниво социјалних интеракција, обим дељеног идентитета, културе и институција, значајно су виши у ситуацијама унутрашњег сукоба.[7] Претпоставка је да ће у тим ситуацијама, управо због дељених идентитета, социјалних конекција и заједничких структура одлучивања, друштва лакше доносити одлуке које могу да донесу помирење.

Парламент игра већу улогу након унутрашњих сукоба из најмање три разлога. Прво, због положаја унутар политичког система, али и природе међународних односа, парламент може много више да учини на помирењу унутар земље. И поред промена у схватању међународних односа насталих након завршетка Хладног рата,[8] за вођење спољне политике једне земље, укљу-

6) Нпр. Yaacov Bar-Siman-Tov, „Dialectics between Stable Peace and Reconciliation“, in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 64–75.

7) На основу: Louis Kriesberg, „Comparing Reconciliation Actions within and between Countries“, in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, нав. дело, стр. 98–106.

8) У том контексту, важну промену насталу падом Источног блока представља укључење других субјеката у међународне односе, односно губитак монопола државе (а самим

чујући ту и односе између сукобљених нација, и даље је најодговорнија извршна власт. Исто тако, ради се о институцији која је надлежна за доношење закона једне земље, укључујући и оне који се тичу помирења. Парламенти немају такве могућности и капацитете за остваривање утицаја у међународним оквирима. Други разлог је тај што, од краја Хладног рата па до данас, број унутрашњих сукоба вишеструко надилази међудржавне.[9] Самим тим, досадашња укљученост парламената у процес помирења у већини случајева је ограничена на унутрашње сукобе. Коначно, треба истаћи и улогу коју представничка тела имају у отклањању последица диктатура и других облика структурног насиља, који се по правилу одигравају у оквиру једне државе.

3. УЛОГА И МЕСТО ПАРЛАМЕНТА У ПРОЦЕСУ ПОМИРЕЊА

Парламенти имају посебну улогу у транзиционим друштвима, било да говоримо о класичној транзицији из ауторитарног облика владавине (структурног насиља) у демократију, или о транзицији из стања отвореног насиља у стање мира. Тада је на парламентима, као репрезентима воље народа, да одреде даљи смер кретања државе и успех саме транзиције. Транзиција од насиља, било директног или структурног, подстакнута је на различите начине. Понекад је започета спољном интервенцијом, а у неким случајевима, резултат је преговора (Гватемала), унутрашње побуне (Јужноафричка Република), избора (СР Југославија) или колапса претходног режима, као што је случај са државама некадашњег Источног блока.

Важан моменат транзиције је процес стварања устава, односно дизајн политичког система. Од тога, као и од политичке културе, зависи стварна улога парламента у друштву. Да ли ће парламент бити суштински репрезент народне воље или пука „машина за изгласавање“,[10] односно продужена рука извршне

тим и извршне власти) као јединог актера међународних односа. Видети: Наведено према: Џозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 245–261.

9) Статистике доступне на адресама: *Correlates of War*, Internet, http://www.correlatesofwar.org/, 15/08/2016 и *Department of Peace and Conflict Research, Uppsala Universitet*, Internet, http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/, 15/08/2016.

10) Александар Новаковић, „Основне карактеристике и улога парламената у транзицији“, *Политичка ревија*, 1/2005, Институт за политичке студије, Београд, стр. 122.

власти? На то утичу још и институционално наслеђе, политичко окружење, партијски и изборни систем, као и низ других услова специфичних за сваку појединачну земљу. Слабљење улоге парламента у односу на извршну грану власти је тенденција у модерним демократским државама.[11] Овај тренд се одвија кроз доминацију егзекутиве у законодавном процесу, кроз редукцију контролне функције преко доминације политичких партија над члановима парламента, као и кроз растуће захтеве за повећањем стручности парламентараца.

И поред тога, предности смештања помирења у оквире парламента укључују репрезентативност, инклузивност, флексибилност и стабилност парламентарног политичког процеса. Без обзира на то да ли се ради о законодавној власти у парламентарном, председничком или полупредседничком систему, о једнодомним или дводомним парламентима, о двостраначким или вишестраначким системима – основне функције, преко којих парламент остварује улогу у помирењу, остају непромењене. Међутим, треба нагласити и да је улога парламента у недемократским државама веома мала. Такви парламенти су обично нефункционални, нерепрезентативни и под доминацијом извршне власти или ванинституционалних центара моћи. Њихов допринос процесу помирења је занемарљив.[12]

Парламент је репрезентативно тело у коме се друштвене групе, тј. њихови легално изабрани представници, сусрећу. Он може да буде медијатор, да помири и артикулише друштвене интересе и кроз консензус формулише правац кретања заједнице. У идеалном типу, парламент је рефлексија друштва. Репрезентативност је важна одлика парламента и зато његов састав често доприноси (позитивно или негативно) процесу помирења. Даље, положај парламента, односно моћ коју црпи из позиције врховног законодавног тела, даје му вредност током помирења. Тешко можемо замислити успешан процес помирења који није подржан законским актима. Поред ове легалне компоненте, парламент своју моћ црпи и из легитимитета, будући да је изабран на општим и директним изборима, а изабрани представници су добили мандат директно од грађана, тј. из народа. Такође, контролна улога коју

11) Видети: Scott Mainwaring, Matthew S. Shugart, „Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, стр. 449-471.

12) На основу: Mark Freeman, *Making reconciliation work: the role of parliaments*, IDEA, Stockholm, 2005, стр. 6.

парламент има над владом, било директно (у парламентарним системима) или индиректно, кроз систем кочница и равнотежа (енг. *checks and balances*), даје овој институцији додатну вредност у подељеним друштвима.

Постоји неколико изазова са којима се парламенти суочавају у постконфликтном периоду. Један од њих је ограничена улога у многим земљама. Ова тела се често налазе у сенци извршне власти или једноставно не поседују капацитете да се изборе са изазовима транзиције. Због тога, парламенти су у једном броју земаља искључени из процеса изградње мира. То нас води до питања: да ли је процес помирења уопште могућ без парламента? У многим државама је процес помирења садржао изузетно скромне мере, па стога није било ни потребе да се у цео процес укључе и парламенти.[13)] Међутим, ако говоримо о системском приступу помирењу, парламент свакако има своју улогу. У таквим ситуацијама, бар у формалном смислу, парламент је немогуће искључити, јер он, ма колико зависан или нерепрезентативан био, потврђује политике владе кроз доношење закона. У суштинском смислу међутим, сасвим је могуће „заобићи" парламент током помирења. У многим земљама мере помирења доноси и спроводи искључиво извршна власт. Од 21 комисије за истину које је анализирала Присила Хејнер,[14)] само три су основане од стране парламента – оне у Уругвају, Немачкој и Јужноафричкој Републици. У појединим случајевима, помирење није део званичног политичког дискурса, већ га води невладин сектор или мали део друштва, без учешћа политичких институција. Успех помирења ни у једном од ових сценарија није загарантован, као што уосталом није загарантован ни када је парламент укључен у цео процес, јер превише различитих фактора утиче на помирење. Ипак, због наведених предности, сматрамо изгледе за помирење већим када је парламент укључен.

Посебан проблем се јавља онда када су парламенти одиграли улогу у провокацији конфликта. Често су законодавци доносили дискриминаторне законе, одлуке које су продубљивале друштвене поделе и водиле у сукоб.[15)] У таквим случајевима, до-

13) Такав пример је и Србија, где је Комисија за истину и помирење основана Одлуком председника (Одлука председника СРЈ о оснивању Комисије за истину и помирење, Службени лист СРЈ бр. 15/2001), без формалног укључивања парламента у било коју фазу процеса.

14) Присила Хејнер, *Неизрециве истине*, Самиздат Б92, Београд, 2003.

15) Тема обрађивана у: Jovan Teokarevic, *Strengthening parliaments to better manage conflict and post-conflict situations – An analysis of the Serbian Parliament and the Federal Yugoslav*

ведено је у питање јавно поверење у парламент. Аутори Смилов и Коларова[16] на основу анализе неколико парламената извлаче закључке и идентификују три начина на које парламенти доприносе конфликту:

1. Замка националног суверенитета – где парламенти служе искључиво за вођење политике идентитета и грађења нације
2. Замка мајоризације – где парламентарна већина служи за сузбијање опозиције
3. Замка ванредног стања – прибегавање моћима извршне власти у кризним ситуацијама и потпуна маргинализација парламента.

Било која од наведене три ситуације може се догодити у постконфликтном периоду, када су институције још увек нестабилне. Постоји неколико начина да се то предупреди: јасно уставно одређење парламента у систему поделе власти, дефинисање парламента као гаранта плурализма и омогућавање да постане форум за опозицију, али и инструмент за алтернативне политичке платформе.

Када говоримо о значају угледа институције, либански парламент је дао пример континуитета и јединства нације чак и у дугогодишњем грађанском рату. Наиме, овај парламент је остао функционалан током целог рата, од 1972. па до избора 1992. године, иако су неки од чланова погинули у сукобу.[17] Управо због тога, парламент је уживао углед, активно је радио на *Документу националног помирења* и имао централну улогу приликом преговора у Таифу, којима је окончан сукоб. Парламент је тежио да буде веран представник националног јединства и у најтежим условима. Такође, у пракси је показана важност репрезентативности, јер су представници свих верских и етничких група наставили да учествују у његовом раду, чак и током жестоких међусобних сукоба. Парламент је за време сукоба у Либану донео импресиван број закона и покушао да примени резолуцију Савета безбедности УН бр. 425;[18] а неретко је преузимао улогу извршне власти и вршио

Parliament in the Kosovo crisis, UNDP, 2005.

16) Daniel Smilov, Rumyana Kolarova, *Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Lessons learned from Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNDP, 2005.

17) Rima Habasch, *The Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Comparative Study of Five Arab Countries*, UNDP, 2005, стр. 13.

18) Security Council of the United Nations, Resolution 425 (1978), 19 March 1978.

дипломатске активности – што је само допринело већем поверењу Либанаца и лакшој имплементацији мировног споразума након завршетка сукоба.

4. ПРЕДУСЛОВИ УЧЕШЋА ПАРЛАМЕНТА

У постконфликтним ситуацијама парламент често не функционише као институција: није формиран или је онемогућен да одговори на изазове. Важан задатак држава тек изашлих из сукоба јесте да осигурају снажан, репрезентативан и ефикасан парламент, не само у циљу помирења, већ у циљу функционисања државе. Важну улогу у томе имају политичке партије. Мањак интерне демократије у партијама је један од негативних фактора који се преноси и на државне институције, утичући на подређеност парламента. Мултипартизам сам по себи није довољан услов за демократију. Постоје случајеви где је увођење мултипартизма, додуше у комбинацији са другим, пре свега етничким и економским факторима, само убрзало пут ка насиљу.[19] Такав пример је СФР Југославија, где је, у контексту распада социјалистичког система и нерешених националних питања, увођење вишестраначја убрзало етничку мобилизацију и распламсало сукоб.

Често се одмах након великих друштвених ломова поставља питање доношења новог устава, који би био примерен новонасталој друштвеној ситуацији. Устав, као највиши правни акт, који одређује пре свега изглед политичког система, суштински одређује место парламента у држави. Исто тако, парламенти неретко активно учествују у процесу доношења устава. Устав, поред тога што ограничава власт и одређује права, слободе и обавезе грађана, ствара предвидљивост политичких и правних процеса, што води стабилности у друштву, те ствара погодан терен за процес помирења.

У подељеним друштвима уставотворни процес изискује преговоре супротстављених група, што само по себи може да води стварању друштвеног консензуса и трасирању пута ка помирењу. Међутим, значајно је раздвојити мировни уговор и процес стварања устава.[20] Завршетак сукоба је важнији, стога прво

19) Julia Ojanen, *Parliament as an Instrument for Peace*, AWEPA, 2001, стр. 18.

20) Овај став је заступљен у: Jamal Benomar, *Constitution-Making and Peace-Building: Lessons Learned from Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries*, UNDP, 2003.

треба решити војна питања и краткорочне проблеме. Завршетак сукоба је предуслов доношењу устава. У ситуацијама у којима су два процеса спојена, резултат су били лоши устави, примарно оријентисани на заустављање насиља по сваку цену. Нуспојава тако донетих устава су пролонгирања неслагања и укопане позиције моћи, из чега проистичу нефункционални политички системи. Видљив пример је Босна и Херцеговина. Наиме, сам Дејтонско-париски мировни споразум, којим је завршен сукоб у овој држави, садржи устав (Анекс 4: Устав Босне и Херцеговине).[21] Такво решење, донето пре свега у циљу брзог окончања сукоба, резултирало је нефункционалним политичким системом. Оваква ситуација задржала се до данас, 21 годину након потписивања споразума. Такође, чињеница је да је овакав процес доношења устава у оквиру мировног споразума нетранспарентан и потпуно искључује јавност. Дејтонски преговори вођени су у малом кругу најужих представника три зараћена народа и међународних медијатора. Модус операнди овог, али и многих других мировних споразума, јесте експлицитно дељење моћи између сукобљених група. Сличне примере налазимо и у Сијера Леонеу, Либерији, Ираку, Судану, Северној Ирској, Фиџију.[22]

Потпуно окончање сукоба је нужан предуслов било каквом политичком процесу. Стварање устава у Колумбији 1991. године, првобитно виђено као начин за прекид конфликта, није успело да привуче подршку од стране герилских група (пре свих *FARC* и *ELN*) које су наставиле са борбом.[23] У Етиопији и Камбоџи, политичко насиље је настављено током целог процеса доношења устава, због немогућности разоружања и демобилизације побуњеничких група.[24] Резултат је неадекватно безбедносно окружење у коме је изузетно тешко одржати транспарентан и инклузиван политички процес. Такође, због могућности злоупотребе силе, истински компромис између сукобљених група је могуће остварити тек по завршетку конфликта.

Једна од могућности за решење оваквих ситуација је стварање прелазног споразума о принципима будућег уређења државе, који би био потписан паралелно са мировним споразумом.

21) Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, 1995.

22) Видети: Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, London, 2006, стр. 20.

23) Jamal Benomar, *Constitution-Making and Peace-Building: Lessons Learned from Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries*, нав. дело, стр. 5.

24) Исто, стр. 13.

Прелазни споразум није устав, али осигурава одређене принципе који ће бити инкорпорирани у будући највиши правни акт. Слично решење налазимо на самом почетку јужноафричке транзиције, 1993. године. Тада је донет тзв. Прелазни устав, политички пакт о подели моћи, чија је сврха била да обесхрабри контра-револуционарне претње новом поретку. Прелазни устав је установио Владу националног јединства и био орочен на пет година. Пре истека тог периода, 1996. године, Јужноафричка Република је донела устав који је успоставио парламентарну демократију, те је Прелазни устав испунио своју сврху.[25)]

Неопходна особина уставотворног процеса је инклузивност. Ово се посебно односи на укључивање мањинских група или група које су поражене у конфликту. Стабилност те врсте постигнута је у Јужној Африци по укидању апартхејда, као и у Шпанији, по завршетку Франкове диктатуре. Све релевантне групе, укључујући и представнике „поражених", односно срушених режима, учествовале су у стварању новог устава и креирању принципа на којима су се ове државе даље развијале. Један од историјски најзначајнијих примера је свакако округли сто одржан у Варшави априла 1989. године. Тада су се, у контексту колапса комунистичког режима, на тродневним консултацијама састали представници власти и опозиционих група, а преговори су резултирали уставним амандманима којима су допуштени слободни избори за Сенат и председника. Овакав приступ допринео је мирној транзицији Пољске.

Дилема која се јавља приликом креирања устава тиче се институционалног избора: да ли процес поверити изабраном или постављеном телу? Изабрано тело је најчешће уставотворна скупштина. Код оваквих тела се као препрека јављају уски интереси политичких фактора, који покушавају да стекну краткорочну политичку корист на уштрб дугорочног квалитета устава. Са друге стране, постављена (именована) тела пате од мањка легитимитета, будући да нису директно изабрана. Као компромис можемо навести комбинована решења или једноставно стављање финалног нацрта устава на референдум, као механизам партиципације јавности у процесу.

Дугачке уставотворне консултације,[26)] попут оних у Јужноафричкој Републици, Намибији, Шпанији или Пољској, у крајњој

25) Исто, стр. 22.

26) Видети: Dirk Mudge, „The art of compromise: Constitution-making in Namibia", in: Anton Boesl, Nico Horn, Andre du Pisani (eds.), *Constitutional Democracy in Namibia: A critical analysis after two decades*, Konrad Adenauer Foundation, Windhoek, 2010, стр. 119-145.

линији су дале боље резултате него брзоплет процес изведен једнострано, под притиском и са другим циљевима (био тај циљ завршетак оружаног сукоба или политичка корист, тј. консолидација власти).

Следећи важан предуслов за успешно учешће парламента у процесу помирења јесте репрезентативност. Начин на који репрезентативност утиче на процес помирења се превасходно тиче претходне природе сукоба: да ли је он политички, етнички, верски, структурни, територијални итд. У складу са тим, репрезентативност о којој се води рачуна може да буде партијска, демографска, територијална итд. Селекција и креирање изборних система зависе од мноштва фактора и могу произвести различите исходе. Уосталом, како Сартори сматра, изборни системи су најманипулативнији инструмент политике.[27] Неки аутори[28] сматрају да систем пропорционалног представљања, у коме бирачи гласају за листе уз пропорционалну поделу места у парламенту, омогућава бољу инклузију мањинских група. Такав систем даје шансу мањинама да имају своје представнике и кроз друге, а не само мањинске партије, као и да њихови представници буду изабрани чак и када је њихова група географски разбијена и не чини већину ни у једној територијалној области. У земљама са великим мањинама, попут Румуније или Словачке, овај систем је дао репрезентативне резултате. У неколико консекутивних избора у Румунији, представљеност Мађара у парламенту се кретала око 7.5%, што је у складу са заступљеношћу у укупној популацији (7%). Слично је у Словачкој, где је 11% мађарског становништва представљено са око 12% у парламенту. Са друге стране, већински изборни систем више одговара представницима група које су географски концентрисане, односно представљају већину у одређеним изборним јединицама. Мултиетничке државе се често сусрећу са захтевом за гарантовање резервисаних места у парламенту за припаднике мањинских група. Поједине државе које користе пропорционални систем, попут Хрватске, задржавају посебне листе преко којих се бирају представници мањина. Друге, а такав је пример и Србија, одлучиле су се за смањење изборног цензуса за мањинске листе,

27) Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 14.

28) Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, London, 2006, стр. 11. Став заступљен и у: Pippa Norris, „Ballots not Bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization“, in Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 206-247.

на тај начин олакшавајући приступ парламенту странкама које представљају мањинске интересе. Поједине државе у већинском систему прибегавају прекрајању изборних јединица са циљем омогућавања избора мањинских представника. Такви случајеви су забележени у САД, Украјини, Данској, Финској, Танзанији.[29)]

Приликом креирања изборног система базираног на уделу група у укупној популацији, треба водити рачуна о прилагођавању демографским променама. Такав пример је Либан, где је компликовани политички систем заснован на дељењу моћи између неколико конфесија (маронита, грчких и јерменских православаца, гркокатолика, протестаната и јерменских католика, као и муслиманских сунита, шиита, алевита и друза) прилагођен тек након грађанског рата, 1983. године, Споразумом из Таифа. Систем, првобитно успостављен Националним пактом из 1943. године, временом је престао да буде репрезентативан због промене у бројчаном односу између хришћана и муслимана.[30)]

Најзад, последњи предуслов су унутрашњи капацитети институције парламента. Да би парламент имао суштинску улогу у процесу помирења, мора бити оспособљен да своју функцију обавља ефикасно и квалитетно. Стога, државе у постконфликтном периоду морају да посвете пажњу изградњи капацитета парламента. То укључује дефинисање унутрашњих правила и процедура, са циљем стварања једнаких „правила игре“ за све чланове парламента, без обзира на то да ли припадају позицији или опозицији. Документи који одређују унутрашња правила су пословник и пратећи правилници. Ти документи осигуравају непристрасност парламентарних служби, али и председавајућег. Поред тога, члановима парламента је нужно осигурати законски имунитет, тако да су заштићени од потенцијалних злоупотреба и притисака – ради се, пре свега, о имунитету за изговорену реч и за дела почињена у вршењу дужности. У свим овим корацима транзициони парламенти су правили грешке. Нпр. Пословник о раду српског парламента је годинама садржао аномалију, по којој о повредама пословника није одлучивао формално независни председник парламента, већ је питање изношено на гласање, што је давало

29) Andrew Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, нав. дело, стр. 15-19.

30) За више о демографским променама и сукобу у Либану видети: Dan Smith, *The State of the Middle East: An Atlas of Conflict and Resolution*, Myriad, London, 2006, стр. 62–66.

јасну предност владајућој већини, која је гласања о повредама пословника користила за репресију опозиције.[31)]

Одбори су важно оруђе у рукама сваког парламента. У њима је олакшано доношење одлука консензусом и компромисом, због одсуства медија и јавности. Управо због тога, чланови парламента се не обраћају публици и не следе краткорочни политички интерес, већ су у стању да конструктивно разговарају о суштинским питањима. Такође, због мањег састава, одбори су мобилнији и постизање консензуса је лакше, а такође теже да по свом саставу буду стручнији за бављење одређеним темама од парламента у пленарном саставу. Битна функција одбора је и надзор над извршном влашћу. Да би парламент у целости био оспособљен за надзорну, али и законодавну функцију, неопходно је оснажити људске капацитете: кроз повећање експертизе особља и самих чланова парламента, обуку и тренинге, али у неким случајевима и кроз искључивање чланова парламента или припадника особља за које је утврђено да су у прошлости вршили кривичне или коруптивне радње.

5. ЗАКЉУЧАК

Помирење је процес којим се у постконфликтним ситуацијама превазилазе болне трауме у једном друштву. На ширем плану, помирење као процес треба да резултира креирањем функционалних и инклузивних институција, те тако елиминише што више предуслова за нову ескалацију конфликта. У нашем раду, испитали смо да ли, и на који начин, парламенти могу учествовати у овом процесу. Закључујемо да парламент може да буде важан актер током помирења – међутим, за успех тог процеса неопходно је испунити неколико предуслова: неки се односе на сам завршетак конфликта и општу друштвену ситуацију, неки на положај (формални или неформални) који парламент ужива у политичком систему земље, док се неки од њих тичу начина избора чланова парламента. Поред тога, велики утицај имају и капацитети саме институције да се носи са изазовима које процес помирења носи. Најзад, наслеђе парламентарне историје је засебан фактор, посебно у ситуацијама у којима су парламенти одиграли негатив-

31) На основу: Jovan Teokarevic, *Strengthening parliaments to better manage conflict and post-conflict situations – An analysis of the Serbian Parliament and the Federal Yugoslav Parliament in the Kosovo crisis*, нав. дело.

ну улогу током ескалације конфликта. Као индикативан случај, осврнули смо се на искуство Либана, где је парламент служио практично као једино место сусрета сукобљених страна (и самим тим, као симболични механизам друштвене кохезије у поцепаном друштву) током две деценије грађанског рата.

Након наведеног, можемо рећи да је процес помирења свакако успешнији када су парламенти укључени. Иако је процес могућ и без учешћа ове институције – због своје законодавне, репрезентативне и надзорне функције, као и због симболичке улоге коју игра као место дијалога – парламент би требало да буде незаобилазна станица у процесу помирења у свакој постконфликтној држави.

ЛИТЕРАТУРА

Нај Џозеф, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.

Новаковић Александар, „Основне карактеристике и улога парламената у транзицији“, *Политичка ревија*, бр. 1/2005, Институт за политичке студије, Београд, 2005.

Одлука председника СРЈ о оснивању Комисије за истину и помирење, Службени лист СРЈ бр. 15/2001.

Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, 1995.

Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.

Хејнер Присила, *Неизрециве истине*, Самиздат Б92, Београд, 2003.

Bar-Siman-Tov Yaacov, „Dialectics between Stable Peace and Reconciliation“, in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 61-80.

Benomar Jamal, *Constitution-Making and Peace-Building: Lessons Learned from Constitution-Making Processes of Post-Conflict Countries*, UNDP, 2003.

Correlates of War, Internet, http://www.correlatesofwar.org/, 15/08/2016.

Department of Peace and Conflict Research, Uppsala Universitet, Internet, http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/, 15/08/2016.

Freeman Mark, *Making reconciliation work: the role of parliaments*, IDEA, Stockholm, 2005.

Habasch Rima, *The Role of Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Comparative Study of Five Arab Countries*, UNDP, 2005.

Hermann Tamar, „Reconciliation: Reflections on the Theoretical and Practical Utility of the Term“, in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 39-60.

Kriesberg Louis, „Comparing Reconciliation Actions within and between Countries“, in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconcili-*

ation, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 81-110.

Mainwaring Scott, Shugart Matthew S., „Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, стр. 449-471.

Maoz Ifat, „Social-Cognitive Mechanisms in Reconciliation", in Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), *From Conflict Resolution to Reconciliation*, Oxford University Press, New York, 2004, стр. 225-238.

Miall Hugh, Ramsbotham Olivier; Woodhouse, Tom; *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 1999.

Mudge Dirk, „The art of compromise: Constitution-making in Namibia", in: Boesl, Anton; Horn, Nico; du Pisani, Andre (eds.), *Constitutional Democracy in Namibia: A critical analysis after two decades*, Konrad Adenauer Foundation, Windhoek, 2010, стр. 119-145.

Norris Pippa, „Ballots not Bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization", in Reynolds, Andrew (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 206-247.

Ojanen Julia, *Parliament as an Instrument for Peace*, AWEPA, 2001.

Reynolds Andrew, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, London, 2006.

Security Council of the United Nations, Resolution 425 (1978), 19 March 1978.

Smilov Daniel, Kolarova Rumyana; *Parliaments in Conflict and Post-Conflict Situations – Lessons learned from Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, UNDP, 2005.

Smith Dan, *The State of the Middle East: An Atlas of Conflict and Resolution*, Myriad, London, 2006.

Teokarevic Jovan, *Strengthening parliaments to better manage conflict and post-conflict situations – An analysis of the Serbian Parliament and the Federal Yugoslav Parliament in the Kosovo crisis*, UNDP, 2005.

Dejan Bursac

ARGUMENTS AND PRECONDITIONS IN FAVOUR OF INCLUDING THE PARLIAMENT IN RECONCILIATION PROCESS

Resume

Parliament has central position in every even remotely democratic political system. As a legislative, representative and oversight body, it is a mediator between conflicting social interests in one society. The parliament has an extraordinary role in the process of reconciliation, especially when comes to resolving internal conflicts. On the other

hand, with regard to international (interstate) conflicts, the role of this body is somewhat restricted by its constitutionally-sanctioned authority and general customs and regulations of international relations, limiting both the power and the reach of the legislative assemblies. Moreover, since the end of the Cold War, the number of civil wars has risen several times and it is significantly surpassing the number of interstate conflicts, so the role of legislative bodies has become more important when comes to resolving internal conflicts. Furthermore, these societies tend to continue to exist in the framework of common political entity after the violence ends, so the need for inclusive forum facilitating the national dialogue and guiding the peace building process is overwhelming. Our paper has presented the possible role for parliaments in the reconciliation process, examining the arguments in favor of inclusion, and especially considering the nature of this institution and its place in political and legal systems of analyzed countries and in post conflict context of examined society as a whole. We have also analyzed the situations in which the parliaments have contributed to the conflict escalation and indicated the methods of avoiding the similar situations. Finally, we have explored several specific factors which need to be fulfilled in order to successfully include parliament in the process of reconciliation. These preconditions include the position of parliament in separation of powers and other constitutional arrangements, electoral mechanisms determining its composition, and also the internal capacities of the institution itself. The aim of the paper was to review the theoretical knowledge, but also to exert the comparative analysis of selected cases, in order to better explain the role which parliament can have during the reconciliation in post conflict societies.

Keywords: reconciliation, peace, parliament, conflict resolution, internal conflicts

* Овај рад је примљен 17.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 336.12:352/353(497.11)

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 435-450

Милан Кецман
Пета економска школа „Раковица“, Београд

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У СРБИЈИ – ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ

Сажетак

Децентрализација у последњих 15 година спада у једну од заступљених тема у научној анализи. Значај теме је добрим делом настао као последица дебата у политичким и економским расправама о расподели надлежности између одређених нивоа власти. Различите форме децентрализације су предмет обраде. Ужа усмереност анализе у тексту је разматрање фискалне децентрализације. Циљ је сагледавање различитих теоријских и емпиријских питања везаних за фискалну децентрализацију. Емпиријска анализа је ослоњена на однос између различитих нивоа власти у Србији. Анализирана су важећа институционална решења. Дескрипцијом и анализом фискалне децентрализације у Србији а имајући у виду све специфичности и уважавајући закључке из савремене литературе на тему од интереса, наводе се уочени недостаци фискалне децентрализације у Србији. Предлажу се решења ослоњена на фундаментална теоријска гледишта уз уважавање постојећег стања, времена, прилика, и различитих околности у Србији.

Кључне речи: децентрализација, фискална децентрализација, фискални, федерализам, локалне јавне финансије, фискална децентрализација у Србији

1. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА – ТЕОРИЈСКА АНАЛИЗА

Степен децентрализације у одређеној земљи је битна карактеристика дате земље. Одлика је политичког система државе.

Ниво (де)централизације и њени ефекти, политички и економски, од почетка 90-их година XX века су у средишту пажње бројних истраживача. Појавом све сложенијих држава, расле су и потребе за распоредом надлежности између различитих нивоа власти. Јасно је да анализа де(централизације) мора да укључи поред нужно политичких аспеката још и економске, административне и географске аспекте.

Неопходно је правити разлику између политичке, административне и фискалне децентрализације.[1)] За политичку децентрализацију многи аутори често истичу да осликава карактер власти у једној земљи. Коришћењем широко и опште прихваћене дефиниције, може се рећи да политичка децентрализација постоји у ситуацији када грађани посредно и непосредно имају одговарајући степен аутономије у доношењу јавних одлука. Административна децентрализација се не може посматрати засебно и независно у односу на политичку децентрализацију. У најчешће заступљеном дефинисању административне децентрализације истиче се да је заправо код овог типа децентрализације важан начин на којим политички чиниоци својим деловањима (политикама јавног сектора) остварују одређене стабилизационе, дистрибутивне и алокативне циљеве.[2)] Наглашени циљеви се спроводе посредством фискалних и регулаторних механизама. Административна децентрализација се у многим земљама користи као део стратегије решавања проблема „удаљености власти од грађана".[3)] Преко степена административне децентрализације неретко се мере степен јавности политика власти и одговорност одређеног нивоа власти. Приликом категорисања административне децентрализације у литератури се наводе, редом, почевши од најнижег степена аутономије ка вишем степену аутономије, следеће форме адмнистративне децентрализације: деконцентрација, делегација и деволуција.[4)]

1) Више о наведеној подели и критеријумима разврставања Вид. нпр. Shahid Javed Burki, Guillermo Perry, William Dillinger (eds.), *Beyond the center: Decentralizing the state*, World Bank Publications, 1999, стр. 3-4.

2) Кључни и у литератури најафирмативнији циљеви јавних политика или прецизније буџетских политика јавног сектора дати су у базичној студији о јавним финансијама. Вид. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959, стр. 5-6.

3) Више вид. нпр. John Cohen, Stephen Peterson, *Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability and performance*, No. 582, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997, стр. 1-3.

4) Ретроспективу о врстама административне децентрализације као и о свакој од наведених форми вид. нпр. Dennis Rondinelli, „*Decentralization, territorial power and the state:*

За фискалну децентрализацију постоји добро познат и опште прихваћен став, да се ради о најсложенијем облику децентрализације. Дефинише се као настојање да се мења дистрибуција функција и извора средстава између различитих нивоа власти. У теоријским анализама, фискална децентрализација се сврстава у оквир теоријске анализе локалних јавних финансија чије се проучавање пак базира на анализи фискалног федерализма. Различити теоријски приступи, кориговани и допуњени бројним емпиријским резултатима, одликују фискални федерализам. Фискални федерализам подразумева анализу односа и доношење одлука између различитих нивоа власти и то у погледу надлежности за утврђивање функција и извора финансирања, трансфера између нивоа власти као и питања задуживања.[5] У последњих 15 година под окриљем анализе фискалног федерализма прате се и питања природних ресурса, ефекти глобализације и информатичке револуције на односе између различитих нивоа власти, као и могућности за одрживи локални економски развој. Могу се издвојити два приступа у теоријској анализи фискалног федерализма и то: прва генерација теорија о фискалном федерализму и друга генерација теорија о фискалном федерализму.

Иако схваћена као збир великог броја различитих приступа, у оквиру прве генерације теорија фискалног федерализама, издваја се неколико заједничких закључака. Први, владине агенције, односно владини службеници су „чувари јавног интереса" који су заинтересовани да максимизирају друштвено благостање и то због два универзално и једноставно примењива разлога, добронамерности и/или због изборних притисака у демократском систему.[6] Други, у случајевима где деловање тржишта доводи до тржишних неуспеха, оправдана је и пожељна интервенција државе. Иста се оправдава и у ситуацијама када постоје ризици настанка политичких нестабилности и одрживости националних држава. Трећи, истиче се претпоставка да ће у држави са више

a critical response", Development and Change, Vol. 21, No. 3, 1990, стр. 491-500. и Aaron Schneider, „Decentralization: conceptualization and measurement", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, 2003, стр. 32-56.

5) Фундаменталана проучавања фискалног федерализма вид. у: Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, нав.дело; Wallace Oates, „*Fiscal Decentralization*", Harcourt Brace Jovanowich, New York, 1972 и Wallace Oates, „On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions", *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, стр. 313-334.

6) Вид. Wallace Oates, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism" *International tax and public finance* Vol. 12, No. 4, 2005, стр. 349-373.

нивоа власти, сви нивои настојати да максимизирају друштвено благостање своје изборне јединце и то на начин на промовишу и заступају интересе своје јурисдикције у смислу обезбеђивања јавих добара из њихове надлежности, а у складу са исказаним потребама становника заједнице коју представљају. Располажући наведеним увидима о потребама грађана своје јурисдикције, нижи нивои власти ће обезбедити виши ниво задовољења потреба грађана него што би то учинила јединствено централна влада у свим јурисдикцијама. Истакнуто у основи представља познату „*Теорему децентрализације*“ чији је аутор Оутс (*Oates*).[7] Четврти, битна је надлежност власти у обезбеђивању јавних добара у оквиру географског подручја које припада њиховој јурисдикцији. Испуњавање наглашеног омогућава ефикасан начин обезбеђивања јавних добара. Наведени исход се назива „фискална еквиваленција“ или „савршено мапирање“.[8] Генерални став и подсетник на општу мањкавост прве генерације теорија о фискалном федерализму, теоретичари друге генерације виде у претпоставци о „добронамерним носиоцима власти“ нижих јурисдикција и исту одбацују као нереалну и нетачну. Алтернативна претпоставка представника друге генерације теорија фискалног федерализма по питању понашања јавних службеника је да се њихови циљеви битно разликују од циљева максимизације благостања грађана.[9] Аутори друге генерације теорија о фискалном федерализму сматрају да су за носиоце власти нижих нивоа опредељујући циљеви који су индуковани од стране политичке групације којој припадају и често се системски разликују од максимизирања благостања грађана. Иако је неретко и тешко направити линију разграничења између два теоријска приступа, анализом текстова, уверљиво и са многим аргументима илустровано разликовање се може оправдати са два носећа и то, први, о системским подстицајима за носиоце власти (неки аутори то називају нова политичка економија федерализма[10]) и други, о неопходности раз-

7) Вид. Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело.

8) Вид. Mancur Olson „The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of government“, *The American economic review*, Vol. 59, No. 2, 1969, стр. 479-487.

9) Више вид. Yingyi Qian, Weingast Barry, „Federalism as a commitment to perserving market incentives“, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 83-92. и Wallace Oates, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“, нав. дело.

10) Вид. Robert Inman, Daniel Rubinfeld, „Designing tax policy in federalist economies: an overview“, *Journal of Public Economics* No. 60.3, 1996, стр. 307-334. и Robert Inman,

умевања разлика између федералних система а све са циљем да се уоче институције које су неопходне за очување или повећање федерализма.[11] Даљим разматрањем закључка теоретичара друге генерације теорија о фискалном федерализму, сужавајући ставове на земље у развоју, уочавају се одређене теоријске пропозиције и правила, различита од општих. Наиме, указујући да није могућа јединствена теоријска слика фискалног федерализма због његове ширине и сложености, за земље у развоју Бирд (*Bird*)[12] јасно истиче различите облике заједничких проблема са којима се суочавају нижи нивои власти у земљама у развоју. Издвајају се три: такозвана „трка до дна" где различите локалне одлуке доводе до великих екстерних трошкова; проблеми меких буџетских ограничења и тешкоће које настају када је централизовано пружање локалних јавних добара.

Сви новонастали модели фискалног федерализма су задржали основе модела прве генерације фискалног федерализма уз адаптацију и проширење, како би јасније одражавали стварност коју одликују битно различита политичка окружења као и институције. Аутори нове генерације фискалног федерализма осврћући се на бројне емпиријске резултате, наглашавају значај подстицаја за трансфере као и за локални економски развој који се могу спровести адекватном пореском регулацијом. Одбацује се „традиционална" анализа о „безусловним трансферима" нижим нивоима власти који треба да доведу до равнотеже, вертикалне и хоризонталне.

Када је реч о утврђеним предностима фискалне децентрализације, издвајају се политички и економски разлози „за" фискалну децентрализацију. У литератури као политички разлози се најчешће наводе различита регионална обележја држава у привредном, географском, расном и етничком смислу који објективно захтевају неки од облика децентрализације. Широк је спектар економских разлога. Битно је издвојити два почетна и основна теоријска правца које Танзи (*Tanzi*)[13] назива Тибуов и

Daniel Rubinfeld. „Rethinking federalism" *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No.4, 1997, стр.43-64.

11) Вид. Barry Weingast, „Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, 2009, стр. 279-293.

12) Вид. Richard Bird, „Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization", *National tax journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, стр. 207-227.

13) Вид. Vito Tanzi, „Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995,

Оутсов приступ „за“ фискалну децентрализацију.[14] Први сегмент поменутог приступа је предлог који износи Тибу (*Tiebout*) констатујући да фискална децентрализација омогућава препознавање склоности и потреба становништва према јавним добрима и услугама. Даље аутор истиче да локална самоуправа „откривајући преференције“ грађана треба да обезбеди та јавна добра, а грађани ће иста плаћати у виду пореза (пропорционалним порезом на имовину)[15] с обзиром да имају користи од њих.[16] У својим истраживањима (теоријским и емпиријским) Оутс (*Oates*) закључује да је код обезбеђивања јавних добара битно просторно обележје одређеног јавног добра. Оутс даље констатује да поједина јавна добра и услуге треба да обезбеди онај ниво власти који има компаративне предности у откривању преференција корисника.[17]

Повезано са два наведена базична правца, издваја се неколико аргумента који иду у прилог фискалне децентрализације и то: локална власт је ближа грађанима те ће на основу „информација са терена“ адекватније задовољити преференције својих грађана; фискална децентрализација позитивно утиче на економску ефикасност; регионалне разлике ће бити мање у држави са већим степеном децентрализације; утицај фискалне децентрализације на привредни раст је позитиван и већи степен фискалне децентрализације подстиче конкуренцију међу нижим нивоима власти и омогућава бољу државну администрацију јер је одговарајућим делегирањем ослобођена неких послова.

Аргументи „против“ фискалне децентрализације су бројни. Танзи (*Tanzi*) настојећи да идентификује разлоге против вршења фискалне децентрализације истиче три основна аргумента и то: корупцију, слаб квалитет локалне администрације и начине доношења одлука постојеће локалне и регионалне власти које се руководе политичким, а не економским критеријумима.[18] У одређеним разматрањима неки аутори су са високом дозом јасноће

стр. 295–316.

14) Више. вид. Charles Tiebout, „A pure theory of local expenditures“, *The journal of political economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, стр. 416-424. и Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело.

15) Једна од претпоставки Тибуовог модела.

16) Више вид. Charles Tiebout, „A pure theory of local expenditures“, нав. дело.

17) Више вид. Wallace Oates, „Fiscal Decentralization“, нав. дело, стр. 3-5.

18) Вид. Vito Tanzi, „Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects”, нав. дело.

и прецизности утврдили да се повећава јавна потрошња нижих нивоа власти у ситуацијама где се одлуке о приходима измештају на виши ниво власти. Истакнуто је најизраженије у случајевима када се расходи нижих нивоа власти финансирају у највећој мери трансферима виших нивоа власти. Уважавајући околности да средства за финансирање локалних расхода добијају од централног нивоа власти, нижи нивои власти повећавају своје расходе мотивисани између осталог очекивањима да ће на тај начин добити више средстава. Један од најчешће навођених недостатака фискалне децентрализације се односи и на потребу да фискални систем у одређеној мери буде централизован зарад остварења стабилизационих циљева економске политике.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ФУНКЦИЈЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Постоје различита емпиријска решења у погледу фискалне (де)централизације, са мањим или већим степеном слагања са носећим теоријским постулатима. Иста су углавном последица различитих традиција, степена развоја, типа државе, текућих привредних кретања, одређених политичких и економских интеграција и сл. Препознавања и разматрања степена фискалне децентрализације у даљој или скоријој прошлости су битна због генералне слике о основним функцијама јединица локалне самоуправе и начинима њиховог финансирања данас. Степен фискалне децентрализације у Србији се кретао од екстремне централизације до екстремне децентрализације, уз постојање бројних прелазних облика.[19] Сагледавања функција (надлежности) јединица локалне самоуправе у Србији, могуће је на основу увида у Устав и низ закона који институционално регулишу ову област. Уставом и Законом о територијалној организацији Републике Србије одређено је Србију чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Одговарајући емпиријски подаци о расходима различитих нивоа власти у Србији у 2014. и 2015. години су дати у наредној табели.

19) О историјским аспектима фискалне децентрализације Више вид. у: Милан Кецман, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Индустрија*, бр. 38.3, 2010, стр. 156-160.

Табела 1: Расподела јавних расхода по нивоима државе у Србији*

Ниво државе	година (%)	
	2014.	2015.
Укупно држава (1+2)	**100**	**100**
1. **Централни ниво државе**	**85,3**	**84,7**
▪ Буџет Републике	39,7	41,2
▪ Фонд пензијског и инвалидског осигурања	29,7	28,1
▪ Национална служба за запошљавање	1,1	1,1
▪ Републички фонд здравственог осигурања	12,1	11,2
▪ ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“	2,4	2,8
▪ Фонд за социјално осигурање војних лица	0,3	0,3
2. **Субцентрални ниво**	**14,7**	**15,3**
▪ АП Војводина	2,7	2,5
▪ Локалне самоуправе (градови, општине, Град Београд)	12,0	12,8

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

* Јавни расходи за АП Косово и Метохију у подацима МФ нису заступљени одвојено већ су садржани у републичком буџету и плановима организације социјалног осигурања

Подаци о расподели јавних расхода по нивоима државе приказани у табели, омогућавају да се утврди степен фискалне децентрализације у Србији за наведене две године. Наиме, степен фискалне децентрализације се најчешће мери као удео директних расхода јединица локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима. Учешће локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима је око 12,4% у последње две године, што је битно мање у односу на просек у земљама OECD-а (просек је око 23% у 2014. години).

Јединице локалне самоуправе у Србији обављају изворне и уступљене послове у оквиру својих надлежности. Основне изворне надлежности јединица локалне самоуправе су следеће: уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности; задужене су за одржавање стамбених зграда, доношење програма уређења и коришћења грађевинског земљишта, спровођење пројеката локалног економског развоја, старају се о унапређењу општег оквира за привређивање; имају надлежности у областима основног и делом средњошколског образовања као и у областима културе, уметничког стваралаштва, физичке културе и спорта; развој туризма, угоститељства и трговине и др. Заједнички послови Републике и јединца локалне самоуправе су послови у области образовања, здравствене и социјалне заштите.

Структура расхода јединица локалних самоуправа у Србији у 2014. и 2015. години илустрована је приказом у табели 2.

Табела 2: Структура расхода јединица локалних самоуправа

	година (%)	
	2014.	**2015.**
Укупни расходи (1+2+3+4)	**100**	**100**
1. **Текући расходи**	**83,1**	**81,6**
▪ Расходи за запослене	24,7	21,0
▪ Коришћење роба и услуга	26,0	26,8
▪ Отплата камата	1,6	1,4
▪ Субвенције	10,4	10,2
▪ Донације и трансфери	10,9	12,6
▪ Права из социјалног осигурања	3,5	3,6
▪ Остали текући расходи	6,0	5,9
2. **Капитални расходи**	**12,9**	**13,3**
3. **Отплата главнице**	**3,9**	**4,9**
4. **Набавка финансијске имовине**	**0,1**	**0,2**

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

Подацима презентованим у табели 2 приказано је актуелно стање расхода јединица локалних самоуправа. Економска структура расхода локалних самоуправа као и годинама уназад (посебно од 2009. године) је неповољна. Наиме у последњих 5-6 година раст текућих расхода (расхода за запослене и субвенција посебно) је значајан док је учешће капиталних расхода битно смањено. Наглашени раст расхода локалних самоуправа изазвао је вертикалну неравнотежу између локалних буџета и централног буџета јер је, оцена је, погрешним изменама законске регулативе у новембру 2011. године, локалним самоуправама припало више средстава повећањем учешћа у порезу на зараде са 40% на 80%.

Питање успостављања фискалне независности локалне самоуправе отвара бројне дилеме. Функције, а самим тим и задаци који се делегирају нижим нивоима власти морају се прецизно и недвосмислено одредити и јасно дефинисати припадност јавних прихода.

Три су основна економска принципа на којима би требала да се заснива расподела функција по нивоима власти: стабилност, ефикасност и правичност. Важећа решења у Србији нису до краја ослоњена на наведене принципе. Емпиријском анализом функција које имају локалне власти у Србији видно је да се у већини

исте поклапају са функцијама нижих нивоа власти у земљама OECD-а или уже и земљама ЕУ. Локалној власти се препуштају оне функције чије је обављање од непосредног значаја за становништво локалне заједнице. Реч је обавезним изворним пословима. Поред наведених изворних послова, јасно су уочљиве и заједничке функције централног и субцентралних нивоа власти. Ове функције су у складу са недвосмислено прихваћеним теоријским гледиштима. Централна власт доноси законску регулативу и прописује стандарде којих се нижи нивои власти морају придржавати у обезбеђивању ових јавних добара како би се омогућило да сви грађани минимално задовоље своје потребе без обзира на део земље где су настањени.

3. ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Поставка тренутно важећих решења је одређена Уставом и Законом о финансирању локалне самоуправе. Када је реч о врстама прихода јединица локалне самоуправе средства се обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.[20] Јединицама локалне самоуправе припадају следећи изворни приходи остварени на њеној територији: порези на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; таксе и то административне, комуналне и боравишне; накнаде за коришћење јавних добара, накнаде за заштиту животне средине, концесионе и друге накнаде; самодоприноси и остали приходи као што су приходи од камата, закупа, задуживања, приходи од услуга, приватизација и др. Поред изворних, јединице локалних самоуправа се финансирају и уступљеним приходима и то порезима и накнадама. Издвајају се следећи приходи: порез на доходак грађана (на приходе од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурање лица, 80% пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог и остали приходи); порез на наслеђе и поклони; порез на пренос апсолутних права и различити облици накнада. Битно је нагласити да граду Београду припада

20) Види: Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗФЛС, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин.изн., 125/2014 - усклађени дин.изн., 95/2015, - усклађени дин.изн., члан 5.

70% пореза на зараде. За финансирање јединица локалне самоуправе суштински су важни и трансфери које централни ниво власти одобрава субцентралним нивоима власти. У Србији, Законом о финансирању локалне самоуправе утврђене су три основне категорије трансфера: ненаменски (билансно најиздашнији, чине га трансфер за уједначавање, компензациони и општи трансфер); наменски и функционални трансфер. Ненаменски трансфер је утврђен Законом о финансирању локалне самоуправе у висини од 1,7% БДП Србије. Конкретно одређивање висине општег трансфера зависи од висине прихода од уступљених прихода (већи приходи, мањи општи трансфери), као и од броја становника и површине јединице локалне самоуправе, броја школа и одељења и броја објеката дечије заштите.

У табели 3 је представљена структура прихода јединица локалних самоуправа у Србији.

Табела 3: Структура прихода јединица локалних самоуправа

	година (%)	
	2014.	**2015.**
Укупна буџетска примања (1+2+3+4+5)	**100**	**100**
1. **Порези**	**61,9**	**60,6**
▪ Порез на доходак грађана	41,4	39,2
▪ Порез на имовину	15,2	16,4
▪ Други порези	5,3	5,0
2. **Донације и трансфери**	**18,4**	**17,2**
3. **Остали приходи**	**16,1**	**18,0**
4. **Примања од задуживања**	**3,4**	**4,0**
5. **Примања од продаје финансијске имовине**	**0,3**	**0,2**

Извор: Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд, обрачун аутора

Посматрана структура прихода јединца локалне самоуправе, указује на неколико правилности. Прва, високо је учешће прихода од пореза на доходак грађана. Поменуто високо учешће прихода од пореза на доходак грађана је последица већ наведене неоправдане измењене расподеле прихода од пореза на зараде између централне и локалне власти. Друга, приходи од пореза на имовину расту и то је последица примене нове законске регулативе из 2014. године. Трећа, учешће трансфера у укупним приходима је високо. Четврто, јединице локалне самоуправе се

задужују умерено и у складу са важећом, оцена је, добро постављеном законском регулативом.

Важан аспект аутономије коју одређена локална власт има проистиче из аутономије коју власт има на страни прихода. Јавни приходи (порези) код којих није присутна велика мобилност пореске основице, или је уопште нема, подеснији су за локалне нивое власти како би се избегло премештање пореских обвезника у оне локалне заједнице где су пореске стопе ниже. Најтипичнији пример за ову врсту јавних прихода (пореза) су порези на имовину и то пре свега порези на имовину у статици. Порези који омогућавају остварење редистрибутивних циљева фискалне политике треба да буду централизовани како би се избегла селидба обвезника у друге јурисдикције у којима је ефективно пореско оптерећење ниже. Најчешће, ради се о синтетичком порезу на доходак грађана. Порези који се користе као инструменти за циљеве стабилизационе макроекономске политике, да би били уопште ефикасни треба да припадају централној власти. Реч је о порезу на доходак грађана, о порезу на добит предузећа (корпорација) и о опште порезу на промет (у свим земљама чланицама ЕУ егзистира порез на додату вредност).

Резимирајући истакнуте теоријске налазе уз приказане и анализиране емпиријске показатеље у Србији, важно је имати у виду да локални порези треба да буду што једноставнији у пореско-административном смислу речи. Веома је битно сагледати користи и трошкове од наплате као и капацитет одређене локалне власти како у погледу саме наплате тако и контроле.

Постојећа институционалан решења везана за фискалну децентрализацију у Србији су таква да је неопходна њихова измена. Повећана концентрација средстава на локалном нивоу од 2011. године настала је као резултат оцена је, погрешних измена Закона о финансирању локалне самоуправе. Довела је до значајног повећања вертикалне фискалне неравнотеже и следствено, битно допринела расту фискалног дефицита и јавног дуга. Средства с којим су локалне самоуправе од поменутих измена закона располагале, трошена су на текуће издатке (углавном на расходе за запослене и низ неоправданих субвенција). Неопходна је промена расподеле пореза на зараде између централног и локалног нивоа власти. Покушано је 2013. године са отклањањем уочене вертикалне неравнотеже између централне и локалних власти изазване променама учешћа нивоа власти у порезу на зараде и то пара-

лелним изменама Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.[21] Наглашене измене су у добром правцу, али нису довољне. Порез на зараде као најиздашнији облик пореза на доходак грађана, треба да буде централни порез, или прецизније, претежно централни порез.

Простор за повећање прихода јединица локалне самоуправе треба тражити у адекватнијој евиденцији и наплати пореза на имовину у статици, као и у враћању система трансфера на модел који је уређен Законом о финансирању локалне самоуправе у 2006. години али на начин да се решења из закона потпуно примењују.

ЛИТЕРАТУРА

Билтен јавних финансија, Република Србија, Министарство финансија, Београд.

Кецман Милан, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Индустрија*, бр. 38.3, 2010, стр. 156-160.

Тмушић Марко, Кецман Милан „Реформа пореског система у Србији“, *Српска политичка мисао,* бр. 3, 2015, стр. 231-251.

Закон о финансирању локалне самоуправе – ЗФЛС, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин.изн., 125/2014 - усклађени дин.изн., 95/2015, - усклађени дин.изн.

Bird Richard, „Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization“, *National tax journal*, 1993, Vol. 46, No. 2, стр. 207-227.

Burki Shahid Javed, Perry Guillermo, Dillinger William (eds.), *Beyond the center: Decentralizing the state*, World Bank Publications, 1999.

Inman Robert, Rubinfeld Daniel, „Designing tax policy in federalist economies: an overview“, *Journal of Public Economics* No.60.3, 1996, стр. 307-334.

Inman Robert, Rubinfeld Daniel, „Rethinking federalism“ *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 43-64.

Musgrave Richard, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.

Oates E. Wallace, „Fiscal Decentralization“, Harcourt Brace Jovanowich, New York, 1972.

Oates E.Wallace, „Toward a second-generation theory of fiscal federalism“, *International tax and public finance*, Vol. 12, No. 4, 2005, стр. 349-373.

Oates E. Wallace „On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions“, *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, стр. 313-334.

Olson Mancur „The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of government“, *The American economic review* No.59.2, 1969, стр. 479-487.

21) Више вид. Марко Тмушић, Милан Кецман, „Реформа пореског система у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, 2015, стр. 242-244.

Qian Yingyi, Barry Weingast, „Federalism as a commitment to perserving market incentives“, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, стр. 83-92.

Rondinelli Dennis, „Decentralization, territorial power and the state: a critical response“, *Development and Change*, Vol. 21, No. 3, 1990, стр. 491-500.

Schneider Aaron, „Decentralization: conceptualization and measurement“, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, 2003, стр. 32-56.

Tanzi Vito, „Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, стр. 295–316.

Tiebout Charles, „A pure theory of local expenditures“, *The journal of political economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, стр. 416-424.

Weingast Barry, „Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives“, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, No. 3, 2009, стр. 279-293.

Cohen John, Peterson Stephen, *Administrative decentralization: A new framework for improved governance, accountability, and performance*,Vol. 582, Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997.

Milan Kecman

DECENTRALIZATION IN SERBIA – ECONOMICAL ASPECTS

Resume

The main subject of the manuscript is decentralization in general, and fiscal decentralization as well as multiple and complex issue of distribution of functions and resources between different jurisdictions in particular. More specifically, the list of the most important conclusions of authors' first and second generation "theory of fiscal federalism", stating the advantages and shortcomings of the fiscal decentralization, observed through the prism of theoretical and empirical point of view (in Serbia), with a brief author's estimates and crucial findings related to the subject of interest are presented below.

Deliberation of (de)centralization clearly shows that the issues of establishing a certain degree of decentralization and fiscal independence of local self-government opens up numerous dilemmas. To ensure the successful functioning of the entire fiscal system, it is necessary to determine the degree that fiscal decentralization will allow. When defining the degree of decentralization, it must be taken into account facts that there is no universal solution, and that no single, optimal, degree of fiscal decentralization is neither possible to determine in

advance, neither all the rules are applicable to all countries. States differ in many features which present to the government different tasks, which in turn influence the structure of the distribution of powers between different levels of government, and to a model that will or should, lead to the optimum degree of decentralization.

Functions, and in the same time tasks that are delegated to the lower levels of government have tobe precisely and clearly defined as well as precise assignment of the public revenues. There are three basic economic principles on which distribution of functions across levels of government should be based: stability, efficiency and fairness.

Empirical analysis of the functions that local authorities in Serbia have shown that in most of the identical functions coincide with lower levels of government in OECD countries and more closely countries of the EU. Local authorities are designated to manage affairs of direct importance for the population of the local community. In addition to the aforementioned primary activities, there are clearly visible joint functions at the central and sub central levels of the government. Joint governing of local and central government is clearly seen in the area of health and social care, education and infrastructure. These joint functions are in accordance with mainstream accepted theoretical viewpoints. The central government brings legal regulations and prescribes standards which lower levels of government must adhere to in the provision of public goods in order to enable all citizens to meet their minimum needs, no matter what part of the country they reside in. The relevant empirical studies conducted in selected OECD countries and countries of the EU showed minimal deviations and differences between the two countries which have largely arisen as a result of the system of government (federal or regional government), level of development of the country tradition in terms of fiscal decentralization, etc.

Another important aspect of autonomy that certain local authorities have is derived from the autonomy that that local authority has form the revenues point of view. Although complex, the analysis of the revenue allows identification of the types of incomes that local government should have. From the perspective of defining the method of distribution of revenues between different levels of government, it is important to bear in mind the results obtained through different theoretical findings. It follows from the theory of public finance, and certainly empirical experiences showed, that some public revenues, above all taxes, due to their characteristics and objectives are better suited for central, and some of those to the local government level.

Public revenues (taxes) which do not have high mobility of the tax base, or have none at all, are more suitable for local levels of government to avoid the relocation of tax payers in those communities where tax rates are lower. The most typical example of this type of public revenues is taxes on assets, primarily real estate taxes.

Existing institutional solutions related to fiscal decentralization in Serbia are organized in such manner that they have to be modified. The increased concentration of resources at the local level since 2011 as the result of incorrect amendments to the Law on Local Government Finance, has led to a significant increase in the vertical fiscal imbalance and consequently to the growth of the fiscal deficit and public debt. The revenues at disposal of the local governments, after these amendments took place, were consumed on current expenditure (mainly expenditures for the employees' salaries and a series of unjustified subsidies). The distribution of tax earnings between central and local levels of the government has to be changed. Taxes on earnings as the most abundant form of personal income tax, should be the central tax. Space to increase revenues of local governments should be sought in more adequate records and collection of property tax, and the transfer the system to restore the model, which is regulated by the Law on Local Self-Government in 2006, but in a way of fully implemented aforementioned law. Based in all issues analyzed above, it is important to point out that in order for fiscal decentralization to be successful, it is not enough just to allocate tasks and provide sources of funding to local authorities, it is necessary to ensure that local authorities have enough administrative and technical capacities in order to effectively perform the tasks entrusted to them in the process of fiscal decentralization.

Keywords: decentralization, fiscal decentralization, fiscal federalism, Local Public Finance, fiscal decentralization in Serbia

* Овај рад је примљен 04.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

УДК 316.74:274+28]:330.342.24

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2016
год. 23. vol. 54
стр. 451-471

Наташа М. Јовановић
Одељење за социологију, Филозофски факултет,
Универзитет у Београду

ВЕБЕРОВО СХВАТАЊЕ КОНЦЕПТА ИНДИВИДУАЛИЗМА КАО ОСНОВ КОМПАРАТИВНЕ АНАЛИЗЕ РЕЛИГИЈСКИХ СИСТЕМА: ПРИМЕР ПРОТЕСТАНТИЗМА И ИСЛАМА

Сажетак

Оригинална и револуционарна идеја Макса Вебера о 'духовној' компатибилности протестантизма и модерног капитализма и данас је предмет научних дебата и великог броја студија. Аутори који се баве реконструкцијом Веберовог схватања ислама неретко оспоравају управо хипотезу о доктринарним препрекама за синтезу ислама и капитализма (и наглашавају значај других историјских процеса за инкомпатибилност исламских друштава и модерног индустријског капитализма).

Ми ћемо се у овом раду фокусирати управо на један од аспеката идејног нивоа, на концепт индивидуализма, који ће нам послужити као тежишна тачка у односу на коју ћемо анализирати сличности и разлике између протестантизма и ислама. Настојаћемо да укажемо на међусобну условљеност индивидуалног (однос верника и Бога) и колективног (однос верника према исламској заједници) у исламској етици. На тај начин ћемо расветлити још један угао Веберовог тумачења ислама (и његове социолошке теорије уопште) и, посредно, отворити питање потенцијалног концептуалног мимоилажења ислама и модерног индустријског капитализма.

Кључне речи: Макс Вебер, капитализам, индивидуализам, протестантска етика, исламска догма

1. УВОД

Централна тема Веберовог (*Max Weber*) *magnum opus*-а, проучавање настанка и развоја модерног капитализма,[1] била је интелектуална покретачка сила за истраживања многих аутора у XIX и почеком XX века. И већина мислилаца „слагали су се у томе да је модерно капиталистичко друштво битно друкчије од свих других типова друштава".[2] Специфичност у којој се, између осталог и огледа уникатност мисли поменутог социолошког класика, је у акцентовању идејне основе капиталистичког система тј. у проучавању 'духа' овог привредног система.[3]

Улазећи у проучавање Веберове претпоставке о узрочној вези између капиталистичког духа и протестантске етике и у анализу стручних дискусија о тој хипотези, отварамо Пандорину кутију различитих тумачења, процена, слагања и мимоилажења, апологетских стремљења и заслепљених опонирања које трају више од једног века тј. од када је први пут објављена студија „Протестантска етика и дух капитализма". Вероватно и констатација да је реч о једном од најутицајнијих дела у историји социолошке теорије банализује реалан опсег значаја ове студије.[4] Међутим, ми ћемо у раду анализирати само један аспект[5] идејног темеља компатибилности капитализма са протестантском доктрином а реч је о индивидуализму као неопходном градивном елементу оба система и нуклеусу синтезе између њих. За нас је посебно значајан овај угао проучавања због тога што је он интересантна, али и веома значајна призма кроз коју можемо

1) Важно је нагласити да Вебер прави разлику између политичког и модерног индустријског капитализма (H. H. Gerth, C Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946, стр. 66). Због разлика у настанку и општим карактеристикама важно је нагласити да је овај потоњи наш предмет проучавања.

2) Михаило Ђурић, *Социологија Макса Вебера*, Матица хрватска, Загреб, 1964, стр. 105.

3) H. H. Gerth, C Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, нав. дело, стр. 63.

4) Alastair Hamilton, „Max Weber's Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism", in: *The Cambridge Companion to Weber* (ed. Stephen Turner), Cambridge Univeristy Press, Cambridge, 2000, стр. 161.

5) Веберово тумачење ислама је једна од најмање проучаваних тема када је реч о овом класику. То посебно важи за домаћу друштвену науку. Каузалитет те чињенице можемо објаснити како тиме да се сам Вебер није посебно бавио исламом (он је, наиме, намеравао да напише посебну студију, али због преране смрти у томе није успео те тако његово схватање ове монотеистичке религије 'склапамо' на основу фрагмената из различитих студија), али и тиме да се исламолози мало ослањају на Веберово наслеђе (пре свега због тога што га, по правилу, оптужују за симплификовано виђење исламске догме).

посматрати доктринарну (не)могућност компатибилности ислама са модерним капиталистичким духом. Наиме, кроз анализу не колико најзначајнијих религијских смерница у исламском верском корпусу, показаћемо да ли се, и у којој мери, Веберова хипотеза о значају индивидуализма у протестантизму може применити у и случају исламске религије.

2. ИНДИВИДУАЛНИ ОДНОС ВЕРНИКА И БОГА У ПРОТЕСТАНТИЗМУ

Макс Вебер је на више места[6] у својим радовима апострофирао чињеницу да „ниједна привредна етика никад није била само религијски условљена“,[7] и на тај начин се оградио од идеје да се залаже за, не само корелацију, већ и за детерминисану узрочност између културно-религијских чинилаца и економских система. Вебер, дакле, изричито наглашава да привредна етика (било ког економског предзнака) увек има своју властиту законитост која није условљена ставовима човека према свету. У то спада и религијска димензија. „Али свакако: и религијска одређеност начина живота је једна – напомињемо: само *једна* – од детерминаната привредне етике. А тај начин живота је, наравно, опет под дубоким утицајем економских и политичких момената унутар датих географских, политичких, социјалних, националних граница“.[8] Дакле, према Веберовом мишљењу, реч је о међудејству а не о директном каузалитету.

Вебер на своје истраживачко путовање полази са почетним емпиријским констатацијама да се модерни капиталистички систем, који се рађа у шеснаестом веку у западним земљама, доми-

6) „Разумљиво је да је много јаче учешће протестаната (које надмашује њихов процентуални удео у целокупном становништву) у поседу капитала, у руководству и на горњим степенима рада у великим модерним индустријским и трговачким предузећима, неопходно свести на историјске основе које леже далеко у прошлости и код којих се конфесионална припадност не јавља као *узрок* економских појава, него, до извесног степена, као њихова *последица*“ (Макс Вебер, *Протестантска етика и дух капитализма*, Mediterran Publishing, Нови Сад, 2011, стр. 23). Вебер је, такође, изричито ставио до знања да „нипошто не треба заступати једну будаласто-доктринарну тезу (...) да је ’капиталистички дух’ (...) могао да настане *само* као еманација *извесних утицаја* реформације или чак да је капитализам као *привредни систем* творевина реформације (Макс Вебер, *Протестантска етика и дух капитализма*, нав. дело, стр. 61).

7) Макс Вебер, *Сабрани списи о социологији религије, књ. 1 – 3*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1997, стр. 195.

8) Исто, стр. 195.

нантно развија у регијама у којима већински живи становништво протестантске вероисповести. Такође, крајем деветнаестог века у немачким областима, у случају да католици и протестанти живе једни поред других, полуге економске власти држе протестанти.[9] Да би теоријски и доктринарно поткрепио искуствено утврђену корелацију између капитализма и протестантизма (пре свега аскетског и пуританског типа који је развио Калвин), Вебер се осврнуо на световну основу, на социјално-историјски контекст настанка хришћанства а доцније и протестантизма, али и на чисто религијско-догматски корпус датог верског система.

Католицизам није успео да у оквиру своје догме и праксе буде катализатор развоја капитализма, између осталог, и због све већег утицаја цркве тј. клера који је, зарад сопствене унутрашње логичке структуре и интереса врха свештеничке хијерархије, удаљавао верника од Бога и у фокус стављао делање појединца у есенцијално трансценденталном домену а не овостране конкретне акције усмерене на материјалну добит.[10] Идејни темељ Лутерове побуне против свештенства и институције цркве уопште, био је повратак појединца у позицију директног контакта са Богом, без (каткад и веома етички сумњивог и интересно условљеног) посредовања овлашћених црквених лица. Дакле, у протестантизму верник стоји сам пред Свевишњим који је једини ентитет коме верник треба да полаже рачуне. Куповина самилости, опроштајница грехова и гаранције за спас су, по протестантској доктрини, суштинске аномалије хришћанске етике. Због тога протестантизам инсистира на индивидуализму и на појединачној одговорности како на земљи тако и на месту на које се одлази *пост мортем*.[11]

Веома важан део слагалице који је недостајао у досадашњем излагању о протестантској етици је учење о *предестинацији*. Поменути концепт подразумева да је човекова будућност унапред одређена, да он на њен ток не може ничим утицати и да тајну њеног исхода чува само Бог који је својом вољом тај исход и одредио. Појединац је већ рођењем доведен пред свршен чин,

9) Мишел Лалман, *Историја социолошких идеја. Том I – од почетака до Вебера*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004, стр. 209.

10) Вебер, иронично, цитира Малинкрота: „Слобода католика се састоји у томе што му је дозвољено да се покорава папи“ (Макс Вебер, *Привреда и друштво, књ. 1 – 2*, Просвета, Београд, 1976, стр. 473).

11) Mohammad Nafissi, „Reformation as a General Ideal Type: A Comparative Outline“, *Max Weber Studies*, бр. 6.1, 2006, стр. 6174.

потпуно је беспомоћан у односу на будућа збивања а, са друге стране, знатижељан је, па чак и уплашен, због унапред записане судбине која му је потпуно непозната. Психолошки механизам иманентне запитаности над својом вечном будућношћу (мада то и није питање пуке радозналости већ примордијалног страха од непознатог и потенцијалне онтолошке угрожености), појединца наводи на потрагу за потврдама и знацима који би могли бити светло које илуминира његову инхерентно неизвесну будућност. Како више не постоји црква која би могла пружити, не само гаранцију, већ ни савет па чак ни утеху, верник мора сам да потражи путоказ за исход на другој страни животног хоризонта.[12] Да видимо о каквим је траговима реч.

Ако је (религијски) прокламована етика живљења таква да вреднује унутарсветовно улагање, рад, дисциплину и аскезу у скоро сваком погледу (како је Калвин мислио да верник треба да живи[13]), логично је да ће економска добит, као резултат таквог делања, бити знак да је верник на добром путу за вечни рај. Уколико су се баш њему исплатили инвестирање, калкулација, марљив рад, опрезно пословање и уздржавање од хедонизма било које врсте и на тај начин се постигао евидентан економски успех, то може да значи да је Бог уперио прст баш на њега и предестинирао га за тако дуго жељени спас од овоземаљских мука и патњи.[14] Такође, са друге стране, радом и одрицањем протестант-

12) Alastair Hamilton, „Max Weber's Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism", нав. дело, стр. 156.

13) Жан Калвин је наметнуо изразито аскетску верску етику становницима Женеве. Он је ишао тако далеко у тој идеји да сви верници морају да живе у складу са пуританским начелима да је формулисао концепт конзисторијума тј. духовне полиције која има веома широка овлашћења задирања у приватни живот. На тај начин Калвин се заправо веома удаљио од индивидуалистичких принципа на којима је почивала читава идеја реформације Мартина Лутера. Такође, Калвин је сматрао да је Декалог кодификовано природно право и да се његова начела морају безпоговорно поштовати. „Та поставка је имала снажне антииндивидуалне импликације, пошто појединац није имао никакве могућности да утиче на одредбе уговора, док је одбијање да приступи понуђеном уговору повлачило са собом прогон из заједнице. 'Ланци' уз помоћ којих је Калвинова 'федерална теологија' везивала појединца за уговорну заједницу (једне републике) били су закон и религиозна дисциплина. Тиме је уједно елиминисан основни постулат протестантизма – лично просуђивање у стварима вере – са којим је Лутер отпочео свој сукоб са папом" (Александар Молнар, *Расправа о демократској уставној држави – право на отпор тиранији*. *Књига I*. Самиздат Б92, Београд, 2001, стр. 299). Парадоксално, калвинизам се као покрет умногоме удаљио од Калвинових постулата и залагао се за индивидуалнији приступ вери. Те принципе данас познајемо као протестантску етику.

14) Због тога што религија спасења настаје међу негативно привилегованим класама, религијска етика почива на теодицији патње тј. спас на небу долази као супституит за овоземаљске муке појединца које су (умногме) условљене социјално девастираним

ски верник слави Бога јер поштује начела која је он пред људе поставио (што је основна улога сваког верника). Тако „друштвени рад калвинисте у свету је само рад 'in maiorem gloriam *Dei*' ('за што већу славу *божју*')".[15)]

Можемо да затворимо каузални круг: верник чији је комплетан живот прожет дивинизацијом са рационално-економским предзнаком труди се да постигне што већи успех на тржишту не би ли, са друге стране, како се биолошки живот ближи крају био све спокојнији у вези са тим каква га судбина чека када пређе праг смрти. Такође, поштујући правила и вредности које му религијска догма поставља, он слави и уздиже Бога. Радећи и одричући се од разних врста задовољстава, верник има двоструку улогу али и добит – понаша се у складу са Божијом вољом и слави га а, са друге стране, добија знаке да је он лично на правом путу ка позитивном есхатолошком исходу. У социолошком и економском погледу, како тврди Вебер, оваква привредна активност и радна преданост великог броја актера у одређеном друштву довешће до економске доминације протестантске заједнице у односу на заједнице у којима превасходно живе припадници других вероисповести који, дакле, живе у складу са неким другим начелима која их, ако не спречавају, а онда свакако не подстичу на начин живота који погодује стварању профита.

Судбина верника не зависи ни од кога другог осим од Бога самог. Ни црква и свештеници, па чак ни други верници, не могу му помоћи у промени оноземаљског исхода. Не могу му помоћи ни у идентификовању сигнала који ће га умирити и уверити да постоје шансе да избегне сурову судбину. Протестант, такође, никаквим улагањем у неку од религијских институција или у заједницу не може умилостивити Бога да промени оно што је већ одлучено. Овај свепрожимајући осећај онтолошке усамљености који детерминише живот протестантског верника савршено је компатибилан са осећајем индивидуалне одговорности и успеха на економском тржишту којим опет управља једна независна и неопипљива сила – невидљива рука тржишта.[16)]

положајем. Ово је још једна јасна веза између друштвених слојева и религијске догме коју Вебер идентификује (Наташа Јовановић, „Настанак ислама кроз теоријску призму Макса Вебера (улога просторног контекста и друштвених актера и слојева у процесу дефинисања и експанзије исламске религије)", *Социолошки преглед*. Vol. L. No. 1, 2016).

15) Макс Вебер, *Протестантска етика и дух капитализма*, нав. дело, стр. 71.

16) Иако је Вебер на више места веома обазриво напомињао да протестантска етика јесте неопходан, мада не и довољан, услов развоја капитализма, јасно је да је он религијско-догматској основи привредних система доделио веома значајно место. Овако

Веома је важно подвући и детаљније проучити једну од наизглед најизразитијих дистинкција између протестантизма и ислама а то је перцепција концепта индивидуалности и апологија, односно одсуство исте, у ова два религијска корпуса. Протестантизму је индивидуализам иманентан. Верник дела сам и пред Богом и на економском тржишту. Не познаје концепте бриге о другима и одрицања од сопствене добробити зарад просперитета овоземаљских сапутника. Са друге стране, нуклеус ислама је заједништво. Заједница верника (*ума*) је централни аксиом исламске једначине. Вебер наглашава да је разлика између калвинистичког типа протестантизма и неких других религијских система (нпр. православља, јудаизма и ислама) управо у томе што етика тих религија упућује своје вернике на заједништво, братску љубав и емотивну повезаност унутар, првенствено, сопствене религијске групе.[17] Концепт хришћанске љубави (нарочито унутар православља које, према Веберовом схватању, преузима ту идеју од ранохришћанских постулата) и оданост Јевреја сопственој заједници аналогни су, према мишљењу Макса Вебера, исламској везаности за уму.

С обзиром на то да због преране смрти Вебер није завршио студију о исламу, не можемо довољно адекватно проучавати његово виђење ове религије.[18] Међутим, на основу фрагмената из

иновативна теорија свакако није могла проћи без великог интересовања, углавном одобравања, али са друге стране, и оштрог оспоравања: Зашто презбитеријанска Шкотска није доживела већи капиталистички процват с обзиром на јак калвинистички утицај? Зашто у своју теоријску рачуницу Вебер није унео историјске неупитности попут прилива злата и скока цена после великих открића? У којој мери је чињеница да је управо у Немачкој највећи проценат становништва протестантске вероисповести утицала на то да је Вебер детектовао овакву корелацију? Да ли је реч о тзв. привидним корелацијама? Х. Лити нпр. сматра да развој капитализма у северној Европи можемо објаснити као последицу контрареформације. Ако се сложимо са тим да је страх од инквизиторске ломаче многе либералне предузетнике нагнало на бег у гостопримљиве трговачке центре у којима је потом дошло до процвата економске активности, да ли то онда значи да је Вебер пренагласио значај религијске потке привредних система а маргинализовао конкретна историјско-политичка збивања? (Мишел Лалман, *Историја социолошких идеја. Том I – од почетака до Вебера*, нав. дело, стр. 212; Maxime Rodinson, *Islam and Capitalism*, Pantheon Books, New York, 1973, стр. 117). Дебата о томе да ли је и у којој мери Веберова теза валидна је безобалног карактера. Ми се, свакако, на овом месту нећемо упуштати у анализу те дебате, али напомињемо да је реч о веома плодносној полемици која траје и дан данас.

17) Wolfgang Schluchter, „Weber's sociology of Rationalism and Tipology of Religious Rejections of the World", in: *Max Weber, Rationality and Modernity* (eds. Sam Whimste, Scott Lash), Routledge, London and New York 2006, стр. 100; Mohammad Nafissi, „Reformation as a General Ideal Type: A Comparative Outline", нав. дело, стр. 6174.

18) Bryan Turner, *Max Weber Classic Monographs. Volume VII: Weber and Islam,* Routledge London and New York, 1998; Salman Bashier, „The Long Shadow of Max Weber: The Notion

различитих студија може се реконструисати начин на који је овај социолошки класик тумачио настанак и развој исламске етике. Вебер је, осим наглашавања фундаменталног значаја ратничког *ethosa* за формирање исламске догме и праксе (што је, наиме, заједно са постојањем суфизма, кључна препрека због које није дошло до рационализације исламске религије и самим тим кључни антагонизам капиталистичком духу[19]), као што смо видели, ову религију најчешће помињао када је наводио групу религија са изразито колективистичким предзнаком.[20]

Брајан Тарнер (*Bryan Turner*) на пример сматра да до развоја модерног капитализма у, како раним, тако и каснијим муслиманским друштвима није дошло због широко заступљеног патримонијализма и његове блиске повезаности са феудалним поретком, а не због кочница које постоје у исламској догми (па самим тим ни изражени колективистички дух није, према мишљењу овог аутора, био препрека компатибилности капитализма и ислама). Такође, овај аутор сматра да ни поменути патримонијализам није предестиниран исламском етиком, већ је последица других историјских процеса.[21] И неки други аутори[22] слажу се да су друге историјске детерминанте, а не сама исламска догма, утицале на то да ислам и капитализам не буду идеолошки сагласни. Нас, међутим, управо занима тај доктринарни аспект како бисмо упоредили идејне темеље протестантизма и ислама и на тај начин додали још један део мозаичкој форми анализе Веберовог схватања односа капитализма са различитим религијским системима.[23]

---

of Transcendence and the Spirit of Mystical Islam", *Journal of Levantine Studies*. No. 1, 2011.

19) Salman Bashier, „The Long Shadow of Max Weber: The Notion of Transcendence and the Spirit of Mystical Islam", нав. дело, стр. 135; Emin Baki Adas, „The Making of Entrepreneurial Islam and the Islamic Spirit of Capitalism", *Journal for Cultural Research*. Vol. 10. No. 2, 2006, стр. 116.

20) Wolfgang Schluchter, „Weber's sociology of Rationalism and Tipology of Religious Rejections of the World", нав. дело, стр. 100.

21) Bryan Turner, *Max Weber Classic Monographs. Volume VII: Weber and Islam,* нав дело; Bryan Turner „Islam, capitalisam and the Weber theses", *The British Journal of Sociology,* Vol. 25, No. 2, 2010.

22) Maxime Rodinson, *Islam and Capitalism*, нав. дело, стр. 103.

23) Анализа Веберовог схватања ислама веома је важан део пројекта утемељења социолошког истраживања ове религије. Армандо Салваторе (*Armando Salvatore*) сматра да је ислам као предмет социолошког проучавања маргинализован управо због тога што се социологија као дисциплина уздигла на идеји проучавања *модерности* која је нуклеус западног друштва. Ислам је, према мишљењу овог аутора, представљао *Другост* у односу на кога се Запад дефинише као засебан и историјски специфичиан ентитет. Из ове поставке нужно произилази и симплификација ислама и недовољно адекватна ис-

Дакле, конкретне историјске догађаје и токове начас остављамо по страни и постављамо питање – да ли се начела исламске етике мимоилазе са логиком капиталистичког деловања или не, и у којој мери се евентуална преклапања односно разлике могу идентификовати?

Анализом пет најважнијих доктринарних и практичних постулата ислама тј. кроз примере 'пет стубова ислама'[24] настојаћемо да покажемо у којој мери је заједништво важан градивни елемент исламске архитектонике. На тај начин ћемо, у одређеној мери, и потврдити Веберову тезу о ексклузивизму условљености протестантизма етиком индивидуализма и индивидуалног спасења (што је, свакако један од важних идејних основа укупне западне рационалности и модерности која је, у одређеној мери изостала у исламској етици[25]). Са друге стране, подвући ћемо и нека начела која су у исламу изразито индивидуалистичка и могу се посматрати кроз исто аналитичко решето као и протестантска доктрина. На крају, потрудићемо се да укажемо на споне између колективног и индивидуалног у исламу који, умногоме, чине религијско-догматско јединство у исламској вероисповести.

3. НУКЛЕУС КОЛЕКТИВИЗМА У 'ПЕТ СТУБОВА ИСЛАМА'

Чин који је вероватно највише колективистички у исламу је обавезно ходочашће у Меку тј. *хаџ*. Хаџилук се обавља првих десет дана дванаестог месеца исламског календара. Циљ ходо-

траживања различитих аспеката ове религије. Салваторе сматра да је рад Макса Вебера један од темељних 'кривача' за непостојање социологије ислама као етаблиране дисциплине (јер се, дакле, ислам ни у којој мери не може повезати са постулатима рационалне модерности) (Armando Salvatore, „The Sociology of Islam: Precedents and Perspectives", *Sociology of Islam*. Vol. 1, No. 1 – 2, 2013). Салман Башиер (*Salman Bashier*), са друге сматра, да ову чињеницу можемо оправдати историјском и политичком контекстуализацијом Веберовог стваралаштва у доба када је оријенталистичко схватање ислама био лајтмотив изучавања ове религије (Salman Bashier, „The Long Shadow of Max Weber: The Notion of Transcendence and the Spirit of Mystical Islam", нав. дело, стр. 130). Ми, међутим сматрамо, да и поред редукционистичког виђења ислама, управо Веберова социолошкатеорија може да буде добра почетна тачка истраживања исламске религије из угла ове дисциплине и да нипошто не треба превидети све оне адекватне смернице које је Вебер оставио анализирајући ислам. Овај рад је један од покушаја ближег социолошког расветљавања доктринарних основа ислама кроз теорисјку призму Макса Вебера.

24) Напомињемо да нећемо улазити у детаљно објашњење процедура обављања обреда које ћемо анализирати већ ћемо се бавити само димензијом односа индивидуалистичке или колективистичке поенте одређеног верског начела или праксе.

25) Salman Bashier, „The Long Shadow of Max Weber: The Notion of Transcendence and the Spirit of Mystical Islam", нав. дело, стр. 133.

чашћа је светилиште у Меки, у чијем се средишту налази црни камен Каба, а старт верника је земља из које долази, ма колико она била удаљена од места Посланиковог рођења. Сваки верник[26] је обавезан да барем једном у животу оде на хаџ.[27] Призор у којем се стотине хиљада верника различитих етничких, националних, расних или било којих других културних предзнака прожимају, преплићу, сударају и мимоилазе по стеновитим пределима овог дела Арабљанског полуострва сваке године путем масовних медија обиђе свет. Једна од поенти хаџилука управо је слање те импресивне слике, како верницима исламске вероисповести, тако и онима који то нису – потпуно трансцендентални циљ, поклањање и слављење Алаха (*ибадет*) довољно је снажан покретачки мотив који окупља веома велики број људи из различитих социјалних и других миљеа и то у глобалним димензијама. Још један циљ оваквог окупљања је нивелисање класних, родних, расних или било којих других разлика међу верницима и истицање онога што им је истоветно, а то је вера. Управо у томе лежи моћ заједнице муслимана – у њеној бројности, егалитарности и у потпуној преданости Богу. Та преданост им је заједничка вибрација која их и чини кохерентном заједницом. По неким аспектима хаџилук се може сматрати и средишњим исламским обредом јер обухвата све доктрине исламске догме. „Издваја се згуснутом, моћном симболиком, прочишћеном ритуалном сакралношћу и промишљеном сложеношћу прописане процедуре извођења. Речено никако не значи да су друге култне радње лишене оваквих својстава, али су у ходочашћу она доведена до такве кондензованости слика и покрета да се верник интенционално уводи у функцију првобитне стварности, постајући активни чинилац, а не само пасивни посматрач свете историје“.[28]

Првенствени циљ хаџилука је индивидуално приближавање верника Богу и чишћење од свих девијација које су обликовале животни пут верника све до момента суочавања са Алахом. Међутим, утилитарна двојакост ове верске обавезе подразумева

26) Из ове обавезе су изузети болесни, стари, трудинице, деца и они који немају материјалних могућности да овај пут себи приуште. Такође, уколико владају епидемије, у току су ратови, или су путеви једноставно несигурни, не мора се извршити ходочашће (Раде Божовић, Војислав Симић, *Појмовник ислама*, Народна књига, Београд, 2003, стр. 138).

27) Милан Вукомановић, *Религија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004; Jusuf El-Qardawi, *Halal i haram u islamu*, Libris, Sarajevo, 2008.

28) Дарко Танасковић, *Ислам – догма и живот.* Српска књижевна задруга, Београд, 2010, стр. 160.

и веома снажну колективистичку димензију а то је просторна[29] и духовна интеграција заједнице. „Ту се развија љубав не само према богу, већ и према муслиманском заједништву. Хаџилук је израз идеалне и химеричке једнакости међу људима, верницима. Прилика да се размене мишљења, да се пренесу идеје о мисији ислама, упознају најновија теолошка гибања у шароликом исламском свету".[30]

Током хаџилука, макар на идеалнотипском нивоу, верници су једнаки пред Алахом. Сви су исто обучени, извршавају истоветне обреде и све их води заједничка љубав према истом једном Богу. Остваривање такве атмосфере и јесте циљ ходочашћа које треба да подсети вернике на привилегију и лепоту припадања уми као и на то да се, упркос свим изазовима, заједница муслимана на глобалном нивоу мора одржати.[31]

На овом примеру можемо јасно уочити важност и узајамност обе крајности истог спектра. Индивидуална покорност и појединачни однос према Богу је основна премиса ислама, међутим, осећај заједништва и повезаност међу верницима је такође темељни аксиом исламске етичке једначине. У току молитви и различитих обреда током хаџилука верник је све време мисаоно и емотивно сам са Алахом. Међутим, јак осећај припадности великој заједници верника је више него очигледан и потенциран је управо једном овако комплексном праксом.

Из сентимента заједништва које је у исламу, дакле, веома важна премиса исправног верског живота, произилази и одговорност према колективитету. Најбољи пример ове логике је обавеза плаћања годишњег пореза тј. *зеката* верском званичнику или представнику исламске државе. То је дужност сваког муслимана. Износ није добровољна милостиња и износи 2,5% укупне вредности новца и имовине појединца. На овај начин сакупљена средства користе се за исхрану сиромашних, за помоћ путницима

29) Важан део исламског идентитета а који је отелотворен у просторној димензији је постојање џамије. Џамија у раноисламском периоду нипошто није била само богомоља. С обзиром на то да се испред ње размењивала роба и да су се обављале разне социјалне интеракције, џамија је била централна позиција првих исламских градова. Џамија је остала веома важан елемент и у животима савремених муслимана. Џамија је место просторне и духовне интеграције која је, као што смо већ рекли, веома значајни постулат исламске етике (Наташа Јовановић, „Настанак ислама кроз теоријску призму Макса Вебера (улога просторног контекста и друштвених актера и слојева у процесу дефинисања и експанзије исламске религије)", нав. дело, стр. 103).

30) Раде Божовић, Војислав Симић, *Појмовник ислама,* нав. дело, стр. 139.

31) Дарко Танасковић, *Ислам – догма и живот*, нав. дело, стр. 166.

намерницима, за оне који су живот посветили Богу и сл. Дакле, овај издатак[32] користи се искључиво у хуманитарне сврхе.[33]

Ово је вероватно и највећа разлика између протестантске и исламске етике. За разлику од циљно-рационалне економске рачунице, у исламској једначини постоји, не само фактор солидарности верника који је изнад личне добити и добробити, већ и фактор одрицања од сопственог иметка. Привилегија припадања исламској заједници подразумева и обавезу бриге о другим члановима уме. И ту бригу муслиман не би требало да схвата као намет са пежоративним значењем већ искључиво као чин интеграције и духовне саборности што је, у исламској етици, врхунска вредност. Давање милостиње не сме да буде повод ни за хвалисање или обезбеђивање бољег социјалног положаја у друштву.[34] Реч је, дакле, о богоугодном чину који је суштински усмерен на добробит других људи.[35]

Протестантска логика представља потпуну супротност. Не само да не постоји доктринарна одредница која наводи на одрицање зарад других верника, већ напротив! Индивидуално благостање је начин да протестант, макар у одређеном обиму, умири своју есенцијалну узнемиреност због недокучиве оностране судбине.

Богатство, стицање новца и успешно пословање у ислам нису *харам* (забрањени). Ако изузмемо неке радње које су стриктно наведене као недозвољене (трговина харам робом (опијатима, свињетином, украденим производима или производима који могу нашкодити здрављу људи), зеленаштво или било која врста преваре), ислам проповеда да су пословне интеракције не само корисне, већ и пожељне, јер доносе добробит људском роду. „Алах џелле шануху је створио људе тако да буду зависни једни од других. Нико нема све што му треба; неко има нешто што не мора употребљавати, док му, у исто вријеме, треба нешто што има неко

32) „Зекат припада само сиромасима и невољницима, и онима који га скупљају, и онима чија срца треба придобити, и за откуп из ропства, и презадуженима, и у сврхе на Алаховом путу, и путнику. Алах је одредио тако! – А Алах све зна и мудар је" (Кур'ан, 9:60).

33) Henri Lammens, *Islam – Beliefs and Insitutions*, Routledge, London and New York, 2008, стр. 60.

34) Чак напротив! Веома је важно да давање милостиње буде заиста од срца а не да би други чланови заједници видели тај акт. „Лијепо је када јавно дајете милостињу, али је за вас боље да је дајете сиромасима кад нико не види, и Он ће прећи преко неких ваших хрђавих поступака. – А Алах добро зна оно што радите" (Кур'ан, 2:271).

35) Дарко Танасковић, *Ислам – догма и живот*, нав. дело, стр. 156.

други и што тај неко може употребљавати. Алах џелле шануху је упутио људе једне на друге, да измењују добра и да се служе куповином и продајом и сличним активностима – зато што такво пословање друштвени и економски живот чини лакшим и подстиче људе на добро и производњу.[36)]

Цитирани египатски правник из ханефитске верско-правне традиције, подсећа да се Мухамед не само бавио трговином већ ју је и подстицао и да је таква привредна активност била веома распрострањена у првим исламским градовима. Ислам не забрањује тржиште, прецизне рачунице и присвајање добити уколико се ваљано пословало, напротив! Уколико је појединац поштено (подразумева се да је свака врста манипулација, преваре или крађе забрањена) и умешно радио свој посао, требало би и да добије заслужену награду. Наравно, уз ограду да део свог прихода мора да да широј заједници верника и да се не сме разметати, хвалити или стечен новац трошити на луксуз.

Можемо уочити две сличности са протестантизмом – пожељност слободног тржишта и устручавање од хедонизма. Како тврди Ел Карадави (*Jusuf El-Qaradawi*) „Према исламском учењу, тржиште је слободно и дозвољено је удовољити природним законима понуде и потражње“.[37)] Дисторзија тржишних принципа, манипулација ценама и (државни) интервенционизам дозвољени су само у случају када је реч о харам производима или харам радњама – ако неко од привредних актера монополише тржиште или обмањује партнере који се налазе са друге стране економских трансакција или пак тргује забрањеном робом.[38)] Мимо тих ограда тржиште треба да функционише по својим унутрашњим законима. Такође, као што смо рекли, било која врста злоупотребе стеченог богатства и уживања у њему на начин који је супротан исламској етици је забрањен. Докле год се човек повинује Богу (и то му је првенствени циљ), и докле год живи у хармонији са харам и *халал* (оно што је дозвољено) принципима, стицање богатства и успешност у економској сфери су пожељне категорије у исламу.

Међутим, можемо уочити и два изразита мимоилажења са протестантским начелима. Као што смо истакли, када је реч о

36) Jusuf El-Qardawi, *Halal i haram u islamu*, нав. дело, стр. 366.

37) Исто, стр. 369.

38) Emin Baki Adas, „The Making of Entrepreneurial Islam and the Islamic Spirit of Capitalism“, нав. дело, стр. 118.

правилима које се односе на привредне активности у *ајетима* (куранским редовима) наглашава се значај трговинске размене. Међутим, трговина има позитивну конотацију не само за појединца већ за читаву заједницу зато што на тај начин роба и новац циркулишу тако да од тога користи треба да имају сви муслимани.[39] Дакле, у први план је опет стављена колективна а не индивидуална добробит. Такође, као веома битну разлику можемо подвући чињеницу да су у исламу све активности (укључујући и економске) активности 'другог реда' што значи да примарна водиља сваког верника треба да буде покорност Богу, и да је све друго од секундарног значаја. Дакле, рад је пожељан докле год се најпре испуњавају све друге обавезе према Алаху. Протестантска етика, као што смо видели, управо кроз потпуну посвећеност раду омогућава вернику да докучи евентуалне знаке од Бога што привредну активност ставља на пиједестал протестантских вредности.

У истом маниру наглашавања солидарности и кохезије свих муслимана обликован је 'стуб ислама' који наводимо као трећи пример, а то је обавеза поста током рамазана, деветог месеца у исламском лунарном календару. Током тих дана верник мора да се уздржи од хране, пића и чулних задовољстава од зоре до заласка сунца.[40] Сврха поста је прочишћење и потврђивање основних етичких принципа. Чињењем жртве и одрицањем од овозе-

39) У исламској етици не можемо пронаћи низабране удруживања и акумулирања капитала нити забрану наслеђивања стеченог богатства. Међутим, поред ових основних принципа који су веома компатибилни са капиталистичким начелима, постоје и она која се стриктно разилазе. Најпознатији пример је питање камате, односно експлицитног стављања харама на присвајање камате. У ајетима је врло јасно направљена разлика између трговине и камате. „Они који се каматом баве дићи ће се као што ће се дићи онај кога је додиром шејтан избезумио, зато што су говорили: 'Камата је исто што и трговина.' А Алах је дозволио трговину, а забранио камату. Ономе до кога допре поука Господара његова – па се окани, његово је оно што је прије стекао, његов случај ће Алах рјешавати; а они који то опет учине – биће становници Џехенема, у њему ће вјечно остати" (Кур'ан, 2: 275). Свакако да је акумулирање камате један од важних елемената капиталистичких трансакција у модерном свету. Дакле, јасно је да без обзира на то што је слобода тржишта неупитност, поједини други елементи капитализма спадају у категорију забрањених ствари. Јасно је и да исламска етика одваја трговину од камате јер је трговина повезана са струјањем новца, што значи, као што смо рекли, одређену добробит и за читаву заједницу (потпомаже привредни развој, нове трговачке трансакције итд.) док је камата повезана са искључиво личном добробити (Марко Пишев, *Рехабилитација културног релативизма у савременим антрополошким проучавањима ислама,* Докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2013, стр. 112).

40) Као и у случају хаџилука, правила поста се не морају придржавати стари, болесни, деца и жене у другом стању и током менструације (Раде Божовић, Војислав Симић, *Појмовник ислама*, нав. дело, стр. 108).

маљских задовољстава, верник гради мост ка Алаху и своје тело и ум посвећује само њему. Дакле, основни потпорни стуб поста је мисаоно и молитвено посвећивање Алаху јер није циљ само очистити тело већ и збацити сва хедонистичка искушења са сопствене душе. Међутим, други идејни потпорни стуб рамазана (а који је, свакако, у служби првог стуба) је изразито социјалног карактера. Током поста од верника се очекује одмерено и уздржано понашање као и избегавање неспоразума и сукоба. Такође, трпећи глад и жеђ, верник спознаје какав је живот оних који немају шта да једу и пију. Дакле, опет можемо уочити да исламском етиком провејава јак вихор симбиотичке повезаности са заједницом.[41)]

Пост у исламу је веома интересантна колективистичка призма кроз коју можемо јасно уочити значај који заједница заузима у исламској догми. Дакле, не само да је важно обезбедити духовно и просторно јединство (хаџилук, џамија), економску потпору (различите врсте милостиње, пре свега зекат) већ је неопходно и психолошки и емотивно се уживети у перцепције других и саживети се са патњама чланова уме. Тај ниво емпатског повезивања унутар заједнице верника подразумева и концепт братске љубави (као нпр. у православљу што Вебер сматра једном од препрека за развој индивидуалистичке етике која је катализатор капиталистичког духа[42)]), али иде и корак даље у колективистичким императивима. Самим тим је још удаљеније од капиталистичке логике појединачне и самосталне добробити актера. Па опет, и на овом месту треба подвући (као и у случају хаџилука), примарност индивидуалног приближавања Богу који се постиже, како молитвама и умном посвећивању Богу, тако и радњама које су у складу са Алаховим речима (а које су, као што смо видели, неретко, изразито друштвеног карактера). Дакле, опет можемо идентификовати прожимање индивидуалистичког и колективистичког у исламској догми и *praxis*-у.

Два стуба ислама које у овом раду анализирамо на последњем месту (иако се заправо у литератури најчешће наводе на прва два места) су потврђивање вере (*шехада*) и свакодневна молитва (*салат*) која се обавља пет пута у правцу Велике џамије у Меки, тј. у правцу Кабе. Шехада је отворено изјављивање да нема

41) Милан Вукомановић, *Религија*, нав. дело; Дарко Танасковић, *Ислам – догма и живот*, нав. дело.

42) Wolfgang Schluchter, „Weber's sociology of Rationalism and Tipology of Religious Rejections of the World", нав. дело, стр. 100.

другог бога осим Алаха и да је Мухамед Алахов изасланик.[43] Ове две (одвојене) изјаве потврђују комплементарност вере и праксе у исламу. Молитва је у исламу веома индивидуалистички чин. „Док се моли верник раскида сваку везу са спољним светом, те је довољна само једна реч са стране, или пак покрет, па је молитва анулирана, јер је тиме прекинута веза између верника и Бога.[44]

Међутим, иако је молитва првенствено самосталан акт, парадоксално, постоји изражена колективистичка поента и ове верске праксе. С обзиром да сви морају бити окренути у истом правцу и молити се у исто време, муслимани су на тај начин, ма где били на свету, духовно уједињени.[45]

Дакле, за разлику од протестантизма чији је идејни корпус лишен интегративног сентимента и смисла за надиндивидуалну посвећеност, ислам је умногоме усмерен на окупљање верника, и на симболичком и на конкретном нивоу. Потврђивање вере у исламу нужно значи и потврђивање чланства у уми. Чињеница да исламски верник не сме да буде окупиран само собом, па тако ни својим потенцијално оствареним профитом (једног дела мора чак и да се одрекле зарад добробити ширег друштва), кида потенцијалне везе између циљно-рационално условљеног капиталистичког система и ислама. Међутим, као што смо видели и индивидуализам и колективизам прожимају смисао свих ‘пет стубова ислама’. Дакле, можемо рећи да су ‘стубови ислама’ двоструко усмерени, како на индивидуални однос Бога и верника тако и на односе унутар уме и то и јесте једна од најважнијих разлика између ислама и протестантизма.[46]

4. ЗАКЉУЧАК

Упркос томе што је заједништво неупитна и централна фигура исламске догме и праксе, индивидуализам исламу није непозната категорија. Баш као и у протестантској етици, у исламу

43) Henri Lammens, *Islam – Beliefs and Insitutions*, нав. дело, стр. 56.

44) Раде Божовић, Војислав Симић, *Појмовник ислама*, нав. дело, стр. 109.

45) Постоје чак и схватања да је колективна молитва ’вреднија’ од самосталне. „Ислам, као религија с израженим интересом и смислом за социјалну кохезију верничког братства, препоручује да се, кад год је то изводљиво, молитва обавља скупно, па се тако, на пример, Мухамеду приписује изрека да ће клањање у заједници бити код Алаха за двадесет и пет степени уваженије од самосталне молитве“ (Дарко Танасковић, *Ислам – догма и живот*, стр. 145).

46) Henri Lammens, *Islam – Beliefs and Insitutions*, нав. дело, стр. 56; Emin Baki Adas, „The Making of Entrepreneurial Islam and the Islamic Spirit of Capitalism“, нав. дело, стр. 130.

верник стоји сам пред Алахом коме, у крајњој инстанцији, полаже рачуне за овоземаљско бивствовање. И, као што смо видели, камен темељац свих хроничних пракси управо је осамљеност верника и Бога. Такође, веома је важно још једном истаћи да ислам, баш као ни протестантизам, не познаје категорију свештенства (налик на оној форми која постоји у католичанству). Не постоје овлашћени медијуми који, у складу са сопственим правилима и нахођењима, каналишу и усмеравају везу између Бога и верника. Ако бисмо индивидуализам (и учење о предестинацији које из њега умногоме произилази) у протестантизму могли окарактерисати као „потпуну беспомоћност човека пред судбином унапред одлученом недокучивом вољом божјом" које је Вебер „представио као стање трајне егзистенцијалне несигурности и високе напетости појединца, које је резултовало апсолутним обнажењем цркве, али и огољавањем људске душе, при чему је прва отресла са себе све артефакте и обредне праксе који су слутили на присуство магијске мисли, а друга засијала у депресивном светлу отуђења од 'ближњег свог', показавши своју патетичну нагост у апсолутној окренутости себи, и свом спасењу"[47] веома једноставно можемо повући паралелу са исламом. „Готово да је невероватно да Вебер на овом месту није споменуо и ислам, будући да је ова религија – нарочито у погледу крутог етоса сунитског пуританизма – и скриптурално и обредно конципирана као анти-сакраментална и анти-идолатријска (у контексту поштовања светачких култова и специјализованих 'посредника' између Бога и верника[48])".[49]

Могли бисмо закључити да сличности између протестантског и исламског (пословног) етоса има далеко више него што се (у Веберовим али и у другим) анализама детектује. Ни у исламу ни у протестантизму не постоји концепт по коме су сиромашни

47) Марко Пишев, *Рехабилитација културног релативизма у савременим антрополошким проучавањима ислама,* нав. дело, стр. 106.

48) Вебер тврди да „С изузетком јеврејства и протестантизма, све религије и све верске етике морале су поново увести култове светаца, хероја или богова са одређеним функцијама, да би се прилагодиле потребама маса" (Макс Вебер, *Привреда и друштво, књ. 1 – 2*, нав. дело, стр. 412). Вебер на овом месту није поменуо и ислам чија етика се изразито ограђује од обожавања било којих других божанских или световних култова, ентитета и светаца. Визуелни идентитет исламског верског простора (пре свега џамије) који је потпуно лишен било каквог идолопоклонства до те мере да никава лица или било који други делови тела човека не смеју бити насликани добро илуструје ову констатацију. Сужавање пантеона на једног јединог трансценденталног Бога заједнички је именитељ протестантизма и ислама. Вебер ту чињеницу није истакао.

49) Марко Пишев, *Рехабилитација културног релативизма у савременим антрополошким проучавањима ислама,* нав. дело, стр. 106.

богатији духом и ближи Богу, нити постоји зазор (па чак ни забрана) од стицања богатства на легално постављеном слободном тржишту. Такође, једна врста аскезе, забрана разметања и живот у складу са минимализмом заступљени су у оба религијска система. Разлика између ислама и реформаторског покрета је у хијерахизацији пожељности ових делатности. Иако на први поглед можда мала, та разлика је заправо кључна.

Као што смо рекли, у исламу привредне активности и стицање богатства нису забрањени (заправо су и у одређеној мери и пожељни) али су од другостепеног значаја. Верник најпре треба да посвети свој живот и доминантан број активности Богу. *Raison d'etre* постојања муслиманског верника у овој димензији је у слављењу Алаха и његове речи. И ни једна се активност не сме предузимати нити форсирати ако то значи да се динамика верских обреда нарушава. „Човеков приоритет на 'овом свету' не може бити рад и само рад, нити добит и само добит".[50] Такође, осим према Алаху, верник има обавезе и према муслиманској заједници.

Дакле, иако је самосталност односа верника и Бога у трансценденталном кругу готово истоветна у протестантизму и исламу, дуг према уми и полагање рачуна Алаху и за тај домен живота дијаметрално је супротан схватању индивидуалности у протестантској етици. Иако је ислам умногоме тумачио са поприлично редукционистичке позиције, Вебер је адекватно идентификовао истоветност и компатибилност осећаја потпуне индивидуалне огољености протестанта, како пред Богом тако и пред невидљивом руком капиталистичког тржишта.

ЛИТЕРАТУРА

Божовић Раде, Симић, Војислав, *Појмовник ислама*, Народна књига, Београд, 2003.

Вебер Макс, *Привреда и друштво, књ. 1 – 2*, Просвета, Београд, 1976.

Вебер Макс, *Сабрани списи о социологији религије, књ. 1 – 3*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997.

Вебер Макс, *Протестантска етика и дух капитализма*, Mediterran Publishing, Нови Сад, 2011.

Вукомановић Милан, *Религија,* Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004.

50) Исто, стр. 112.

Ђурић Михаило, *Социологија Макса Вебера*, Матица хрватска, Загреб, 1964.

Јовановић Наташа, „Настанак ислама кроз теоријску призму Макса Вебера (улога просторног контекста и друштвених актера и слојева у процесу дефинисања и експанзије исламске религије)“, *Социолошки преглед*, Vol. L. No. 1, 2016, стр. 91 – 117.

Кур'ан са преводом, прев. Бесим Коркут, Медина, 1412.х.

Лалман Мишел, *Историја социолошких идеја. Том I – од почетака до Вебера*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004.

Молнар Александар, *Расправа о демократској уставној држави – право на отпор тиранији*. Књига I, Самиздат Б92, Београд, 2001.

Пишев Марко, *Рехабилитација културног релативизма у савременим антрополошким проучавањима ислама,* Докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2013.

Танасковић Дарко, *Ислам – догма и живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 2010.

Adas Emin Baki, „The Making of Entrepreneurial Islam and the Islamic Spirit of Capitalism“, *Journal for Cultural Research*, Vol. 10, No. 2, 2006, стр. 113 – 137.

Bashier Salman, „The Long Shadow of Max Weber: The Notion of Transcendence and the Spirit of Mystical Islam“, *Journal of Levantine Studies*, No. 1, 2011, стр. 129 – 151.

El-Qardawi Jusuf, *Halal i haram u islamu*, Libris, Sarajevo 2008.

Gerth H. H, Mills Wright C, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1946.

Hamilton Alastair, „Max Weber's Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism, in: *The Cambridge Companion to Weber*, (ed. Stephen Turner), Cambridge Univeristy Press, Cambridge, 2000.

Lammens Henri, *Islam – Beliefs and Insitutions*, Routledge, London and New York, 2008.

Nafissi Mohammad, „Reformation as a General Ideal Type: A Comparative Outline“, *Max Weber Studies*, 2006, стр. 69 – 110.

Rodinson Maxime, *Islam and Capitalism*, Pantheon Books, New York, 1973.

Salvatore Armando, „The Sociology of Islam: Precedents and Perspectives“, *Sociology of Islam*, Vo. 1, No. 1 – 2, 2013, стр. 7 – 13.

Schluchter Wolfgang, „Weber's sociology of Rationalism and Tipology of Religious Rejections of the World“, in: *Max Weber, Rationality and Modernity,* (eds. Sam Whimster, Scott Lash), Routledge, London and New York, 2006.

Turner Bryan, *Max Weber Classic Monographs. Volume VII: Weber and Islam,* Routledge, London and New York, 1998.

Turner Bryan, „Islam, capitalisam and the Weber theses“, *The British Journal of Sociology,* Vol. 25, No. 2, 2010, стр. 147 – 160.

Natasa M. Jovanovic

MAX WEBER'S VIEW OF THE CONCEPT OF INDIVIDUALISM AS A BASE FOR COMPARATIVE ANALYSIS OF RELIGIOUS SYSTEM: EXAMPLE OF PROTESTANTISM AND ISLAM

Resume

In this paper we examined the hypothesis about the exclusivity of nexus between Protestantism and individualism. According to Max Weber this is, among the others, one of the fundamental reason of compatibility between the Protestant ethic and the spirit of capitalism. Following the theoretical assumptions of this sociological classics, comparing Protestantism and Islam, we analyzed the extent to which individualism is immanent only to Protestantism, and, on the other hand, we also examined how much is this concept present in Islamic dogma. Analyzing some of the basic dogmatic and practical principles of Islam (primarily 'the five pillars of Islam'), we have found that (although the spirit of collectivism is unquestionably an important principle) individualism is also substantial element of the Islamic doctrine. Although orientation of the believer toward Islamic community and its responsibility to that entity is the foundation of Islam, the individual relationship between the believer and God, as well as individual responsibility of Muslims in afterlife is unquestionable.

So, although Weber was right to identify Islam as a religion with a strong collectivist characteristics (and classified it in the same group with Orthodoxy and Judaism), nexus between individual and collective in Islam is absent in his studies. Also, in this paper we were concentrated on obstacles which disabled compatibility of Islam and modern industrial capitalism. We considered the views of the authors who point out that the various concrete historical conditions indisposed development of capitalism in Islamic societies. They claim that, in fact, the Islamic dogma has not played the role of the key barrier. We do not agree entirely with that conculusion, and that is we tried to argue in this paper.

This conclusion leads us to the fact that the inherent sociological studies of Islam are still under-represented. Also, there are aspects of Weber's religion study that stil need to be analyzed in detail. Theoretical coordinates and insights of this sociological classics can

serve us as an adequate framework for a sociological study of Islam. However, it is necessary to thoroughly study those inconsistencies and those omission which Weber overlooked in his studies of this religion.

Keywords: Max Weber, capitalism, individualism, Protestant ethics, Islamic dogma

* Овај рад је примљен 19.09.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

УДК 130.2(4)(049.3)

Весна Станковић Пејновић
Институт за политичке студије, Београд

Rob Rieman, *Povratak Europe. Njene suze, djela i snovi*, TIM press, Zagreb, 2016, 61 str.

Повратак Европе, Њене сузе, дјела и снови, је нова књига низоземског културалног филозофа и есејисте, Роба Римена, након што су књиге *Племство духа*, *Вјечити повратак фашизма* и *Школе живота*, постигле велики успех. Књига је неки облик подсећања на темељне, али заборављене западноевропске идеале у којем аутор настоји вратити повереље у европске вредности и будућност Европе.

Након пада вредности и деградације хуманистичких у нижеразредне науке, Римен, као страствени заговорник класичних хуманистичких вредности, најављује повратак заборављене краљевне Европе. Европа је у 20. веку била доживела свој пад због истребљења народа, пустошења њезиног културног наслеђа и опадања устаљених вредности у друштву.

Рименова књига настала је као резултат различитих мишљења након симпозија „Што је преостало Западу?“ у оквиру годишњег колоквија о Ничеу у Сил - Марији у којој је Ниче пронашао своју Аркадију и у којој је остао 7 година. У алпском одмаралишту иконе европске културне историје као што су Томас Ман, Херман Хесе, Клара Хаскил, Фридрих Ниче или Марсел Пруст, Рименови суговорници настоје аристократски оплеменити и хуманизирати савремену демократију ширењем европског иден-

титета који постаје кључ солидарности. Кроз симпозиј Римен је пронашао пут у потрази за краљевном Европом и њеним идеалом цивилизације. Што Запад може понудити свету у погледу науке и технологије, демократије и европске културе? Данас превладава мишљење да су наука и технологија својим првим и „објективним" знањем, правим решењима заменили филозофију и религију. Ипак, према наводима једног од судионика иако је Европа свету даровала науку и технологију, други дар је још старији. То је филозофија која не може ништа поправити, али може пружити увиде. Витгенштајнова (Wittgenstein) мисао подржава став, да кад се дају одговори на сва могућа научна питања, она о животу остају нетакнута.

Наука и мистериј живота, два су различита света јер наука никада неће моћи поправити и проникнути у велика питања о животу, питања о трагичности, патњи, истинској срећи и смислу нашег живота. Наука нам је одузела истину јер је научна истина све удаљенија од стварности, односно од чињеница, од оног што можемо видети, дотаћи и израчунати. Она је рационална, али разум не може одредити вредност, он не садржи значење. Разум може описати, може нас информисати о чињеницама, али нам не може одгонетнути морално значење чињеница јер не зна што је добро, шта лоше. (стр. 37) Наука је у могућности да спозна природу, али не и дух. Наука оперише теоријама и дефиницијама, а људски дух није могуће спознати теоријама и дефиницијама, као ни наш морални поредак, свест о томе што јест, а што није праведно друштво. То знање припада једној другој истини, оној коју наука не може знати, зато што је то метафизичка истина. Наука настоји ускратити ту истину, присилити нас да ју заборавимо и присилити нас да верујемо како је све што постоји научно те тако мора и бити јер у супротном није важно. То је лаж у коју смо поверовали и којој се покоравамо. Нама су важне једино чињенице јер смо опчињени подацима и информацијама. Праве информације не познајемо, једино познајемо економску вредност. Све мора имати употребну вредност и бити средство јер иначе нема никакве користи. Наука је постала идеологија, обмана, идеја и клопка у коју смо упали зато јер у нашем свету постоји само материја, све је новац и све је израчунљиво и сведиво на број. На том путу смо изгубили све квалитете живљења, јер квалитета је израз духовне вредности, а ту вредност не познамо и више је не желимо познавати. Технолошки развој ће експоненцијално пора-

сти јер наука нуди знање, али не знање о себи. Мудрост се више не тражи. Високо образовање мора бити научно, пуно теорија, дефиниција и доказа. Права књижевност, историја, филозофија и теологија не познају теорије, дефиниције и доказе. Њихова истина није научна јер је њихова истина метафизичка, одузета и којој нас се више не подучава.

Као што је Ниче пронашао своју Аркадију, тако и Римен настоји пронаћи вредности у изгубљеним идеалима Европе. Ниче је желио бити добар Европљанин, свакако не Немац, јер у Веселој науци пише да „ми требамо бити добри Европљани, баштиници Европе, богати, претрпани, али и пребогато обавезни баштиници хиљадугодишњег европског духа.[1)]

Добрим Европљанима, али реткима, угроженима, најбогатијима, најхрабријима који морају бити савест модерне душе посвећује Ниче своју књигу, *Људско сувише људско.* Ниче тврди да управо велики умови схватају да је политичко уједињење Европе неизбежно. Европа је за њега душа која својом многоструком и жестоком уметности надире и чезне. Римен наводи да Ниче, као и Томас Ман, Гете, Шилер и Хајне нису хтели бити Немци него Европљани.

Још је Кафка у *Процесу* рекао да се не мора све сматрати истином већ се мора сматрати потребним. Лаж ће временом бити претворена у опште правило. Истину је могуће знати једино зато што речи садрже значење, јер шта је љубав, пријатељство, слобода ако нам није познато значење тих речи? Тамо где је језик остао без значења, никаква истина не може постојати и тамо влада лаж. Када Ниче пише: О човече пази! у делу *Тако је говорио Заратустра,* показао је какве ће последице бити у свету у коме су велике речи остале без значења и нема места за велику, значењем испуњену причу у којем се европски дух расплинуо па све што остаје лишено је значења. „Новим еванђељем“ које тврди да је Бог мртав, Ниче показује да не постоји истина, нема добра и зла. Постоји само опредељеност земаљском јер постоји само пролазност, али се све враћа; дакле нема значења, нема смисла, постоји само пожуда. Вера у квантитет замениће чежња за квалитетом.

Што још увек сматрамо важним? Корист, само корист, особито економска. Цели наш свет се мери економским мерилима па су економисти нови просвећеници нашег доба. Економија признаје једино квантитету јер се једино о новцу води рачуна.

1) Fridrih Niče, *Vesela nauka*, Dereta, Beograd, 2015, стр. 260.

Налазимо се у зачараним круговима, речено речима данског филозофа Серен Кјеркегора, који настају када се квалитета живота подреди апстракцијама и морал буде присиљен уступити место рационалности. Друштво у којем је једино економска корисност мјерило, постаје каотично, лутамо у свим смеровима, управљани и изручени нашим властитим страховима и жудњама.

Наука као идеологија нас је учинила глупима и немима. Не постоји предоџбе о значењу речи јер је нестао прави разговор, а остало је само брбљање; политичара, пословних људи, медијских личности. Наше доба је време доминације научне истине која одређује чињенице, али не и значење, која познаје квантитет, али не зна за квалитет, због изгубљене метафизичке истине. Аутор следи Ничеову мисао да без Бога или Логоса или објективног разума више не постоји домена духовних вредности јер више не постоје друштвени критерији за оно што је истински вредно, праведно, долично. Ниче је утврдио да ће овај губитак уништити темеље наше цивилизације и последица ће бити нихилизам: покоравање неумерености. У нашим животима, наводи аутор, више не постоје тежње за виши живот, већ само непрекидна жудња за квантитет, за масовно уз незаситу глад за више. (стр.42)

Римен у свом виђењу полази од става Ериха Фрома који је још 1968. године увидео да у тадашњем друштву кружи баук механизираног друштва, потпуно механизираног друштва, посвећеног максималној производњи и потрошњи, којим управљају рачунари, а човек се преображава у део укупног строја, сит и забављен, али потпуно пасиван, беживотан и готово безосећајан. Победом тог друштва нестаје индивидуалност и приватност са психолошким кондиционирањем и другим мерама.

Данас су у великој мери заборављене Спинозине речи да је циљ политике слобода па да онај ко жели све прописати законима, пробудиће пороке, а неће их одагнати. Да ли је демократија заиста гарант живота у слободи? Томас Ман види демократију као онај облик владавине и друштва који се изнад свега води осећањем и свести о достојанству човека. Поред тих великих речи, Ман је итекако свестан колико ситни и мали људи могу бити у свом егоизму, окрутности, кукавичлуку, глупости те се не сме заборавити оно велико и часно као што су уметност и наука који су одраз страсти за истином, стварањем лепоте и праведности. По њему, само је истинска демократија облик владавине која људе настоји уздићи, омогућити им да мисле и да буду слободни.

Због свега тога, циљ демократије мора бити образовање, интелектуални развој и племство духа. Римен види племство духа као најважније оружје против претварања демократије у масовну демократију која у крајњем облику води ка фашизму. Ман је упозорио да ако фашизам дође, он ће доћи у име слободе. „Раздобље фашизма у којем живимо и у којем ћемо, војној победи унаточ, још дуго живети". У демократији ће бацил фашизма увек остати вирулентно присутан, јер он није никакав „изазов", већ проблем који неизбежно води у деспотизам и насиље.[2)]

Како још Ортега и Гасет примећује човек масе, који се појављује у новим облицима колективизма чопора је изравна претња вредностима и идеалима либералне демократије и европског хуманизма те традицијама у којима духовни и морални развој индивидуе чини темељ слободног, отвореног друштва. Човек масе подложан је манипулацији коју усавршује модерна технологија масовног друштва. А када та маса дође на власт, када демократија постане масовна демократија, тада демократија престаје постојати. Масовно друштво се служи масовним порукама, упросечује чланове друштва и доводи их у подређен положај према новим ауторитетима који искоришћавају духовну празнину масовног човека и претварају га у послушног пијуна тоталитарних режима. Технологија не може покрити интелектуалну празнину и духовну празнину. Универзитети подучавају како се зарађује новац, а властито мишљење није део програма. На тај начин друштво се заглупљује (стр. 46) те има много простора за нове демагоге, ксенофобију, политику страха. Демократија не траје дуго; брзо ослаби, свене и убије се.

Зашто су елите тако мало учиниле да се обуздају духови који се увек изнова враћају? Верујемо само у квантитет па су због тога у нашем друштву доминантне финансијске, политичке, војне, медицинске и спортске елите. Они у великој мери следе мисао што више моћи, утицаја, новца, већа је снага и највиша је награда. Најбољи интелектуалац је онај чија дела трају, а не онај који се најчешће појављује у медијима и који обликује јавно мњење. Исто тако најбољи уметник је онај чије ће дело издржати проверу времена и увек ће деловати на публику. Данас је аутентична интелектуална и уметничка елита готово свугде у свету маргинализована, а елите моћи постају доминантније него икада јер се то види по вредностима које се негују: вредности које су

2) Rob Riemen, *Vječiti povratak fašizma*, TIM press, Zagreb, 2011.

савршен одраз трговине, технологије и кича. Од елита моћи није потребно очекивати никакве промене јер оне творе моћ, оне имају моћ зато јер је њихов светонадзор огледало друштва какво данас јесте. Ако се друштво промени, она губе своју моћ. Саме елите моћи, узрок су криза. (стр. 48) Због свог деловања, оне су инкарнација свих вредности које онемогућују истинску демократију у друштву, зато јер напросто не могу боље. Прилагођавају се да би очували посао и припадали својој средини, али одиста верују да то што раде, раде најбоље јер се то уклапа у њихов светонадзор који нису у стању критички проматрати.

Римен истиче да је образовање темељ демократије. Али какво? Што је мерило, другачије од онога које истиче тржиште или моћ, а који полазе од наших најпримитивнијих инстинката? Где пронаћи ону мисао нит која нас може одвести у долично, цивилизовано друштво те да се ипак нећемо оптирати за „друштво човека-строја?“

Римен преноси упуте Јана Паточке коме су власти забраниле да предаје на факултету, али који је својим ученицима пренео осећај којим су могли доживети филозофију у изворном значењу те речи; надахнуће, животна потрага за значењем ствари и расветљавање начина на који разумемо своје место у свету. Према Паточки Европа је рођена из бриге за душу. Његова порука је била да ако престанемо бринути за душу, Европа ће престати постојати. Зашто? Зато јер сваки човек, који још није човек-строј, морално је биће, односно биће у потрази за значењем, што жели знати што је добро, шта лоше, шта је вредно, што је истина и сврха постојања. Том знању, познавању моралног поретка, некада је био темељ постојање Бога, затим природа, онда разум. Након губитка вере у Бога, почели смо веровати у напредак, надајући се да ће све наше проблеме решити будућност. Ипак, испоставило се да напретком на управља природа. Разум, коме је просветитељство придавало велику важност, такође није могао обећати напредак. Ту наду је понудила технологија, али се убрзо показало да је и техничка рационалност лишена смисла јер не зању ништа о вредности, смислу и етици. Паточкин учитељ, Хусерл први је схватио да је наша рационалност у кризи. Технолошка, инструментална рационалност темељ је кризе нашег доба јер не уме показати смисао, мерило, мисаону водиљу па ствара велик простор за ирационално. Хусерл је био уверен да зато Европа треба бити пред избором: рођење из духа истинске филозофије или

варварство. Велика је несрећа што универзитети сами придоносе дубокој кризи цивилизације у коју смо доспели. Паточка је схватио да када је западна Европа 1938. године допустила политици личних интереса да превагне над европским интересима. Од тада је знао да европски дух никада неће бранити политика, као свет моћи јер је он усмерен само на моћ и власништво. Ако се нешто не промени, вечно ћемо се враћати крвопролићу. Према њему, Европа није само традиција преношених обичаја, већ је потрага за истинском бити човека, односно душа човека. Душа је оно што човека чини човеком. Захваљујући њој ми смо једино створење свесни своје рањивости и своје смртности. У исто време, њој захваљујемо своју величину јер нам душа омогућује знање о апсолуту, вечном, оном што је пролазно: истини, доброти, лепоти, праведности. Величина човека је да све те вечне вредности усвоји у свом времену. Томе тежи и сваки велики уметник; омогућити нам да доживимо непролазан свет.

Оно што филозофија јесте је брига за душу, способност да се оном вечном да место у времену. Ради те њене, трајне потраге за духовним вредностима и тежње да их прихватимо, ради свега тога свака филозофија вредна тог имена је метафизика. Тежња за животом у истини и стварањем света праведности никада неће бити завршена. На тај је начин сваки човек способан да се уздигне изнад себе, да буде бољи, да се мења и овом свету постане дом истини и праведности. На темељу тога, Римен закључује да бит Европе треба бити култура, а не економија, политика или технологија.

Бити Европљанин је стање ума, а Европа никада није довршена. Бити Европљанин значи борити се, борити се за европско хуманистичко друштво у чијем је центру идеја човека са тежњом душе на путу ка истини и праведности и за животом у праведном свету, једино то може бити мерило, односно мисао водиља свету који жели бити цивилизован.

Данас смо сведоци да гледамо остварење Кафкине мисли из *Процеса* у коме К. каже: „Лаж ће бити претворена у опште правило!“ То је учинила ЕУ, која није ништа друго до економска унија са безграничном ароганцијом према култури, филозофији и уметности, делујући једино у име економских интереса и политичких вредности, допуштајући да Унијом влада лаж у којој заборављамо истинску величину људског рода. Хоћемо ли прихватити повратак варварства или се борити за препород плем-

ства духа? Иако би требао бити једноставан, тај је избор тежак јер већина људи није борбена и храбра. На крају Римен поручује да је Европа прича, пуна суза, али и великих дела и вечитог сна.

ЛИТЕРАТУРА

Ниче Фридрих, *Vesela nauka*, Dereta, Beograd, 2015.
Rieman Rob, *Povratak Europe. Njene suze, djela i snovi*, TIM press, Zagreb, 2016.
Riemen Rob, *Vječiti povratak fašizma*, TIM press, Zagreb, 2011.

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 уносити 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 курзивом (*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 курзивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.
  - **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликата 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 курзивом (*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 курзивом (*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 графикона користити:

Изнад табеле/графикона центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикона 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 абецедном 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 рецензената је да доприносе 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 публиковању 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