



СРПСКА
ПОЛИТИЧКА
МИСАО
THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

СРБИЈА И ПОЛИТИЧКО-ЕКОНОМСКИ ПРОЦЕСИ

Мира Радојевић, Александар Стојановић, Растко Ломпар,
Милош Миленковић, Милован Суботић, Иван Димитријевић,
Милан Липовац, Милош Ерић, Михајло Бабин, Михаило Црнобрња

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Сава Аксић, Ивана Марковић, Марко Димитријевић,
Татјана Милић, Огњен Вујовић, Радојица Лазић

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Радослав Гађиновић, Владан Станковић, Дејана Вукасовић, Срђан Кораћ,
Младен Милошевић, Мирослав Младеновић, Владимир Ђукановић,
Слободан Нићин, Тамара Гајић

ПРИКАЗИ

Сања Стошић, Ђорђе Куљић



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 0354-5989

UDK 32

Година XXIV vol. 57

Број 3/2017.



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@srbbeograd.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.srbbeograd.rs

ISSN 0354-5989 UDK 32 Број 3/2017. XXIV vol. 57

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 Гађиновић,

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

Драгана Митровић, Љубиша Деспотовић

Чланови савета из иностранства

Mamoru Sadakata, Simon James Critchley, Anastasia Mitrofanova,

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

Пословни секретар

Смиљана Пауновић

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

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Радови СПМ/СПТ налазе се и доступни су у електронским базама научних часописа С.Е.Е.О.Л. (Central and Eastern European Online Library) и ЕРИН ПЛУС (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences).

Прелом и штампа - Еселоге д.о.о, Београд

Тираж: 300 примерака

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

С Р П С К А ПОЛИТИЧКА МИСАО

САДРЖАЈ

Уводник 9

Тема броја:

СРБИЈА И ПОЛИТИЧКО-ЕКОНОМСКИ ПРОЦЕСИ

Мира Радојевић

РАЗВОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ (СРПСКЕ)
ИСТОРИОГРАФИЈЕ О „ВЕЛИКОМ ОКТОБРУ” 13-33

Александар Стојановић, Растко Ломпар

ОСНИВАЊЕ ХРВАТСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ
У КОНТЕКСТУ НЕМАЧКЕ ПОЛИТИКЕ И РАТНИХ
ИНТЕРЕСА У ОКУПИРАНОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ 35-53

Милош Миленковић, Милован Суботић

НАСИЛНИ НЕДРЖАВНИ АКТЕРИ
И ПОЗИЦИЈА СРБИЈЕ 55-70

Иван Димитријевић, Милан Липовац

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ:
АНАЛИЗА ЕКСПОЗЕА МАНДАТАРА ВЛАДЕ
ОД 2007. ДО 2017. ГОДИНЕ 71-97

Милош Ерић, Михајло Бабин, Михаило Црнобрња

ЕФЕКТИ ОЧУВАЊА МОНЕТАРНОГ
СУВЕРЕНИТЕТА СРБИЈЕ 99-113

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Сава Аксић

ОДНОС ПРАВА И ПОЛИТИКЕ КАО ДРУШТВЕНИХ
ПОДСИСТЕМА И МОГУЋА (УСТАВНА) ГРАНИЦА
ИЗМЕЂУ ЊИХ 115-130

Ивана Марковић

УНИШТЕЊЕ НЕПОКРЕТНИХ КУЛТУРНИХ
ДОБАРА – ЗАШТИТА ПРЕМА МЕЂУНАРОДНОМ
КРИВИЧНОМ ПРАВУ 131-147

Марко Димитријевић

О ПОТРЕБИ ФОРМИРАЊА ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ У
ЕВРОПСКОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ 149-163

Татјана Милић

РЕГУЛИСАЊЕ УПОТРЕБЕ СИЛЕ У
МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА: СЛУЧАЈ
РЕЗОЛУЦИЈЕ 2249 САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УН 165-183

Огњен Вујовић

УТИЦАЈИ РИМСКОГ ПРАВА НА ЕВРОПСКО
ПРИВАТНО ПРАВО 185-204

Радојица Лазић

ЗАШТИТА ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА – ОД ПРАВНОГ
ОСНОВА ДО ПРАКТИЧНЕ ПРИМЕНЕ 205-222

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Радослав Гађиновић, Владан Станковић

ФУНДАМЕНТАЛИЗАМ – ФАНАТИЗАМ
– ТЕРОРИЗАМ 223-243

Дејана Вукасовић

ЕВРОПСКА УНИЈА И КОНТРОЛА ИЗВОЗА ОРУЖЈА:
ОГРАНИЧЕЊА И ПЕРСПЕКТИВЕ 245-272

Срђан Кораћ

ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК ЗА 21. ВЕК: КА САВРЕМЕНОМ
УЧИТАВАЊУ ГЕСЛА „ПЛЕМСТВО ОБАВЕЗУЈЕ” 273-288

Младен Милошевић, Мирослав Младеновић

УПРАВЉАЊЕ ПРАВНИМ РИЗИЦИМА
КАО ЕЛЕМЕНТ КОРПОРАТИВНЕ БЕЗБЕДНОСНЕ
ПОЛИТИКЕ 289-304

Владимир Ђукановић

ПРАВЦИ ДЕЛОВАЊА ОБАВЕШТАЈНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ ТУРСКЕ НА БАЛКАНУ 305-322

Слободан Нићин, Тамара Гајић

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СРБИЈЕ ПУТЕМ ВЕЋЕГ

УЧЕШЋА ЖЕНА У ПОЛИТИЦИ 323-339

ПРИКАЗИ

Сања Стошић

РЕКВИЈЕМ ЗА АМЕРИЧКИ САН 341-347

Ђорђе Куљих

СРБИЈА ТРАЖИ ВОЂУ 348-351

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

Introductory word 9

This Issue's Theme:

SERBIA AND POLITICAL AND ECONOMIC PROCESSES

Mira Radojevic

THE DEVELOPMENT OF YUGOSLAV (SERBIAN)
HISTORIOGRAPHY ON "GREAT OCTOBER" 13-33

Aleksandar Stojanovic, Rastko Lompar

FOUNDING OF THE CROATIAN ORTHODOX CHURCH
IN THE CONTEXT OF GERMAN POLITICS AND WAR
INTERESTS IN OCCUPIED YUGOSLAVIA 35-53

Milos R. Milenkovic, Milovan Subotic

VIOLENT NON-STATE ACTORS AND THE POSITION
OF SERBIA 55-70

Ivan R. Dimitrijevic, Milan Lipovac

NATIONAL INTERESTS OF THE REPUBLIC
OF SERBIA: ANALYSIS OF KEYNOTE ADDRESSES
OF PRIME MINISTER NOMINEES
FROM 2007 TO 2017 71-97

Milos Eric, Mihajlo Babin, Mihailo Crnobrnja

THE EFFECTS OF MAINTAINING MONETARY
SOVEREIGNTY IN SERBIA 99-113

LAW AND POLITICS

Sava Aksic

RELATION OF LAW AND POLITICS AS A SOCIAL
SUBSYSTEM AND POSSIBLE (CONSTITUTIONAL)
BOUNDARIES 115-130

<i>Ivana Markovic</i>	
THE DESTRUCTION OF IMMOVABLE CULTURAL PROPERTY – PROTECTION ACCORDING TO INTERNATIONAL CRIMINAL LAW	131-147
<i>Marko Dimitrijevic</i>	
ABOUT THE NEED OF CONSTITUTION THE FISCAL UNION IN EUROPEAN MONETARY LAW	149-163
<i>Tatjana Milic</i>	
REGULATION OF THE USE OF FORCE IN INTERNATIONAL RELATIONS: CASE OF RESOLUTION 2249 OF THE UN SECURITY COUNCIL	165-183
<i>Ognjen Vujovic</i>	
INFLUENCES OF ROMAN LAW ON EUROPEAN PRIVATE LAW	185-204
<i>Radojica S. Lazic</i>	
DATA SECRECY PROTECTION – FROM LEGAL BASIS TO PRACTICAL IMPLEMENTATION	205-222
ESSAYS AND STUDIES	
<i>Radoslav Gacinovic, Vladan Stankovic</i>	
FUNDAMENTALISM – FANATICISM – TERRORISM	223-243
<i>Dejana M. Vukasovic</i>	
EUROPEAN UNION AND ARMS EXPORT CONTROL: LIMITATIONS AND PERSPECTIVES	245-272
<i>Srdjan T. Korac</i>	
CIVIL SERVANT FOR THE 21 ST CENTURY: TOWARDS A MODERN DAY INTERPRETATION OF THE MOTTO "NOBLESSE OBLIGE"	273-288
<i>Mladen Milosevic, Miroslav Mladenovic</i>	
LEGAL RISK MANAGEMENT AND CORPORATE SECURITY POLICY	289-304
<i>Vladimir Djukanovic</i>	
WAYS OF ACTION OF TURKISH INTELLIGENCE SECTOR IN BALKANS	305-322

Slobodan Nicin, Tamara Gajic

DEMOCRATIZATION OF SERBIA THROUGH
THE INCREASED PARTICIPATION OF WOMEN
IN POLITICS 323-339

REVIEWS

Sanja Stosic

REQUIEM FOR THE AMERICAN DREAM 341-347

Djordje Kuljic

SERBIA IS LOOKING FOR A LEADER 348-351

УВОДНИК

Поштоване колеге/нице, главна тема овог броја часописа носи назив „Србија и политичко-економски процеси“. Базични разлог због кога смо се одлучили за ову тему је тај што смо сматрали неопходним да се скрене пажња на неке од веома важних политичко-економских, те ширих друштвених процеса у Републици Србији. Идеја којом се Редакција водила је потреба да се политичка мисао у Србији одреди према појединим догађајима из историје који обликују њено колективно сећање, али и актуелне друштвене прилике, и самим тим утичу на национални и верски идентитет српског народа. Такође, у фокусу теме броја су актуелни домаћи и шире постављени политички и економски проблеми, који се анализирају кроз призму деловања кључних политичких и економских актера.

Поред главне теме, у оквиру овог броја налазе се и већ стандардне рубрике „Право и политика“ и „Огледи и студије“ унутар којих се налазе радови који у жижу своје анализе стављају различите теме од ширег друштвеног значаја.

*Поштоване колеге/нице, надамо се да ћете и у овом броју наћи радове који ће користити вашем научно-истраживачком раду. Истовремено вас обавештавамо да ће тема за следећи број часописа **Српска политичка мисао** носити назив „КОСОВО И МЕТОХИЈА: НАЦИОНАЛНО И ПОЛИТИЧКО ПИТАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ“. Имајући у виду актуелна политичка дешавања у Републици Србији и позив на дијалог по питању статуса Косова и Метохије, часопис **Српска политичка мисао** жели да допринесе не само анализи овог веома осетљивог проблема, већ и да понуди његова могућа решења. У том смислу ће у следећем броју часописа не само главна тема броја, већ и остале рубрике, бити прилагођене управо овом захтеву. Позивамо све заинтересоване да своје радове за наредни број часописа доставе најкасније до 01. новембра 2017. године.*

ТЕМА БРОЈА

**СРБИЈА И ПОЛИТИЧКО-
ЕКОНОМСКИ ПРОЦЕСИ**

Мира Радојевић

Филозофски факултет, Универзитет у Београду

РАЗВОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ (СРПСКЕ) ИСТОРИОГРАФИЈЕ О „ВЕЛИКОМ ОКТОБРУ”*

Сажетак

У овом смо раду настојали да укажемо на посебности које је у проучавању Октобарске револуције, њених утицаја и одјека међу Јужним Словенима имала југословенска (српска) историографија. Иако постоји само неколико селективних библиографија радова објављених о овим темама, увидом у њих, као и у више десетина посебних издања и мањих прилога, закључили смо да је њен развој умногоме зависио од владајуће идеологије и типа друштвеног уређења, због чега се издвајају три периода: време између два светска рата, епоха социјалистичке Југославије и раздобље после њеног распада. Теме интересовања, методолошки приступи и (не) научна тумачења углавном су били одређени политичким опредељењима и уверењима историчара који су се њима бавили, националним интересима, постојањем или одсуством научних слобода.

Кључне речи: Русија, Октобарска револуција, Србија, Југославија, комунизам, идеологија, историографија, библиографија

Обновљено интересовање за историју Првог светског рата, подстакнуто стогодишњицом његовог почетка и тежњом појединих земаља да утичу на савремена тумачења узрока због којих је избио, резултирало је новим истраживањима, проучавањем мање познатих проблема, другачијим погледима и објављивањем неколико десетина монографија и зборника радова. Њихов допринос српској историографији у овом је тренутку тешко вредновати, али

* Рад је написан у оквиру пројекта бр. 47027, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

се неки преовлађујући утисци већ намећу. Приметно је, на пример, да су историчари веома мало пажње обратили на збивања у Русији током 1917. године и у потоњем периоду, без обзира на то што је њен излазак из рата не само утицао на промену положаја Краљевине Србије него и на стварање међународних околности у којима је формирана прва југословенска држава. Истовремено, „велики руски догађај”, како су у то време говорили поједини српски политичари, забринути због његових очигледних и вишеструких последица, дао је подстрек ширењу левичарских идеја с којима је југословенска краљевина била у сукобу током целог свог постојања. Управо отуд, изненађује несразмера између значаја ових питања и постојеће незаинтересованости истраживача да им се више посвете, што је у огромној супротности с периодом од краја 50-их до краја 70-их година XX века у коме се њима бавило више десетина историчара. Сви ти разлози, уз чињеницу да ће ове године на различите начине и с различитим побудама бити обележена стогодишњица Октобарске револуције, „оправдавају” потребу да се истакну најважније карактеристике доиста обимне литературе коју је о њој и о њеним утицајима у међувремену изнедрила југословенска (српска) историографија.

Протеклих деценија учињено је неколико, превасходно библиографских покушаја, углавном пригодног и ограниченог карактера, насталих приликом обележавања значајних годишњица или с намером да се забележи оно што је о болшевичкој револуцији написано у радничкој штампи и периодици.¹⁾

Прва потпунија библиографија сачињена је тек 1967. године, у време прославе 50-годишњице Октобарске револуције, захваљујући колективном раду Заједнице институција за изучавање радничког покрета и Савеза комуниста Југославије (СКЈ). Обухватила је књиге, чланке и прилоге објављене у радничкој периодци и периодичи Комунистичке партије Југославије (КПЈ) до 1941. године, као и посебна издања и мање радове публиковане у време Другог светског рата (1941–1945). Уз књиге и чланке о Октобарској револуцији, у ову је библиографију уврштено и оно што је писано о акцијама које су припадници радничког покрета и комунисти предузимали ради њене одбране, потом о њеним одјецима у свету, утицајима на пораст револуционарног расположења и потоњим прославама, како у Југославији тако и у свету. Због овако широког методолошког приступа та је библиографија имала преко 2.500 јединица, међу којима је било око 350 посебних издања. Између

1) Вредне библиографске податке садржавала је и обимна *Bibliografija izdanja o narodnooslobodilačkom ratu 1941–1945* (Београд, 1964), са око 250 књига и брошура посвећених „Великом Октобру”.

осталог, из ње се сазнало да је Лењинов Декрет о миру, усвојен 8. новембра 1917. на Другом сверуском конгресу совјета радничких депутата, већ 12. новембра исте године објављен у љубљанском листу *Нанреј*, а дан касније, 13. новембра, и у сарајевском *Гласу слободе*. Колико је познато, то су били први преводи овог чувеног револуционарног документа на неки од страних језика изван тадашње Русије.²⁾

Обележавање 50-годишњице Октобарске револуције било је повод да библиографска сазнања о њој буду и даље обогаћивана, будући да је истим поводом сачињен и попис посебних издања и чланака објављених после Другог светског рата: „Октобарска социјалистичка револуција. Југословенска библиографија књига и брошура 1945–1966”, са укупно 252 наслова. Пописом је обухваћена оригинална и преведена историјско-политичка литература о самој револуцији, грађанском рату, страном војној интервенцији против бољшевика, акцијама солидарности југословенског радништва с Совјетском Русијом, учешћу Југословена у револуцији и њеним одјецима у Југославији. Иако обимна, и та је библиографија била селективна, јер у њу нису уврштена поновљена издања и уметничка литература.³⁾

С обзиром на доба у коме су настајале, а у коме је владајућа партија комуниста контролисала и историјску науку, селективност ових првих библиографија посебно је видљива у чињеници да ниједна од њих није садржавала књиге и прилоге који су критички говорили о Октобарској револуцији. Ово се посебно односи на раздобље између два светска рата током којег је у југословенској краљевини став према идеји комунизма, паду царизма и победи бољшевика био изразито разнолик, с преовлађујућим негативним оценама. Настанак једне целовите библиографије, која би објединила све што је у протеклом веку написано не само о револуцији него и о свим збивањима с њом у вези, међутим, у скоројјој будућности тешко може очекивати, ако се има у виду сложеност таквог историографског подухвата, те одсуство интересовања, будући да је – барем у Србији – већина историчара посвећена националној проблематици, историји социјализма после Другог светског рата, хладноратовским и другим савременијим темама. Ипак, увидом у постојеће библиографије и садржину неколико десетина већих и мањих радова, настајалих у различитим историјско-политичким

2) Видети: Milan Vesović, „Oktobarska socijalistička revolucija. Jugoslovenska bibliografija knjiga i brošura 1945–1966”, *Prilozi za istoriju socijalizma*, br. 5, Institut za izučavanje radničkog pokreta, Beograd, 1968, стр. 691–693.

3) Исто, стр. 695–725.

околностима, могу се уочити посебности југословенске (српске) историографије о Октобарској револуцији и донети поузданији закључци.

Најпре, очито је да је однос према овом проблему углавном зависио од политичких уверења, владајуће идеологије и друштвеног уређења, што је умногоме ограничавало или пак допуштало слободу историчара у одабиру тема, методолошким приступима, тумачењима и изношењу резултата проучавања. Из тих разлога могу се јасно издвојити три периода: доба југословенске краљевине, епоха социјалистичке Југославије и време након њеног распада, од 90-их година прошлог века до данас. Мада је у сваком од њих постојало интересовање за историју левичарских идеја и настанак прве земље социјализма, а истовремено био евидентан и њихов утицај на поједине историчаре, приметно је да су промене историјске околности остављале траг у историјској науци. Отуда не би било претерано рећи да се историја југословенске државе развијала готово паралелно са ставом њених историчара према Октобарској револуцији. Утисак оснажује чињеница да се настанак југословенске државе подударио с пропашћу Руског царства и био с њим у тесној вези, будући да је рушење царске Русије потирало потребу за одржањем Аустроугарске као њене противтеже на Балкану. Неколико деценија доцније, трагични распад Југославије одвијао се малтене истовремено с урушавањем Совјетског Савеза. У међувремену, две су државе пролазиле кроз често драматичне фазе у међусобним односима, прекидале и успостављале дипломатску сарадњу, бориле се на истој ратујућој страни, отварале жестоке идеолошке сукобе, налазиле се на ивици ратног окршаја и изнова мириле. Озбиљност и дуготрајност тог историјског процеса нужно су се одразили на садржину и тумачења историјске науке.

У југословенској краљевини се о постојању научне историографије о Октобарској револуцији не може говорити, с обзиром на то да није било никаквих услова за проучавање историјских извора и историографска истраживања. У њиховом одсуству, текућа штампа и периодика углавном су објављивале публицистичко-политичке и друштвено ангажоване текстове, уз повремена лична сведочења ретких савременика, потом повратника из Русије, првенствено бивших аустроугарских војника заробљених на Источном фронту, а затим и руских емиграната.⁴⁾

4) Видети: Радослав Јовановић, *Зашто сам и како био и остао у Русији од 1913 до 1923*, Југославија, Београд, 1925; Јован Д. Миланковић, *Успомене из Сибира 1918–1919 и пут океаном у домовину*, Време А. Д., Београд, 1926; Franko Potočnjak, *Iz emigracije, 4. U Rusiji*, Narodne novine, Zagreb, 1926.

Већина грађанства испољавала је отворен непријатељски приступ, због чега се у публикованим прилозима говорило о „бољшевичком злу”, „бољшевичкој зарази” и „бољшевичком вирусу”, чије је ширење морало бити заустављено. Такве или сличне изразе користили су и најистакнутији југословенски политичари и државници, међу којима и краљ Александар, који није крио гнушање према револуционарним променама у Русији и моделу друштва који је тамо стваран. Насупрот томе, појављивала се знатнијеља нарочито млађе, слободоумније интелигенције, заинтересоване да се упозна са „совјетским експериментом”, донетима колективизације и Нове економске политике, промењеном улогом жена, настанком нових уметничких праваца. То су били неки од разлога због којих су се појединци одлучивали да отпутују у Совјетску Русију и сами се, без посредника, суоче с тековинама Октобра.

Један од првих који је крајем 1924. и почетком 1925. године походио Русију био је Мирослав Крлежа, чија су левичарска опредељења била добро знана. Иако је обишао и друге земље и градове, његова књига *Излет у Русију*, испуњена „путним импресијама”, преточеним у путописе, есеје и студије, изазвала је доста велику радозналост.⁵⁾ Годину дана касније, 1927, поводом прославе десетогодишњице Октобарске револуције, на далеки пут у Русију одлучила су се још тројица интелектуалаца: Владислав Рибникар, директор *Политике*, вајар Сретен Стојановић и књижевник Драгиша Васић, чувен и по својим републиканским уверењима. Под снажним утиском онога што су видели, сва тројица су стечена знања, али и емоције, поделили с јавношћу. Владислав Рибникар је то учинио у неколико новинских текстова у *Политици*, Сретен Стојановић у *Новостима*, а Драгиша Васић у *Времену*. Последња двојица су потом своје текстове сабрали у мањим књигама.⁶⁾

„Требало је бити у нашој кожи”, записао је Драгиша Васић. „Дошли смо у земљу коју волимо, у којој никад раније нисмо били.

5) Mirosław Krleža, *Izlet u Rusiju*, Narodna knjižnica, Zagreb, 1926.

6) Сретен Стојановић, *Импесије из Русије*, Новости, Београд, 1928; Драгиша Васић, *Утисци из Русије*, Млада Србија, Београд, 1928. Русија је у то време, како је написао песник Бранислав Миљковић, привлачила социологе, економисте, уметнике и новинаре, све који су желели „да осмотре нове организације живота, да проуче или осете живот стваран на другачијим односима но по Европи.” У Русију су одлазили пријатељи и непријатељи, они који су тражили „дубље одговоре” или „ловили сензације”. Била је у средишту интересовања, подстакнутог побуном против „дегенерисаних система и застарелих калупа” у којима је живела Европа. У њу се гледало „са вером и сумњом”, страхом и стрепњом. Насупрот том европском интересовању, у југословенској краљевини се о Русији најчешће ћутало, „као да се тамо не замећу нове основе животу, које човечанство воде на прекретницу” (Бранислав Миљковић, „Две наше књиге о Русији”, *Српски књижевни гласник*, књ. XXIV, бр. 4, 16. јун 1928, стр. 302).

И дошли смо у земљу о којој смо најсупротније и најразноврсније слушали и читали.” Из њене је прошлости „дошао хаос” и „једно од највећих и најкрвавијих Плаћања што га је Историја забележила”. После два месеца упијања најразличитијих утисака, с олакшањем је закључио да је остварио циљ због којег је кренуо на пут и који му је на почетку изгледао не само толико велики да га је тешко било остварити, него га чак и јасно представити. Јер, с усхићењем је могао забележити: „*ово што сам видео, чему сам сад присуствовао, то је нешто огромније и бескрајније, то је метеж духовни, то је метеж историски, то је метеж човечански*” (истакнуто у оригиналу – прим. М. Р.).⁷⁾

Можда не тако узбудљиви, али неретко подједнако интригантни текстови могли су се прочитати и у доста богатој југословенској периодици, у којој су поједини часописи, попут загребачке *Нове Европе*, београдског *Српског књижевног гласника* или сарајевског *Прегледа* континуирано излазили и бар повремено успевали да задовоље и политички смелија интересовања својих читалаца. *Нова Европа* је у том погледу, бар када је реч о Совјетској Русији, била најхрабрија, не задовољавајући се само информацијама о уметничким или књижевним темама. Напротив, у периоду од 1920. до 1940. године често је писала о политичким и привредним збивањима, али су прилози које је публиковала – иако су их писали добро упућени сарадници – највећим делом били политичко-публицистички, без правих додирних тачака с научном историографијом.

Исто се може рећи и за тадашњу радничку штампу, на чију је садржину пресудан утицај имала КПЈ као авангарда и предводничка снага радничког покрета. Објављени текстови су због тога били потпуно некритички и снажно политичко-идеолошки обојени. То се нарочито односи на време несметаног политичког деловања комуниста између 1919. и краја 1920. године, током којег је постојала слобода изношења револуционарних идеја и страначке агитације. Након потпуне забране рада КПЈ Законом из 1921, опадао је и број радничких листова под њеном контролом, нарочито после завођења личног режима краља Александра 1929. године. Немали број листова губио је континуитет у излажењу, како због недостатка материјалних средстава тако због репресивних мера владајућег поретка, изразито антикомунистички настројеног. Осим тога, покушај сабирања свега што је у овим листовима написано о Октобарској револуцији, њеним одјецима и утицајима у Србији отежано је и због тога што је знатан део ове штампе с временом неповратно

7) Драгиша Васић, *Утисци из Русије*, нав. дело, стр. 48–50, 75.

изгубљен. Срећом по истраживаче, поједини листови, попут *Пролетера*, поново су објављени као репринт издања. И поред наведених тешкоћа, количина левичарске штампе намеће закључак да би само њено прикупљање и евидентирање текстова о Октобарској револуцији представљало прави истраживачки подухват. Уз то, ово би истраживање нужно морало да укључи и пораст левичарске литературе, нарочито од средине 30-их година. Управо у то време, међутим, објављена је и једна од ретких књига која је, иако ју је написао члан КПЈ, ванредно оштро осуђивала последице стаљинистичких чистки у Совјетском Савезу. Реч је о доиста чувеној књизи Живојина Павловића *Биланс совјетског термидора: приказ и открића о делатности и организацији Стаљинског терора* (Београд 1940). Симптоматично је да су њену дистрибуцију онемогућиле власти југословенске краљевине, будући да је у време када је настала започео процес успостављања југословенско-совјетских дипломатских односа, те је свако инсистирање на поразним последицама Стаљинове самовладе било политички непожељно. Веран идеалима комунизма, Живојин Павловић је, међутим, све оно што се у Совјетском Савезу дешавало после Лењинове смрти сматрао огрешењем о тековине Октобра.

Револуционарно-комунистички оријентисана литература и штампа, која је великом упорношћу глорификовала Октобарску револуцију као неспоран и вечан извор надахнућа свих револуционара света, имала је природни наставак у Другом светском рату, а потом и у послератном периоду. Мада су југословенско-совјетски односи у том вишедеценијском раздобљу доживљавали драматичне историјске преокрете, КПЈ (СКЈ) никада није умањавала њену вредност и идејну поузданост. Напротив, критикујући стаљинизам и његова застрањивања, трудила се да докаже своју идеолошку чистоћу и оданост идејама марксизма-лењинизма. О значају „Великог Октобра” говорила је чак и више но што су то чинили поклоници демократије из грађанских кругова када су се позивали на вредности Француске револуције из 1789. године. Осим тога, промењене политичко-историјске околности суштински су утицале и на начин бављења историјом Октобарске револуције и њеним значајем. Знатно је порасла количина преводилачке литературе, тако да су до читалаца долазили оригинални радови класика марксизма и лењинизма, као и друга дела; инсистирало се на идејној повезаности КПЈ и југословенске револуције с большевичким искуствима; започело је објављивање историјских извора; у границама идеолошких (не)слобода настајала је прва озбиљнија научна историографија. Њени домети пак трпели су и због тешкоћа истраживања у совјетским архивима, у којима је дозволу рада добијао тек понеко од југословенских историчара. Ово је нужно утицало

на одабир тема, због чега је акценат стављан на одјеке Октобарске револуције, утицаје и учешће Југословена у револуционарним збивањима. Поштовање је исказивано и тиме што је револуција писана великим словом, чиме се желела истаћи њена јединственост и непоновљивост. Посебан подстицај давале су велике годишњице, у време којих је прослава Октобарске револуције требало да буде обележена и пригодним издањима.

Већ је 40-годишњица избијања револуције пропраћена историографским радовима који су најављивали почетак свеобухватније научне делатности, али и њене будуће правце. Поставивши као примарни задатак да на „конкретним историјским чињеницама укаже и објасни како је и колико Октобарска револуција утјецала на развитак југословенских земаља и то првенствено за Првог свјетског рата”, Фердо Чулиновић је објавио књигу о њеним одјецима на југословенским просторима.⁸⁾ Исте године, публикована је и споменица револуције, припремљена као збирка докумената, говора и мишљења истакнутих вођа револуције, почев од Лењина, потом делатника Коминтерне, светских револуционара, југословенских комуниста и књижевника. Колика је пажња посвећена овом издању показује и то што су у редакционом одбору били проверени револуционари, попут Родољуба Чолаковића и Крста Попиводе, партијски радници и историчари. Приметна је била и њихова различита национална припадност, што је потврђивало да владајућа партија није ништа „препуштала случају”, те да ће такав приступ у будућности постати својеврсно правило.⁹⁾

Партијска контрола била је сасвим очигледна и приликом обележавања 40-годишњице оснивања КПЈ. Према првобитној замисли, требало је да буде објављено шест томова зборника сећања, којима би било обухваћено раздобље од 1919. до 1959. године, а који би представљали „својеврсну илустрацију борбеног пута наше Партије и у исто време прилог за обраду њене историје.”¹⁰⁾ Како је цео пројекат конципиран хронолошко-проблемски, у првом тому је једно поглавље било посвећено везама Југословена с Октобарском и Мађарском револуцијом. Централно место у њему

8) Ferdo Čulinović, *Odjeci Oktobra u jugoslavenskim krajevima*, 27. srpanj, Zagreb, 1957.

9) *Oktobarska revolucija. 40 godina*, Kultura, Zagreb, 1957. Обележавању 40-годишњице припадали су и други историографски радови: Drago Škorić, „Uloga povratnika iz ruskog zarobljeništva u razvoju događaja u Hrvatskoj potkraj godine 1918”, *Starine JAZU*, knj. 46, Zagreb, 1956, str. 7–21, те збирка докумената коју је годину дана касније приредио Јосип Видмар (Josip Vidmar, „Prilozi građi za povjest 1917–1918. s osobitim obzirom na razvoj radničkog pokreta i odjeke Oktobarske revolucije kod nas”, *Arhivski vjesnik*, I, Zagreb, 1958, str. 11–173).

10) *Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960, стр. 5.

припало је сведочењу Јосипа Броза Тита о његовом учешћу у револуционарним дешавањима у Русији. Свака Титова реч била је добро промишљена и садржавала неку врсту званичног става о Октобарској револуцији, који је отуда имао обавезујући карактер и за историчаре.

Кратко поменувши да је као аустроугарски војник још у Петроварадину хапшен због својих социјалистичких и антиратних ставова, Тито је објаснио како је доспео у руско заробљеништво и колико је скромно било његово учешће у потоњој револуцији. Пресудну важност дао је чињеници што се тамо уопште налазио и добио прилику да учи на искуствима большевика. „Наравно, утицај Револуције на нас био је огроман”, казао је. „Прије свега, она је убрзала крај рата. Револуција је отворила очи војницима и једне и друге стране. Они су изишли из ровова и прошли кроз жичане препреке да би се братимили. Империјалисти су покушавали да продуже рат, али већ ништа нису могли да учине. Војници нису хтјели да ратују, жељели су да оду кућама.” Давши овако једнострано тумачење узрока који су довели до завршетка рата, Тито није ни поменуо значај савезничке победе или допринос Србије пробоју Солунског фронта и ослобођењу југословенских покрајина. Истовремено, истакао је улогу коју су повратници из руског заробљеништва имали на пораст социјално-политичког незадовољства у Краљевини СХС. Јер, „вративши се у домовину, они су причали о ономе што су видјели. Они су много научили долазећи у додир с руским војницима. И донијели су у нашу земљу пароле о миру, о власти радника и сељака. Људи су то слушали, почињали да мисле како да код себе учине нешто слично. Размишљали су о устанку. Наравно, код нас у Југославији услови нису свуда једнаки. У Србији, на примјер, таквих револуционарних расположења било је мало, зато што се земља тек ослободила од окупације, и сељака је привлачила земља, миран рад. А у Хрватској и Словенији, гдје је радничка класа била јача, а сељаци, за разлику од српских, нису имали никаквих демократских права, – почела је права револуционарна борба.” Могућност избијања већег устанка, продужавао је своје објашњење Јосип Броз Тито, уплашила је хрватску буржоазију, будући да би он био уперен „не против српског господства, него против великопоседника уопште”, у чему се такође огледао значај Октобарске револуције. Штавише, под њеним директним утицајем формирана је и КПЈ, „најјача комунистичка партија у Европи”, која је – захваљујући том искуству – издржала период илегалног рада. „Југословенска комунистичка партија”, тврдио је Тито, „црпела је своје идејне принципе из искуства Октобарске

револуције, из учења Маркса – Енгелса – Лењина. Управо зато, налазећи се под терором, Комунистичка партија Југославије наставила је да руководи радничком класом, сељаштвом, националним покретом. Управо зато КПЈ је и за вријеме Другог свјетског рата била послје КП Совјетског Савеза једина комунистичка партија у Европи која је била у стању да организује Народноослободилачку партизанску борбу против фашистичких освајача, иако сама Партија тада није била нарочито бројна. Четири године трајала је ова тешка, крвава борба. А такву борбу могла је да води само Партија надахнута Великом октобарском револуцијом. Зато је, подвлачим, Октобарска револуција за нас имала огroman, одлучујући значај. Да није било Октобарске револуције, не би било могуће организовати отпор о коме говорим, не би била могућа садашња социјалистичка изградња у Југославији нити у било којој другој земљи. Октобарска револуција отворила је нову еру у историји човјечанства. Живот је показао да је овакво тврђење потпуно правилно.”¹¹⁾

У овом је сведочењу и мишљењу Јосипа Броза Тита готово свака реч била подједнако важна и обавезујућа: због чега је одабрао да говори баш о Октобарској револуцији, у ком тренутку југословенско-совјетских односа је то учинио, какву је поруку слао Совјетском Савезу и иностранству, шта је очекивао од најближих сарадника и историчара, какав је речник користио, с обзиром на недвосмислену изјаву да је тврђење које је изнео „потпуно правилно”.

Мада су и други сведоци октобарских догађаја, попут Павла Грегорића и Фрање Новака, говорили о свом учешћу у револуционарним збивањима, њихова сведочења су представљала само илустрацију и допуну онога што је рекао Јосип Броз.¹²⁾ Ипак, нису била без значаја, а требало би им придодати и текст Николе Груловића, једног од најзначајнијих Југословена учесника Октобарске револуције, који се том приликом подсетио комунистичке групе „пелагићеваца”, основане од стране повратника из Русије.¹³⁾ Јер, стиче

11) Josip Broz Tito, „Moj boravak u Rusiji za vrijeme revolucije”, *Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960, стр. 23–28.

12) Видети: Pavle Gregorić, „S pukom Matija Gubec u Crvenoj armiji”, *Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960, стр. 28–29; Franjo Novak, „Naši ratni zarobljenici u Rusiji na strani Oktobra”, *Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960, стр. 29–32.

13) Никола Груловић, „Оснивачка конференција Пелагићеваца”, исто, стр. 41–49. Видети и: Никола Груловић, „Југословенска комунистичка револуционарна група *Пелагић*”, *Зборник за друштвене науке*, Матица српска, бр. 22, Нови Сад, 1959, стр. 108–128; Лазар Вукичевић, „Успомене из Октобарске револуције. Пролетерска отаџбина”,

се утисак да је објављивање тог зборника и истицање неких нових или до тада мање проучаваних тема утицало на приређивање других, обимнијих сећања и почетак детаљнијих истраживања. Сам Никола Груловић, на пример, објавио је две године касније своју посебну, често цитирану, али и оспоравану књигу о учешћу Југословена у Октобарској револуцији и грађанском рату у Русији. Како је нагласио, њоме је желео да покаже да је југословенска радничка и сељачка омладина „сналажљиво и неустрашиво пропагирала социјалистичке идеје и смело се прихватала задатка организовања револуционарног покрета у далекој Русији, и из својих редова организовала војне одреде Црвене гарде и Југословенски комунистички пук, са којима је ушла у састав Црвене армије да се у њеним редовима, раме уз раме са руским радницима и сељацима, бори против буржоазије у октобарској социјалистичкој револуцији и грађанском рату у Русији.”¹⁴⁾

На основу прегледаних историографских радова стичемо утисак да је у проучавању Октобарске револуције и тема које су с њом биле у ужој вези највише урађено приликом обележавања њене 50-годишњице. Током те 1967. године одржана су чак три већа научна скупа. Први, под насловом *Октобарска револуција и народи Југославије*, одржан је у Котору, од 24. до 28. октобра; други у Љубљани, с нешто скромнијим, али и ширим називом – *Научно саветовање поводом 50-годишњице октобарске револуције и 30-годишњице Оснивачког конгреса КП Словеније* (2–4. новембар), а трећи у Београду: *Југословени и октобарска револуција* (5–6. новембар). Сва три скупа заједно су окупила више десетина југословенских историчара, дајући им могућност да представе најновија истраживања, провере постојећа и сучеле своје погледе.¹⁵⁾

Осим одржавањем научних скупова, годишњица Октобарске револуције је током 1966–1967. године обележена објављивањем неколико нових књига. Владајућа партија је посебну пажњу посветила публикацији *Октобар у Југославији 1918–1945. Избор докумената о годишњицама Октобра*, коју је приредила Заједница института за изучавање историје радничког покрета и СКЈ. Определивши се, вероватно по налогу „одозго”, да објаве историјске изворе о прославама годишњица Октобарске револуције у Југосла-

Зборник за друштвене науке, Матица српска, бр. 22, Нови Сад, 1959, стр. 129–145; Тоска Вукичевић, „Из живота и рада Лазара Вукичевића”, *Зборник за друштвене науке*, Матица српска, бр. 22, Нови Сад, 1959, стр. 146–149.

14) Никола Груловић, *Југословени у рату и Октобарској револуцији*, Просвета, Београд, 1962, стр. 5.

15) Детаљније: *Prilozi za istoriju socijalizma*, Institut za istoriju radničkog pokreta, br. 5, Beograd, 1968, стр. 635–674.

вији, приређивачи су одлучили да „широј јавности” омогуће „да и на овом примеру упозна доследност КПЈ идејама Октобра, њену солидарност и интернационализам”. Ради остварења те намере, истраживањем су обухваћени партијски, државни и војни архиви и библиотеке, захваљујући чему је сакупљено око три хиљаде различитих докумената: прогласа, летака, чланака, извештаја, наредба, телеграма, полицијских и судских извештаја, будући да је КПЈ током тих 28 година поштовање Октобарске револуције најчешће морала да показује у условима илегалног рада или усред рата.¹⁶⁾ Овако замашан посао обележиле су Титове речи: „Велики Октобар запалио је револуционарни дух стотина милиона радних људи у читавом свијету и улио им самопоуздање у њиховој великој борби за нови свијет.” Из сасвим разумљивих разлога, та се мисао налазила у уводу књиге.

Донекле сличну намену имала је и илустрована књига *СССР. Земља Октобра*, у којој су сабрани обимом мањи радови чак 44 аутора из Совјетског Савеза и Југославије, углавном државника, политичара, „јавних радника”, историчара и новинара, који су писали о успостављању совјетске власти, историји совјетске државе, привреди и култури.¹⁷⁾ На озбиљнијим научним амбицијама настале су књиге Слободана Босиљчића, Станислава Стојановића и Петра Милосављевића.¹⁸⁾ Истовремено, продубљена су сазнања о неким претходно већ отвореним темама, нарочито о одјецима Октобарске револуције у југословенској држави, политичкој делатности повратника из Русије и учешћу Југословена у бољшевичкој револуцији.¹⁹⁾

С друге стране, приметан је био пораст преводилачке литературе која је, осим изворних дела класика марксизма и лењинизма, обухватила истраживања о улози Југословена у Октобарској

16) *Октобар у Југославији 1918–1945. Избор докумената о годишњicama Октобра* (избор и редакција: Милајло Апостолски), Институт за истраживање радничког покрета, Београд, 1967, стр. 791.

17) *СССР. Земља Октобра* (приредио: Ђуро Ђурашковић), Комунист, Београд, 1967.

18) Слободан Босиљчић, *Октобарска револуција 1917. у прве године совјетске власти*, Младост, Београд, 1966; Станислав Стојановић, *Локални совјети у Совјетском Савезу*, Београд, 1967; Петар Милосављевић, *Велика октобарска социјалистичка револуција*, Рад, Београд, 1967.

19) Видети: Kasim Isović, „Odjeci i uticaji Oktobarske revolucije na prilike u radničkom pokretu Bosne i Hercegovine (1917–1921)”, *Glasnik Arhiva i Društva arhivskih radnika Bosne i Hercegovine*, god. VII, knj. VII, Sarajevo, 1967, стр. 283–570; Bogumil Hrabak, „Dolazak organizovanih povratnika iz Sovjetske Rusije u Jugoslaviju 1918–1919. godine”, *Zbornik*, 4, Historijski institut Slavonije, Slavonska Požega, 1966, стр. 239–281; Toma Milenković, „Stav jugoslovenske vlade prema povratnicima iz Sovjetske Rusije”, *Vojnoistorijski glasnik*, br. 2, maj – avgust 1968, стр. 205–215; Toma Milenković, „Uticaj oktobarske revolucije na koncepcije i delatnost Jugoslovenskog komunističkog revolucionarnog saveza pelagičevaca”, *Istorija XX veka*, zbornik radova, X, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 1969, стр. 235–245.

револуцији и грађанском рату. Преведене су, на пример, и објављене књиге Владимира Зелeњина и Ивана Очака.²⁰⁾ Пишући предговор за књигу Ивана Очака, која је годину дана раније објављена на руском језику, Владо Стругар је написао да је она представљала „најпотпунију научну студију стварања и делатности југословенских комунистичких група у Русији и учешћа Југословена, војника Црвене армије, у борби за совјетску социјалистичку републику.” Мада је њен аутор нагласио „да је тешко утврдити колико је између више од 200.000 Југословена, који су се 1917. године нашли у Русији, било бораца за совјетску власт”, као сасвим реална прихваћена је претпоставка „да се у грађанском рату с оружјем у руци борило за совјетску републику више од 30.000 Југословена”. По речима Влада Стругара, тај број је био „веома импозантан”, с обзиром на постојеће процене да је таквих „интернационалиста” укупно било око 50.000. Он сам веровао је у наведене бројке, сматрајући да су „проистекле из до сада најпотпуније проучених извора, не баш богатих подацима за овај закључак”.²¹⁾

Независно од проверљивости бројки које је наводио Иван Очак, добрим делом захваљујући његовим истраживањима, југословенска јавност сазнала је више о југословенским ратницима у Октобарској револуцији: Владимиру Топићу,²²⁾ Павлу Грегорићу, Ивану Матузовићу, Данилу Срдичу, Николи Груловићу, Алекси Дундићу... Посебну знатнијељу изазивао је Алекса Дундић, чувени коњаник и херој грађанског рата, око чијег је имена већ била створена интригантна легенда, изазивајући контроверзне тврдње о правом имену, крају у коме је рођен, националној припадности и животу који је водио до доласка у Русију.²³⁾

20) Владимир Зелeњин, *Југословени под заставом Октобра*, Младо поколење, Београд, 1967; Иван Очак, *Југословени у Октобру*, Народна књига, Београд 1967. Иван Очак је о истим питањима објавио још неколико већих и мањих радова. Издвојили бисмо књигу Иван Очак, *У борби за идеје Октобра. Југословенски повратници из Совјетске Русије (1918–1921)*, Стварност, Загреб, 1976, у којој је дат исцрпан приказ историографске литературе о повратницима, а уз њега и веома обимна и прецизна библиографија.

21) Иван Очак, *Југословени у Октобру*, нав. дело, стр. 11. О учешћу Јосипа Броза Тита у овој књизи је наведено тек неколико података. Речено је како је због „антимилитаристичке пропаганде пребачен на Карпатски фронт. Пошто је 1915. тешко рањен, нашао се међу ратним заробљеницима у Русији”. У јулу 1917. године „стигао је у Петроград, где је учествовао у јулским демонстрацијама. Али, кад је покушао да се врати кући, ухапшен је и прогнан у Сибир.” Октобра исте године, у Омску је ступио у Црвену гарду и заједно с руским болшевицима агитовао међу ратним заробљеницима. Потом је, крајем 1920. године, стигао у Југославију (исто, стр. 167).

22) Иван Очак, *Војник револуције. Живот и рад Владимира Џопаца*, Спектар, Загреб, 1980.

23) Видети: Милорад Драговић, *Алекса Дундић: црвени коњаник*, Нови дани, Београд, 1957; Миодраг Ашанин, Лазар Чолић, *Алекса Дундић. Сабља над степом*, Димитрије Туцовић, Титово Ужице, 1967; Vladimir Vladimirovič Zelenjin, Maja Mihajlova

Наредних година, па и целу деценију, југословенска историографија се – када је реч о Октобарској револуцији – посвећивала углавном већ отвореним темама, допуњујући постигнуте истраживачке резултате. Томе је посебно допринело прикупљање и приређивање историјских извора, чиме су до тада освојена знања постајала проверљивија, а сећања се могла упоређивати с документима различите провинијенције. Поводом 60-годишњице, на пример, публиковане су још две књиге о учешћу Југословена у болшевичком преврату.²⁴⁾

У исто време, међутим, појавила су се нова истраживачка интересовања, попут занимања за руске емигранте у југословенској краљевини,²⁵⁾ проблем успостављања југословенско-совјетских дипломатских односа и последице Октобарске револуције на међународни положај Краљевине Србије, а уједно с тим и за однос који је тадашња српска влада заузела према паду царизма и победи болшевика. Могло би се рећи да је истраживање управо овог последњег проблема не само проширило круг проучаваних питања него и обележило „повратак” српској националној историји. У том погледу, прекретницу је направила књига Николе Поповића о односима Србије и Русије током Великог рата, у којој је, између осталог, велика пажња посвећена настанку Српског добровољачког корпуса у Русији и питању његове употребе, везама Србије и буржоаско-демократске Русије (март – новембар 1917) у оквиру којих је српска влада настојала да уз помоћ руске Привремене владе измени уговор Антанте с Румунијом о уступању Баната, те да добије подршку за јачање Солунског фронта. Са становишта будућих веза, најзначајнији је пак био однос српске владе према болшевичком преврату и војној интервенцији Антанте према Совјетској Русији, што је и довело до прекида дипломатских односа. Јер, иако је у акцији западноевропских савезника учествовао само тзв. Допунски батаљон од 1.200 српских војника, Србија је „од краја јуна 1918. и de facto и de jure узела учешће у Антантинијој оружаном

Sumarokova, „Legenda i stvarnost. Činjenice iz biografije Crvenog Dundića”, *Prilozi za istoriju socijalizma*, br. 5, Institut za izučavanje radničkog pokreta, Beograd, 1968, стр. 389–415; Никола Поповић, „Порекло Алексе Дундића”, нав. дело, бр. 6, Београд 1969, стр. 357–368.

24) *Jugosloveni u Oktobarskoj revoluciji. Zbornik sećanja Jugosloviena učesnika oktobarske revolucije i građanskog rata u Rusiji 1917–1921* (priredio: Nikola Popović), Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga, Beograd, 1977; *Učešće jugoslovenskih radnih ljudi u Oktobarskoj revoluciji i građanskom ratu u SSSR. Zbornik dokumenata i materijala* (redigovao: Milorad Simonović), Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga, Beograd, 1979.

25) Прву потпуну монографију написао је Мирослав Јовановић, *Досељавање руских избеглица у Краљевину СХС 1919–1924*, Стубови културе, Београд, 1996.

интервенцији против Совјетске Русије”. Према закључку Николе Поповића, узрок томе налазио се у интересу српске владе „да се у Русији сруши совјетска влада, која је склопила сепаратни мир са Централним силама, практично завршила рат” и остала суштински незаинтересована за решавање српског и југословенског питања на начин коме је тежила Краљевина Србија. И зато, за њену је владу „била пријатељска свака буржоаска руска влада, насупрот идеолошки противној болшевичкој влади”.²⁶⁾

Истој теми, неколико година доцније, посветио се и Ђорђе Станковић, проучавајући улогу Николе Пашића у настанку југословенске државе и његове дипломатске покушаје да за програм југословенског уједињења придобије силе Антанте. Констатујући да је изласком Русије из рата ослабљен блок западноевропских савезница, а Србија „дефинитивно изгубила најснажнији ослонац своје спољне политике”, он је пратио како је тај „крајње неповољан спољнополитички положај” убрзао доношење одлуке Николе Пашића, „мимо знања савезника, о успостављању незваничних контаката са совјетском владом”. Већ у децембру 1917, председник српске владе је успео да успостави везу са Лавом Троцким, а у јануару 1918. године незванично је интервенисао да совјетска влада пружи подршку покушајима дезанексије Босне и Херцеговине.²⁷⁾ Као што је познато, та су настојања била узалудна, иако су совјетске власти обелоданиле садржину претходно потписаних тајних уговора између савезничких дипломатија.

Друго издање књиге Ђорђа Станковића публиковано је у времену распада југословенске државе, чији је нестанак утицао на промене у друштвеној и националној свести, култури сећања, историографским интересовањима и (не)научним тумачењима. Као и у претходним временима, мада на другачији начин, политичка дешавања неретко су реметила објективност и поузданост историјске науке. Међу највидљивијим последицама налазили су се крајње критичан однос према улози КПЈ (СКЈ) у историји југословенских

26) Nikola Popović, *Odnosi Srbije i Rusije u Prvom svetskom ratu*, Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga, Beograd, 1977, стр. 468. Неколико деценија доцније, Никола Поповић је последња два поглавља ове књиге објавио под насловом *Србија и руска револуција 1917–1918* (Завод за уџбенике, Београд, 2014), додајући им још два прилога: текст о Јовану Миланковићу, последњем српском дипломати у царској Русији, и југословенској историографији о дипломатским југословенско-совјетским односима између два светска рата. Док је први прилог најпре објављен у зборнику радова *Српско-руски односи од почетка XVIII до краја XX века* (САНУ, Београд 2011, стр. 185–205), други је први пут био публикован у *Часопису за савремену новијест* (бр. 1, Загреб, 1976, стр. 69–77).

27) Ђорђе Станковић, *Никола Пашић, савезници и стварање Југославије*, друго проширено издање, Задужбина Николе Пашића, Зајечар, 1995, стр. 230, 232.

народа и окретање националној историји, у чијем се проучавању научни приступ сударао са ненаучним потребама и злоупотребама. Треба, међутим, нагласити да се – говорећи о том периоду – често називаном постјугословенском, нужно ограничавамо на основне тенденције и смерове у српској историографији.

Једна од првих књига у којој су утицај Октобарске револуције и потоња политика Коминтерне на формирање програма КПЈ приказани у критички наглашенијем приступу била је монографија Косте Николића о большевизацији КПЈ у првој деценији њеног постојања.²⁸⁾ Дајући нова тумачења историје КПЈ у првој деценији њеног постојања, он је посебно истакао поразне последице большевичке агитације у земљама које су тек изашле из рата и у којима су победници из „Октобра” покушали да подстакну социјално незадовољство, тежећи изазивању револуције. Готово истоветне закључке представио је и Горан Милорадовић у књизи о принудној изолацији којој су власти Краљевине СХС подвргавале повратнике из Русије.²⁹⁾ Иако се до појаве његове студије сматрало да је о повратницима из руског заробљеништва најважније већ речено, он је открио готово непознату тему: постојање логора за интернирце и пријемних логора у којима су привремено задржавани бивши руски заробљеници, углавном некадашњи војници аустроугарске монархије. Резултатима својих истраживања оповргао је дотадашње уврежено схватање да је однос југословенских власти према њима био крајње репресиван и чак суров, те доказао да је – такође за разлику од већ створених стереотипних представа о пријемчивости большевичких идеја у овој огромној групи од неколико десетина хиљада људи – већина њих остала отпорна на утицаје Октобарске револуције, желећи да се што пре врати свакодневном животу. Ово се нарочито односило на бивше српске војнике, пореклом из Краљевине Србије.

Када је конкретно реч о слому царске Русије, Октобарској револуцији, њеном току и грађанском рату који ју је пратио, на самом крају XX и у првим годинама XXI века своја вишедеценијска трагања за безбројним питањима која су с тим проблемима била у вези, потпуно је заокружио Сава Живанов, један од најбољих и најпосвећенијих познавалаца ових тема. Мада су први његови радови делимично били усмерени на утврђивање идејне везе између основних начела Октобарске револуције и специфичности југо-

28) Коста Николић, *Большевизација Комунистичке партије Југославије 1919–1929. Историјске последице*, Институт за савремену историју, Београд, 1994.

29) Горан Милорадовић, *Карантин за идеје. Логори за изолацију „сумњивих елемената” у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца*, Институт за савремену историју, Београд, 2004.

словенског модела социјализма,³⁰⁾ постепено је настајала његова богата лична библиографија у којој су, уз безброј детаља, на веома широкој изворној и историографској основи анализирани сви догађаји, њихови главни актери, појаве и процеси током неколико кључних деценија у животу царства и стварања прве земље социјализма.³¹⁾ Притом, ради се о толиком обиљу разноврсног изворног материјала и таквом богатству садржаја, изложеном на више хиљада страница, да није претерано рећи како допринос Саве Живанова познавању Октобарске револуције и његова тумачења најважнијих збивања заслужују посебну студију која надилази сврху овог прегледа југословенске (српске) историографије о „Великом Октобру”. Симптоматично је пак да су тако обимне синтезе настале готово цео век после догађаја о којима говоре и то на завршетку историјског процеса започетог далеке 1917. године.

У овом тренутку тешко је рећи у ком ће се смеру у будућности развијати српска историографија о Октобарској револуцији, да ли ће бити постављена нова питања, дата другачија тумачења или – чак – да ли ће с обзиром на мноштво неистражених проблема из савременог доба уопште бити снаге и интересовања за враћање старијим темама, поготово ако се прихвати чињеница да су код немалог броја историчара последице комунистичке идеологије и власти створиле својеврсну нетрпељивост према првим деценијама из историје КПЈ. Штавише, не можемо знати ни колико смо у овом нашем покушају сагледавања пређеног пута и указивања на његове главне токове успели да обухватимо суштину односа југословенске (српске) историографије према Октобарској револуцији.

ЛИТЕРАТУРА

Ашанин Миодраг, Чолић Лазар, Алекса Дундић. *Сабља над степом*, Димитрије Туцовић, Титово Ужице, 1967.

Босиљчић Слободан, *Октобарска револуција 1917. и прве године совјетске власти*, Младост, Београд, 1966.

Васић Драгиша, *Утисци из Русије*, Млада Србија, Београд, 1928.

30) Сава Живанов, *Октобарска револуција и радничко управљање у предузећима 1917–1918*, Научна књига, Београд, 1988.

31) Сава Живанов, *Револуција у Русији 1917: кључна питања, основни токови и социјални и политички носиоци*, Научна књига, Београд, 1988; Сава Живанов, *Русија на прелому векова. Последње деценије руског царства. Од завршетка Кримског до почетка Првог светског рата 1855–1914*, Службени лист, Београд 2002; Сава Живанов, *Пад руског царства*, 1–2, Нолит, Море, Београд, 2007; Сава Живанов, *Русија 1917. Од пада самодржавног Царства до проглашења демократске републике*, 1–2, Нолит, Београд, 2009; Сава Живанов, *Црвени Октобар*, 1–2, Службени гласник, Београд, 2012.

- Вукичевић Лазар, „Успомене из Октобарске револуције. Пролетерска отаџбина”, *Зборник за друштвене науке*, Матица српска, бр. 22, Нови Сад, 1959, стр. 129–145.
- Вукичевић Тоска, „Из живота и рада Лазара Вукичевића”, *Зборник за друштвене науке*, Матица српска, бр. 22, Нови Сад, 1959, стр. 146–149.
- Груловић Никола, *Југословени у рату и октобарској револуцији*, Просвета, Београд, 1962.
- Груловић Никола, „Југословенска комунистичка револуционарна група *Пелагић*”, *Зборник за друштвене науке*, Матица српска, бр. 22, Нови Сад, 1959, стр. 108–128.
- Драговић Милорад, *Алекса Дундић. Црвени коњаник*, Нови дани, Београд, 1957.
- Живанов Сава, *Октобарска револуција и радничко управљање у предузећима 1917–1918*, Научна књига, Београд, 1988.
- Живанов Сава, *Револуција у Русији 1917: кључна питања, основни токови и социјални и политички носиоци*, Научна књига, Београд, 1988.
- Живанов Сава, *Русија на прелому векова. Последње деценије руског царства. Од завршетка Кримског до почетка Првог светског рата 1855–1914*, Службени лист, Београд, 2002.
- Живанов Сава, *Пад руског царства*, 1–2, Нолит, Море, Београд, 2007.
- Живанов Сава, *Русија 1917. Од пада самодржавног Царства до проглашења демократске републике*, 1–2, Нолит, Београд, 2009.
- Живанов Сава, *Црвени Октобар*, 1–2, Службени гласник, Београд 2012.
- Зелењин Владимир, *Југословени под заставом Октобра*, Младо поколење, Београд, 1967.
- Јовановић Мирослав, *Досељавање руских избеглица у Краљевину СХС 1919–1924*, Стубови културе, Београд, 1996.
- Јовановић Радослав, *Зашто сам и како био и остао у Русији од 1913 до 1923*, Југославија, Београд, 1925.
- Миланковић Д. Јован, *Успомене из Сибира 1918–1919 и пут океаном у домовину*, Време А. Д., Београд, 1926.
- Милорадовић Горан, *Карантин за идеје. Логори за изолацију „сумњивих елемената” у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца 1919–1922*, Институт за савремену историју, Београд 2004.
- Милосављевић Петар, *Велика октобарска социјалистичка револуција*, Рад, Београд, 1967.
- Миљковић Бранислав, „Две наше књиге о Русији”, *Српски књижевни гласник*, књ. XXIV, бр. 4, 16. јун 1928, стр. 359–363.
- Николић Коста, *Бољшевизација Комунистичке партије Југославије 1919–1929. Историјске последице*, Институт за савремену историју, Београд, 1994.
- Очак Д. Иван, *Југословени у Октобру*, Народна књига, Београд, 1967.

- Поповић Никола, *Србија и руска револуција 1917–1918*, Завод за уџбенике, Београд, 2014.
- Станковић Ђорђе, *Никола Пашић, савезници и стварање Југославије*, друго проширено издање, Задужбина Николе Пашића, Зајечар, 1995.
- Стојановић Сретен, *Импесије из Русије*, Новости, Београд, 1928.
- Стојановић Станислав, *Локални совјети у Совјетском Савезу*, Београд, 1967.
- Bibliografija izdanja o Narodnooslobodilačkom ratu 1941–1945* (urednik: Miloš Pajković), Vojnoistorijski institut, Beograd, 1964.
- Broz Josip, „Moj boravak u Rusiji za vrijeme revolucije”, *Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960, стр. 23–28.
- Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960.
- Čulinović Ferdo, *Odjeci Oktobra u jugoslavenskim krajevima*, 27. srpanj, Zagreb, 1957.
- Gregorić Pavle, „S pukom Matija Gubec u Crvenoj armiji”, *Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960, стр. 28–29.
- Hrabak Bogumil, „Dolazak organizovanih povratnika iz Sovjetske Rusije u Jugoslaviju 1918–1919. godine”, *Zbornik*, 4, Historijski institut Slavonije, Slavonska Požega, 1966, стр. 239–281.
- Isović Kasim, „Odjeci i uticaji Oktobarske revolucije na prilike u radničkom pokretu Bosne i Hercegovine (1917–1921)”, *Glasnik Arhiva i Društva arhivskih radnika Bosne i Hercegovine*, god. VII, knj. VII, Sarajevo 1967, стр. 283–570.
- Jugosloveni u Oktobarskoj revoluciji. Zbornik sećanja Jugoslovena učesnika oktobarske revolucije i građanskog rata u Rusiji 1917–1921* (priredio: Nikola Popović), Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga, Beograd, 1977.
- Krleža Miroslav, *Izlet u Rusiju*, Narodna knjižnica, Zagreb, 1926.
- Milenković Toma, „Stav jugoslovenske vlade prema povratnicima iz Sovjetske Rusije”, *Vojnoistorijski glasnik*, br. 2, maj – avgust 1968, стр. 205–215.
- Milenković Toma, „Uticaj oktobarske revolucije na koncepcije i delatnost Jugoslovenskog komunističkog revolucionarnog saveza pelagičevaca”, *Istorija XX veka*, zbornik radova, X, Institut za savremenu istoriju, Beograd 1969, стр. 235–245.
- Novak Franjo, „Naši ratni zarobljenici u Rusiji na strani Oktobra”, *Četrdeset godina, knj. prva: 1917–1929. Zbornik sećanja aktivista jugoslovenskog revolucionarnog radničkog pokreta*, Kultura, Beograd, 1960, стр. 29–32.
- Očak Ivan, *U borbi za ideje Oktobra. Jugoslovenski povratnici iz Sovjetske Rusije (1918–1921)*, Stvarnost, Zagreb, 1976.
- Očak Ivan, *Vojnik revolucije. Život i rad Vladimira Čopića*, Spektar, Zagreb, 1980.
- Oktobarska revolucija. 40 godina*, Kultura, Zagreb, 1957.

- Oktobar u Jugoslaviji 1918–1945. Izbor dokumenata o godišnjicama Oktobra* (izbor i redakcija: Mihajlo Apostolski), Institut za izučavanje radničkog pokreta, Beograd, 1967.
- Popović Nikola, *Odnosi Srbije i Rusije u Prvom svetskom ratu*, Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga, Beograd, 1977.
- Potočnjak Franko, *Iz emigracije, 4, U Rusiji*, Narodne novine, Zagreb, 1926.
- Prilozi za istoriju socijalizma*, Institut za istoriju radničkog pokreta, br. 5, Beograd, 1968.
- SSSR. *Zemlja Oktobra* (priredio: Đuro Đurašković), Komunist, Beograd, 1967.
- Škorić Drago, „Uloga povratnika iz ruskog zarobljeništva u razvoju događaja u Hrvatskoj potkraj godine 1918”, *Starine JAZU*, knj. 46, Zagreb 1956, стр. 7–21.
- Učešće jugoslovenskih radnih ljudi u Oktobarskoj revoluciji i gradjanskom ratu u SSSR. Zbornik dokumenata i materijala* (redigovao: Milorad Simonović), Institut za savremenu istoriju, Narodna knjiga, Beograd, 1979.
- Vesović Milan, „Oktobarska socijalistička revolucija. Jugoslovenska bibliografija knjiga i brošura 1945–1966”, *Prilozi za istoriju socijalizma*, br. 5, Institut za izučavanje radničkog pokreta, Beograd, 1968, стр. 691-725
- Vidmar Josip, „Prilozi gradji za povjest 1917–1918. s osobitim obzirom na razvoj radničkog pokreta i odjeke oktobarske revolucije kod nas”, *Arhivski vjesnik*, I, Zagreb, 1958, стр. 11–173.
- Zelenjin Vladimir Vladimirovič, Sumarokova Maja Mihajlovna, „Legenda i stvarnost. Činjenice iz biografije Crvenog Dundića”, *Prilozi za istoriju socijalizma*, br. 5, Institut za izučavanje radničkog pokreta, Beograd, 1968, стр. 389–415.

Mira Radojević

THE DEVELOPMENT OF YUGOSLAV (SERBIAN) HISTORIOGRAPHY ON „GREAT OCTOBER”

Resume

Renewed interest in the history of the First World War, stimulated by the centenary of its beginning and the striving of certain countries to influence contemporary interpretations of the causes that led to its outbreak, resulted in new studies, researching of less known problems, different views and publishing of several dozens of monographs and collection of papers. Their contribution to the Serbian historiography is difficult to measure at the moment; however, some prevailing influences

already impose themselves. It is noticeable, for instance, that historians paid insufficient attention to the events in Russia during 1917 and in the period to follow, regardless of the fact that its coming out of the war not only influenced the alteration in the status of the Kingdom of Serbia but also the creation of international circumstances in which the first Yugoslav state was established. At the same time, a “great Russian event”, as certain Serbian politicians spoke at that time, gave impetus to the spreading of leftist ideas the Yugoslav kingdom was opposed to during its entire existence. This is in fact why the disproportion between the significance of these issues and the existing indifference of researchers to devote themselves to them surprises, which is totally contrary to the period starting with the end of 50s until the end of 70s of the twentieth century during which several dozens of historians dealt with the mentioned issues. All of these reasons, besides the fact that the centenary of the Russian revolution will be marked this year in different ways and with different motives “justify” the need to put an emphasis on the most important characteristics of truly voluminous literature having been produced in the meantime in the Yugoslav (Serbian) historiography on it and its impacts.

Therefore, we have endeavoured in this paper to draw attention to its peculiarities and its most important achievements. Even though there are only several selective bibliographies published in relation to these topics, we have concluded by getting an insight into them and several dozens of special editions and smaller contributions that the development of Yugoslav (Serbian) historiography on the Russian revolution depended largely on the leading ideology and the type of social structure, owing to which three periods are classified: the period between the two world wars, epoch of Socialist Yugoslavia and the period following its dissolution. Topics of interest, methodological approaches and (un)scientific interpretations have mainly been determined by political affiliations and beliefs, national interest, existence or absence of scientific freedom.

Keywords: Russia, Russian revolution, Serbia, Yugoslavia, communism, ideology, historiography, bibliography

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

УДК 271.22(497.13)“1942“

Српска политичка мисао

Оригинални
научни рад

број 3/2017.
год. 24. vol. 57.
стр. 35-53.

Александар Стојановић

Институт за новију историју Србије, Београд

Растко Ломпар

Београд

ОСНИВАЊЕ ХРВАТСКЕ ПРАВОСЛАВНЕ ЦРКВЕ У КОНТЕКСТУ НЕМАЧКЕ ПОЛИТИКЕ И РАТНИХ ИНТЕРЕСА У ОКУПИРАНОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ*

Сажетак

У раду се, првенствено на основу мало познате немачке грађе из фондова Политичког архива Министарства спољних послова у Берлину, анализира оснивање Хрватске православне цркве и однос власти Трећег рајха према православним црквама на простору Југославије. Поменута грађа открива крајње прагматичан приступ званичног Берлина сложеним међунационалним и верским односима на Балкану, који су у плановима нацистичких функционера увек разматрани првенствено из угла немачких ратних и политичких интереса.

Кључне речи: Хрватска православна црква (ХПЦ), Руска православна загранична црква (РЗЦ), Српска православна црква (СПЦ), Независна држава Хрватска (НДХ), немачка дипломатија

* Рад је делимично настао у оквиру истраживања спроведених за потребе пројекта *Срби и Србија у југословенском и међународном контексту. Унутрашњи разитак и положај у европској/светској заједници* (бр. 47027) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Аутори најсрдачније захваљују др Вељку Ђурићу Мишини на пажњи и помоћи коју им је указао стављањем на располагање великог броја историјских извора и литературе које је годинама сакупљао.

Српска православна црква (СПЦ) и српски народ у целини доживели су огромна страдања на територији Независне државе Хрватске у периоду 1941–1945. године.¹⁾ Усташки режим уложио је много труда да реши тзв. „српско питање“, односно да Србе, који су чинили скоро трећину становништва на територији НДХ у највећој мери физички уништи, протера/исели или преведе у католичку веру. Иако је током трајања рата Павелићев режим мењао методе и није увек са истим интензитетом прогонио Србе, неспорна је чињеница да је их је увек третирао као непожељан и непријатељски елемент.

Православље је било важан чинилац српског националног идентитета, у Хрватској иначе организовано оспораваног још од 19. века,²⁾ а СПЦ је у перцепцији бројних хрватских политичара и идеолога представљала инструмент „београдске/великосрпске хегемоније“, уперен против интереса, па и самог опстанка хрватске нације.³⁾ Усташки идеолози, али и неке друге политичке и друштвене групе у НДХ, сматрале су да би уништењем српске цркве у великој мери олакшали и убрзали похрваћивање локалних Срба, односно, „њихов повратак вери дедова“.⁴⁾ Питање масовних покрштавања/прекрштавања или „верских прелаза“, које је следило након првог таласа терора а пре оснивања Хрватске православне цркве и данас представља историографску контроверзу, а посебно питање одговорности Алојзија Степинца и врха Католичке цркве у НДХ у том процесу.⁵⁾

- 1) О томе детаљно: Вељко Ђ. Ђурић, *Голгота Српске православне цркве 1941–1945*, Ами, Београд, 1997; Јован Мирковић, *Страдање Српске православне цркве у Независној Држави Хрватској*, Свет књиге, Београд, 2016.
- 2) О историји генезе геноцида над Србима у Хрватској детаљно: Вељко Ђ. Ђурић, *Усташе и православље. Хрватска православна црква*, Космос, Београд, 1989, стр. 9–22; Василије Ђ. Крестић (приредио), *Досије о генези геноцида над Србима у НДХ*, Прометеј, Нови Сад, 2009; Василије Ђ. Крестић, *Историја Срба у Хрватској и Славонији 1848–1914*, ЗУНС, Београд, 2010; Василије Ђ. Крестић, *Геноцидом до Велике Хрватске*, Катена Мунди, Београд, 2015.
- 3) Детаљније о изразито негативној слици која је о Србима, СПЦ и њеној историјској улози стварана у хрватској штампи 1941–1945. године у: Mario Jareb, *Mediji i promidžba u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2016, стр. 806–809; 822–828.
- 4) О томе сликовито сведоче и текстови савременика: prof. dr. Edo Lovrić, „O nazivu istočne crkve u području Kraljevine Hrvatske i Slavonije do konca Svjetsog rata“, *Alma mater Croatica. Glasnik hrvatskog sveučilišnog društva*, god. V, Zagreb, rujan 1941, br. 1, стр. 92–93; Mile Budak, *Govor u Slavonskom Brodu, Hrvatski narod*, 16. 6. 1941; Крилатица о Србима као „Хрватима православне вере“ постала је изузетно фреквентна у штампи и пропаганди НДХ од лета и ширења устанка.
- 5) Вељко Ђ. Ђурић, *Усташе и православље*, нав. дело, стр. 65–80; Jure Krišto, „Crkva i država. Slučaj vjerskih prijelaza u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Dijalog povijesničara – istoričara*, 1, Fridrich Naumann Stiftung, Zagreb, 2000, стр. 189–205; Nevenko Bartulin,

Политика неконтролисаног терора над Србима у првих години дана постојања НДХ⁶⁾ однела је огроман број живота и довела до масовног егзодуса српског народа.⁷⁾ Она ипак није остварила своје циљеве: суочени са опасношћу Срби су организовали отпор и масовно се прикључивали четничким и партизанским одредима, који су својим борбеним дејствима онемогућавали редовно функционисање органа НДХ, истовремено узрокујући и компликације у немачким ратним плановима. Не могавши да физички уништи, протера или покрсти/прекрсти сво српско становништво, Павелићев режим био је приморан да већ од почетка 1942. размотри промене у односу према Србима, који су чинили окосницу антифашистичких покрета на простору НДХ.⁸⁾

На таласу промене политичког курса у Хрватској, а као део једног сложенијег решења „српског питања“, у чему је свој интерес имао и Трећи рајх, основана је и Хрватска православна црква. Промену курса најавио је поглавник лично, изрекавши у свом говору у Сабору 28. фебруара 1942. да се „у православље не дира“, али да Хрвати не могу да дозволе постојање националне цркве чије је средиште у другој држави, и чији је рад уперен против интереса и самог опстанка Хрватске.⁹⁾ Већ у наредним данима врх хрватске државе расправљао је о неуспесима масовних прекрштавања Срба и модалитетима за превођење Срба у Хрвате-православце. Решење је пронађено у оснивању ХПЦ,¹⁰⁾ до којег је званично до-

„Ideologija nacije i rase: ustaški režim i politika prema Srbima u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941–1945.“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povjest*, Vol. 39, Zagreb, 2007, стр. 225–232.

- 6) Fikreta Jelić–Butić, *Ustaše i Nezavisna država Hrvatska 1941–1945.*, Liber–Školska knjiga, Zagreb, 1977, стр. 158–178; Вељко Ђ. Ђурић, *Усташе и православље*, нав. дело, стр. 53–65.
- 7) Према званичним подацима Комесаријата за избеглице владе Милана Недића, у Србију је са територије НДХ пребегло преко 200.000 од укупно 241.011 регистрованих избеглица. Немачки подаци као и интерне процене колаборационистичких власти у Србији помињали су и знатно веће бројке, у распону од 300.000 до преко 400.000 избеглица из НДХ. Процену о већем броју избеглица дао је током послератног суђења и Франц Нојхаузен, а о бројци од 400.000 избеглих писао је и сам Недић у свом допису генералу Данкелману у септембру 1942. године (Slobodan D. Milošević, *Izbeglice i preseljenici na teritoriji okupirane Jugoslavije 1941–1945*, Narodna knjiga–ISI, Beograd, 1981, стр. 278–280).
- 8) Fikreta Jelić–Butić, *Ustaše i Nezavisna država Hrvatska 1941–1945.*, нав. дело, стр. 225–277.
- 9) Детаљније о тада актуелним ставовима Павелића и водећих усташа о СПЦ и православљу у: Petar Požar, *Hrvatska pravoslavna crkva u prošlosti i budućnosti*, Naklada Pavičić, Zagreb, 1996, стр. 113–127.
- 10) Поједини аутори, попут Љуба Бобана и Вељка Ђурића Мишине, помињу молбу о оснивању ХПЦ, коју је група православних свештеника и јавних личности, на подстицај немачких обавештајних агентура, потписала и предала Павелићу. Најзвучнија имена међу њима били су свештеник Василије Шурлан (о коме ће бити више речи у наставку)

шло на основу уредбе о њеном оснивању, објављене у „Народним новинама“ 7. априла 1942.¹¹⁾ Успостављање ХПЦ и довођење руског емигранта митрополита Гермогена¹²⁾ на њено чело представљају *par excellence* пример лаичке инвеституре, у којој световне (политичке) власти неканонски оснивају цркву, организују њен унутрашњи поредак и постављају свештенство и јерархију. У оснивању и организовању ХПЦ истакнуту улогу одиграо је и бивши чиновник СПЦ Милош Оберкнежевић (у изворима се јавља и као Обркнежевић и Оберкнезовић), који је за потребе усташа сачинио нацрт њеног устава, служећи се Уставом СПЦ као узором. Павелић је, након извесних измена и допуна, одобрио такав устав ХПЦ¹³⁾ и он је оглашен у „Народним новинама“ 5. јуна 1942. године. Тиме је заокружен процес стварања ХПЦ, чије је свештенство третирано као државно чиновништво и претежно било састављено од белоруске емиграције и бивших српских свештеника који су и пре 1941. били познати по проблематичном понашању.¹⁴⁾

и посланик у Сабору Саво Бесаровић (Вељко Ђ. Ђурић, *Усташе и православље*, нав. дело, стр. 140–141).

- 11) Саму уредбу Павелић је потписао 3. априла (Nikica Barić, „O osnutku i djelovanju Hrvatske pravoslavne crkve tijekom 1942. i 1943. godine: primjer Velike župe Posavje“, *Croatia Christiana Periodica*, No. 74, стр. 137).
- 12) Митрополит Гермоген (Максимов) био је јекатеринславски архиепископ и новомосковски митрополит, који је пред большевима напустио Русију. Био је емигрантски духовник руских избеглица у Грчкој и Југославији. Избијање Другог светског рата дочекао је, као осамдесетогодишњак, у манастиру Хопово на Фрушкој гори. Био је удовац, и имао је шесторо деце. Околности под којима је стао на чело ХПЦ и да ње нису сасвим разјашњене. Детаљније: Мара Шовљаков, „Галерија ликова Хрватске православне цркве“, *Споменица историјског архива „Срем“*, бр. 9, 2010, стр. 79–81.
- 13) Томислав Вуејва сматра да је устав ХПЦ у ствари преписан устав СПЦ из 1931. године. Tomislav Vujeva, *Kollaboration oder begrenzte Loyalität? Die historiographische Diskussion um Erzbischof Alojzije Stepinac von Zagreb und den katholischen Klerus in Unaabhängigen Staat Kroatien (1941–1945)*, Doktorarbeit, Wien, 2009, стр. 168. Детаљније о уставу ХПЦ: Petar Požar, *Hrvatska pravoslavna crkva u prošlosti i budućnosti*, нав. дело, стр. 159–176.
- 14) Међу српским сарадницима усташког режима посебно се истичу два имена: Василије Васа Шурлан и Милош Оберкнежевић. Шурлан, који је према неким изворима био Рус грузијског порекла, био је парохијски свештеник СПЦ из Земунa (Михаил Виталевич Шкаровский, „Создание и деятельность Хорватской Православной Церкви в годы Второй мировой войны“, *Вестник церковной истории*. 2007. № 3(7), Москва, стр. 236). И пре рата имао је проблематично понашање и више пута је кажњаван дисциплинским мерама. Био је нервно неуравнотежен, скромних интелектуалних домета (премда је уображавао другачије), и сплеткатио против колега. Крајем тридесетих постао је отворени симпатизер нацизма и ухватио везе са немачким агентурама, због чега је саслушаван од врха СПЦ у марту 1941. Током постојања НДХ радио је на оснивању ХПЦ, писао чланке у њеном листу, био активни сарадник режима и пропаганде због чега га је Павелић одликовао 1944. Сачувани су преписи његових писама Павелићу и Хитлеру, а живот је окончао у емиграцији у Јужној Америци. Милош Оберкнежевић био је правник рођен у Београду (1910). Рат га је затекао као чиновника (заменика благајника) СПЦ у Сремским Карловцима. Почетком 1942. боравио је (са Шурланом и

Током дуже од седам деценија истраживања историје ХПЦ мотиви и заслуге за њено оснивање различито су тумачени у историографији и публицистици. Највећи број српских аутора тумачио је оснивање ХПЦ као једну од фаза асимилације и денационализације Срба у Хрватској, односно као део (или инструмент) целокупног геноцида који је над српским народом извршен у НДХ.¹⁵⁾ Хрватски аутори далеко су хетерогеније тумачили оснивање ХПЦ, као и снаге и мотиве које су стајали иза овог чина. Историчари старије генерације, попут Фикрете Јелић-Бутић и Виктора Новака, видели су у оснивању и раду ХПЦ наставак сурове антисрпске политике усташа, спровођене уз помоћ Немаца али и Католичке цркве. За разлику од њих, Љубо Бобан истицао је улогу италијанске политике у томе.¹⁶⁾ Већи број проуштакских и хрватских аутора оснивање ХПЦ видело је као позитиван догађај, искорак ка побољшању положаја Срба, па чак и неку врсту велике државничке мудрости Анте Павелиће, којим се, мање-више, положио православног становништва у Хрватској само враћао на онај од пре 1918. године.¹⁷⁾ Поједини публицисти, блиски југословенским службама безбед-

другима) у аудијенцији код Павелића и интензивно радио на оснивању ХПЦ. Израдио је њен устав и постао Гермогенов секретар. После неколико месеци из непознатих разлога преселио се у Нови Сад, где се издавао за судију и доктора наука, па је чак и ухапшен и у априлу 1944. осуђен за превару. Новосадска „Нова пошта“ писала је о њему у склопу једне велике коцкарске афере. Живео је у емиграцији, где је и објавио већ поменуто дело у коме оправдава и велича свој и Гермогенов рад. Више о Шурлану, Оберкнежевићу и другим личностима ХПЦ: Мара Шовљаков, „Галерија ликова Хрватске православне цркве“, нав. дело, стр. 68–84; Радован Пилиповић, „Момчило Ђујић и Василије Шурлан – два антипода у свештеничким мантијама“, *Гласник Удружења архивских радника Републике Српске*, бр. 3/2011, Бања Лука, стр. 339–355.

- 15) Упореди: Боко Слијепчевић, „‘Хрватска православна црква’. О једној књизи и поводом ње“, *Глас канадских Срба*, 25. април 1985, стр. 6; Никола Жутић, „Римокатолицизам и геноцид у НДХ“, у зборнику: *Геноцид у 20. веку на простору југословенских земаља* (приредио: Јован Мирковић), Музеј жртва геноцида–ИНИС, Београд, 2005, стр. 347–348, са већ наведеном литературом о ХПЦ. Поред српских аутора такво виђење дели и М. В. Шкаровскиј у поменом делу.
- 16) Бобан је изнео став према коме је на оснивање ХПЦ пресудно утицала интервенција италијанске круне, што је становиште које не изгледа одрживо када се суочи са грађом хрватског, немачког и српског порекла (Вељко Ђурић, *Српска православна црква 1941–1945*, докторска дисертација, Нови Сад, 1996, стр. 477).
- 17) Видети нпр. Savić Marković Štedimlija, „Pravoslavlje u Hrvatskoj“, objavljeno u: Petar Rožar, *Hrvatska pravoslavna crkva u prošlosti i budućnosti*, нав. дело, стр. 72–73; Miloš Oberknežević, „Razvoj pravoslavlja u Hrvatskoj i Hrvatska pravoslavna crkva“, *Hrvatska revija-otisk*, Barcelona-Munchen, 1979; Ante Pavelić, *Hrvatska pravoslavna crkva*, Domovina, Madrid, 1984. У новије време такви ставови присутни су у: Tomislav Vuković, „Kako su Hrvati i Slovenci postali pravoslavni Srbi“, *Glas koncila – katolički tjednik*, br. 10. 10. mart 1991, стр. 13. За разлику од већине наведених аутора, маршал НДХ Славко Кватерник у својим мемоарима приказује оснивање ХПЦ као производ патолошке потребе Павелића да контролише све цркве у Хрватској (Nada Kisić-Kolanović (priredila), *Vojskovođa i politika. Sjećanja Slavka Kvaternika*, Golding Marketing, Zagreb, 1997, стр. 218).

ности, још су током седамдесетих година приказивали да је ХПЦ директно створио Гестапо, односно његов оперативац Ханс Хелм, али осим заводљивог наратива нису понудили никакве изворе који би поткрепили такве тврдње.¹⁸⁾ Напослетку, чак и у најновијим истраживањима хрватских колега, може се наићи на оригинална, премда недовољно утемељена тумачења,¹⁹⁾ попут становништа Никице Барића да је ХПЦ основана као уступак муслиманима који су се осетили угроженим масовним прелазима православних на католички обред.²⁰⁾

Бројни историјски извори у које смо имали увид, као и резултати истраживања колега које су се раније бавиле питањем оснивања ХПЦ, наводе на закључак да је до оснивања ове установе дошло у оквиру промене политичког курса владе НДХ, чији је циљ био одвајање Срба од покрета отпора, и који је, премда инициран од хрватског руководства, снажну подршку имао и од Немаца. Одређене идеје о потреби пацификације православног становништва путем признавања њихове цркве или стварања нове биле су присутне још у првим месецима НДХ, а многе од њих потицале су са немачке стране.²¹⁾ Немци су на простору европс-

- 18) Реч је о фељтону аутора Светозара Лоза и Миленка Додера „Хрватска православна црква – агентура окупатора“ који је у загребачком *Вијеснику* излазио у периоду фебруар-март 1976. Фељтон обилује динамичним дијалозима немачких агената и свештеника ХПЦ (па и самог Гермогена), које би било апсолутно немогуће реконструисати на основу стварних историјских извора. Више доказа о учешћу немачких служби у оснивању, а посебно организацији и регрутацији свештенства ХПЦ, изнео је Велко Ђурић Мишина (*Усташе и православље. Хрватска православна црква*, нав. дело, стр. 148–151).
- 19) Међу таква тумачења свакако спадају и ставови Владимира Гајгера, који је у свом раду о пресуди митрополиту Гермогену навео да се СПЦ слагала са оснивањем ХПЦ и видела ту акцију као могућност спасавања Срба, али да се није слагала да Гермоген буде проглашен за патријарха. Из наведеног Гајгеровог чланка, чији се спорни део заснива на исказима осуђиваног преваранта Милоша Оберкнежевића, производи да је СПЦ саучествовала у оснивању ХПЦ а да је питање њеног признавања само „одгођено за нормалније прилике“. (Vladimir Geiger, „Smrtna presuda Vojnog suda Komande grada Zagreba poglavaru Hrvatske pravoslavne crkve u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj mitropolitu Germogenu 1945. godine“, *Dijalog povjesničara – istoričara*, Knj. 2, Fridrich Naumann Stiftung, Zagreb, 2000, стр. 571–572). Сличне ставове, ослањајући се на исте „изворе“, изнео је и Јуре Кришто, који је, додуше, подсетио и на теорију усташког викара Вилима Цешеље, по којој је оснивање ХПЦ предложио „узорити“ надбискуп Алојзије Степинац лично (Jure Krišto, *Sukob simbola. Politika, vjere i ideologije u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Globus, Zagreb, 2001, стр. 247–254).
- 20) Nikica Barić, „O osnutku i djelovanju Hrvatske pravoslavne crkve tijekom 1942. i 1943. godine: primjer Velike župe Posavje“, нав. дело, стр. 138.
- 21) Оперативац Абвера Артур Хефнер још је половином јуна 1941. године указивао да би СПЦ требало да добије признање уколико се реформише у складу са националним карактером НДХ, а на потребу да се Србима дозволи организовање самосталне црквене организације (по угледу на постојећу муслиманску) указивао је и Зигфрид Каше у разговору са министром Младеном Лорковићем (Fikreta Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna država Hrvatska 1941–1945.*, нав. дело, стр. 176; Petar Požar, *Hrvatska pravoslavna crkva*

ког Југоистока ствари посматрали у знатно широј перспективи, у којој је на однос према ХПЦ утицала и ситуација са СПЦ у Србији али и став Руске православне цркве (заграничне/РЗЦ). Наредне стране садрже анализу немачких дипломатских докумената везаних за ХПЦ али и православне цркве на простору окупиране Југославије уопште. Највећи број докумената чине извештаји и дописи истакнутих дипломата: Феликса Бенцлера и Зигфрида Кашеа. Бенцлер је у окупираној Србији имао положај специјалног опуномоћеника Министарства спољних послова и редовно је реферисао Берлину о приликама у земљи и односу са колаборационистичким властима. Каше, иначе истакнути нациста, припадник СА и ратни ветеран, био је дипломатски представник Рајха у НДХ.²²⁾ Развио је блискост са Павелићем и снажно подржавао усташки покрет, сматрајући га водећом снагом хрватског народа и јединим искреним савезником Немачке на простору окупиране Југославије. Имао је огroman утицај на доношење политичких и војних одлука.

Према сачуваним документима немачког порекла, немачко Министарство спољних послова први пут је сазнало за намере хрватског руководства о оснивању православне цркве почетком фебруара 1942. године. Ово је, истовремено, и најубедљивији контра-аргумент тези да су ХПЦ створиле немачке обавештајне агентуре. Зигфрид Каше је у разговору са Павелићем и Лорковићем обавештен да су планови за оснивање ХПЦ увелико у току. Павелић му се поверио да ће изнети то питање пред Сабор средином фебруара.²³⁾ Касније је Каше јављао да је током другог састанака од Павелића сазнао да ће ускоро примити по једног српског свештеника из Земуна и Вараждина као и да прво намерава да установи једну црквену општину, вероватно у Загребу па тек онда да да статут цркви.²⁴⁾ Ови Кашеови извештаји убедљиво демантују касније Павелићеве тврдње да је настанак ХПЦ иницирала група српских свештеника, јер је, на основу примарних историјских извора, јасно да је аудијенција код поглавника била формалног карактера.

Питање које се намеће јесте на који је начин Немачка гледала на оснивање ХПЦ и који је био њен интерес у том подухвату. Превасходно је битно сагледати какво је немачко виђење конфесио-

u prošlosti i budućnosti, нав. дело, стр. 112). Ове иницијативе, међутим, нису пресудно утицале на оснивање ХПЦ.

22) Nada Kisić Kolanović, „Siegfried Kasche: njemački pogled na Hrvatsku 1941. godine“, *Časopis za suvremenu povijest*, br. 3/2011, Zagreb, стр. 773–800.

23) Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), Geistliche Angelegenheiten (RZ 509), R 67687.

24) PA AA, RZ 509, R 67687.

налних односа у новој хрватској држави. Немачки извори указују на то да је преовлађујуће мишљење било да је СПЦ у Краљевини Југославији имала апсолутни примат у држави, али да се ситуација драстично изменила након њеног слома. На прво место по значају на територији НДХ избила је Римокатоличка црква, која је била у снажној експанзији. Немачки извештаји уочавају две „струје“ у католичкој цркви. Високи клер на челу са надбискупом Степинцем сматра се експонентом „политичког католицизма“, дакле следбеницима политике Ватикана и римске курије.²⁵⁾ Са друге стране, ниже свештенство и понеки монашки редови су, према немачким оценама, изразито националистичко-хрватски орјентисани, дакле ближи усташком режиму.²⁶⁾ Ова „подела“ у католичком клеру није значила да је један његов део супротстављен властима, већ су циљеви римокатоличке цркве сматрани идентични државним, иако су извесне несугласице између њих примећене.²⁷⁾ Што се тиче политике усташких власти, у масовним преверавањима и прогонима свештеника СПЦ Немци су јасно уочавали обрачун са српским народом у НДХ. Према њиховим информацијама број проверених Срба варирао је између 100.000 и 150.000.²⁸⁾ Такође, Немци су били упућени и у размере злочина над српским народом у Хрватској и учешћу појединих католичких свештеника у њима. Према једном извештају ти злочини у својој суровости не „одсутпају ни мало од нељудских мучитељских метода Совјета“.²⁹⁾

Иако је усташки покрет био под немачком заштитом, као и сама НДХ, то није значило да је сваки потез загребачког руководства подржаван из Берлина. „Напредак политичког католичанства на Балкану је у сваком случају непожељан“, закључивао је аутор извештаја Службе безбедности СС-а (Sicherheitsdienst des Reichsführers-SS, у даљем тексту СД).³⁰⁾ Министарство иностраних послова страховало је од учвршћивања положаја РКЦ у НДХ, и на-

25) PA AA, Gesandtschaft Belgrad (RAV Belgrad), 62/7.

26) Понеки свештеници се експлицитно зову усташким (Ustascha – Pfarrer). Тако је у једном извештају Јоакиму фон Рибентропу официр СД-а преносио говор једног „усташког свештеника“ гимназијалцима у Осјеку, у којем је он изјавио да „у Хрватској ускоро неће бити више никакве друге религије.“ Аутор извештаја је сматрао да ово није изоловано мишљење једног свештеника, већ целог „система“ и подсећао је на акције усташког врха против свих некаатоличких цркава (PA AA, Geheimakten (RZ 501), R60607).

27) PA AA, RAV Belgrad, 62/7.

28) Исто; PA AA, Referat D/Abteilung Inland (RZ 214), R 98808.

29) У истом извештају фон Рибентропу приложен је и меморандум СПЦ из јула 1941. године, и оцењено је да су у њему побројани злочини само део укупног броја недела усташке власти (PA AA, RZ 501, 60607).

30) PA AA, RZ 501, 60607.

лагало да се против „политичког католицизма“ мора борити „свим средствима која су на располагању“.³¹⁾ Другим речима, у немачком интересу није била потпуна елиминација православља на целом простору НДХ, јер би то аутоматско значило снажење утицаја Ватикана. Немци нису имали илузија да је оснивање ХПЦ стриктно верски чин. Дописник „Берлинер Берзенцајтунга“ из Загреба подвлачио је политички значај тог чина, сматрајући да је „сукоб између западног и источног Рима, који је присутан на овим просторима преко 1000 година, овим потезом превладан“.³²⁾ Међутим, Немци су закључивали да је Гермоген искључиво под притиском пристао да се стави на чело ХПЦ и да је потпуно пасиван. Преносили су да је он под контролом Министра правде Мирка Пука и да испуњава његова наређења.³³⁾ Међутим, они су поздравили оснивање ХПЦ, оцењујући то као пожељан и добар чин. Каше је извештавајући о првој служби у Загребу закључио да је то несумњиво позитивна мера.³⁴⁾

Оснивање ХПЦ покренуло је сукоб ове цркве са СПЦ и РЗЦ у којем власти НДХ нису ни желеле а ни могле да посредују, те је немачка страна преузела напоре да се тај сукоб донекле изглади и да се поремећена равнотежа на Југоистоку одржи. СПЦ, која се услед јавног антифашистичког деловања у марту 1941. и утамничења патријарха Гаврила налазила у врло неповољном положају према окупатору, одмах је осудила чин оснивања ХПЦ и предузела мере да обавести остале православне цркве о том неканонском чину.³⁵⁾ Тврдње проуштакских православца Милоша Оберкнежевића и Савића Марковића Штедимлије³⁶⁾ да је сам врх СПЦ одобравао оснивање ХПЦ и учествовао у њему представљају неистиниту и крајње малициозну конструкцију. Посебно се то уочава на тврдњи да је патријарх Гаврило одобравао оснивање и рад ХПЦ „преко митрополита Јосифа“, јер је у историографији одавно утврђено колико су њихови контакти били ретки и надзирани, те колико је

31) Исто.

32) Anonim, „Ostrom in Agram“, *Berliner Börsenzeitung* 24. 9. 1942.

33) PA AA, RZ 214, R 98808.

34) Иста оцена среће се и у другим немачким изворима (PA AA, RZ 509, R 67687; PA AA, RAV Belgrad, 62/7). Са друге стране, Штолцман је сматрао да ће „се Срби у потпуности супротставити тој мери и да неће доћи до релаксације односа“ (PA AA, RZ 214, R 98808).

35) Став СПЦ о оснивању ХПЦ дефинисан је одлуком Св. Арх. Синода од 30/17. априла 1942. године. Више о томе: „Одлука о т. зв. Автокефалној Хрватској Православној Цркви“, *Гласник СПЦ*, 4/1946, Београд, стр. 52–56.

36) Ове тврдње, преносе се, најалост, и у новијој историографији (Jure Krišto, *Sukob simbola*, нав. дело, стр. 249–250).

чврст био њихов став према окупатору и његовим помагачима у Југославији. Став Синода о оснивању ХПЦ предочили су министру Велибору Јонићу епископи Нектарије и Венијамин, 22. априла 1942. године, а он је потврђен званичном одлуком осам дана касније.³⁷⁾

Немачка се и раније налазила у посредничкој улози између усташких власти и Руске заграничне цркве, као у случају спора око забране употребе Јулијанског календара.³⁸⁾ У погледу оснивања Хрватске православне цркве и учешћа руских свештеника у њеном раду дошло је до дубоког и суштинског разилажења ставова нацистичке Немачке и РЗЦ. Након што је Гермоген стао на чело ХПЦ одржана је седница Синода РЗЦ на којој је расправљано о ставу према новопроглашеној цркви и њеном поглавару. Гермоген је оптужен да је прекршио дуг низ црквених закона и правила. Он је у писму митрополиту Атанасију признао да његов потез није у складу са канонским правом, што је оцењено као његово признање грешке.³⁹⁾ Синод РЗЦ сматрао је да Гермоген утолико заслужује још већу казну, јер свесно „кида“ део СПЦ која је прихватила избегле Русе после револуције и помогла им да преживе.⁴⁰⁾ Гермоген је стављен пред црквени суд, избачен из Синода РЗЦ и забрањено му је да служи божју службу. На тај начин РЗЦ поступила је канонски и вредносно исправно, штитећи организацију и интересе окупљене и угрожене СПЦ.⁴¹⁾

37) Михаил Витальевич Шкаровский, „Создание и деятельность Хорватской Православной Церкви в годы Второй мировой войны“, нав. дело, стр. 248.

38) РААА, RZ 509, R 67687. Власти НДХ су прописале да је једини дозвољени календар грегоријански и да све цркве морају да се ускладе са тим. Против ове одредбе протествовао је митрополит Атанасије пишући Миинистру правде НДХ М. Пуку. У спору који је уследио учествовала је и Немачка евангелистичка црква која је оценивши овај корак усташких власти „изузетно тешким“ подржала молбу РЗЦ. Притисак Немачке уродио је плодом, и Влада НДХ допустила је РЗЦ да празнује своје празнике по јулијанском календару. Каше је у овом потезу видео знаке блажег става власти НДХ према православљу, додуше за сада искључиво према Русима. У целини посматрано, Руска загранична црква, која је према немачким проценама имала 6000 верника и 2 свештеника у НДХ, била је непризната али толерисана од стране усташких власти. Међутим, митрополит Гермоген покушавао је и током каснијег периода да јој одузме у потпуности надлежности у НДХ, што је на интервенцију Немаца и спречено (РА АА, RZ 509, R 67687; РА АА, RZ 214, R 98808).

39) Писмо је интегрално објављено у: Михаил Витальевич Шкаровский, „Создание и деятельность Хорватской Православной Церкви в годы Второй мировой войны“, нав. дело, стр. 259.

40) РА АА, RAV Belgrad, 62/7.

41) Више о томе: Алексеј Ј. Тимофејев, *Руси и Други светски рат у Југославији*, ИНИС, Београд, 2010, стр. 100.

Став РЗЦ о ХПЦ био је јасан и чврст али су Немци онемогућавали његово обелодањивање. У званичном тексту Гермогенове осуде пажљиво је настојано да се потези шефа хрватске државе не критикују. Истакнуто је да немачка влада сва питања решава заједно са синодом РЗЦ и митрополитом Берлина и да се тако избегавају сукоби и све решава на обострано задовољство. Синод РЗЦ истовремено је тражио немачку помоћ у споразумевању са НДХ и обећавао да се, као ни до тада, неће мешати у хрватске прилике.⁴²⁾ Немци су од почетка јуна 1942. били свесни да РЗЦ неће подржати нову хрватску цркву и то им је представљало озбиљан проблем. Каше је, свега недељу дана након поменуто седнице Синода, обавештавао Бенцлера да би отворена борба два патријарха била из политичких разлога непожељна. Упутно би било сугерисати Атанасију да се макар отворено не супротставља стварању ХПЦ, закључивао је он.⁴³⁾ Бенцлер је преносио да је јавну осуду Гермогена од стране митрополита Атанасија спречила окупациона цензура у Србији. Такође је јављао да је из поверљивих извора сазнао да је Атанасије писмено јавио архиепископу Јосифу да он неће признати ХПЦ, да је она неканонска и да потез Гермогена није био у складу са његовим жељама.⁴⁴⁾ Бенцлер је сматрао да без наређења из Берлина не може да лично реагује код Атанасија, стога је за инструкције упитано Министарство иностраних послова, док је Атанасију неформалним каналима поручено да се у проповедима никако не дотиче питања ХПЦ.⁴⁵⁾ Инструкција из Берлина није било током јуна и јула што је изазивало извесну конфузију међу немачким окупационим органима.

Током јула Заступништво Немачке у Београду посетио је утицајни белогардејски емигрант гроф Грабе,⁴⁶⁾ и предао меморан-

42) РААА, RAV Belgrad, 62/7.

43) Исто.

44) О томе детљаније у телеграму представника немачког Министарства спољних послова у Србији својим надлежнима, датованог са 16. јуном, који је објављен у: Михаил Виталевич Шкаровский, „Создание и деятельность Хорватской Православной Церкви в годы Второй мировой войны“, нав. дело, стр. 260–261.

45) РААА, RAV Belgrad, 62/7.

46) Гроф Грабе (рођен као Јуриј/Георгиј Павлович Грабе, у монаштво од 1979. Григориј) био је један од утицајних белогардејских емиграната у Краљевини Југославији, који је био повезан са многим личностима у југословенској политици и култури. Повремено је писао за „Хришћанску мисао“. Након пропасти Пољске обратио се Немачкој за помоћ око његове породице која је живела у Пољској а која је тада остала у совјетском делу. Немачко министарство спољних послова је оценивши његову важност одлучило да изађе у сусрет његовој молби (РА АА, RAV Belgrad, 63/11). Иако услед недостатка извора није сасвим разјашњен крајњи исход овог случаја, из каснијих се извора може сазнати да Грабе није заборавио услугу коју су му Немци учинили. Бенцлер је закључивао током

дум о нормализацији односа између ХПЦ и РЗЦ. Замолио је да се то сматра личним његовим радом без консултација са РЗЦ. Из разговора са њим стечен је утисак да се Атанасије веома боји да ће настанком ХПЦ изгубити своје многобројне присталице и вернике у Хрватској.⁴⁷⁾ У меморандуму је помињана могућност верског рата, понашање католичке цркве у Пољској, покушаји унијаћења итд. Грабе је тврдио да ће ХПЦ увек изгледати нелегитимно у очима верника и да је њено стварање дало још материјала непријатељским силама, које и овако имају снажну пропаганду против НДХ. Он је напоменуо да непријатељски став СПЦ према ХПЦ свакако резонује међу православним становништвом у НДХ, што не погодује смиривању ситуације. У свом меморандуму Грабе је истицао да би било боље да се уместо аутокефалности тражила аутономија за цркву у Хрватској, да би се она можда могла добити уз сагласност СПЦ. Као решење предлагао је повлачење Гермогена под изговором старости, чиме би се то питање изнова отворило. Поновно отварање тог питања могло бити опасно по православни живаљ у Хрватској, те би се СПЦ могла приволети да на место Гермогена доведе неког другог руског јереја или чак моравског епископа Горазда,⁴⁸⁾ који би због своје чешке националности могао бити прихватљив за НДХ. Грабе је указивао да би се из тако остварене аутономије накнадно могла родити аутокефалност.⁴⁹⁾

Писмена упутства из Берлина о држању према ХПЦ нису стигла ни током августа 1942. Историјски извори сведоче само да је Бенцлер током свог боравка у Берлину добио усмене инструкције.⁵⁰⁾ Њему је речено да је оснивање ХПЦ поздрављено јер оно води смањењу тензија између Срба и Хрвата. Избор митрополита Гермогена учињен је без немачког одобрења и Берлин одбија да прихвати било какву одговорност за то. Било би пожељно када би се његов положај могао поставити на легалне основе у погледу канонског права, што је поверено Бенцлеру у задатак. Његова забрана да се митрополит Атанасије огласи против ХПЦ у штампи

1943. да је он у добрим односима са њиме (РА АА RAV Belgrad, 62/8). Грабе је после рата већи део живота провео у емиграцији у САД, где је био епископ вашингтонски и флоридски. Преминуо је 1995. године.

47) РА АА, RAV Belgrad, 62/7.

48) Епископ Горазд (Павлик) био је чешки духовник, који је након конвертирања у православље постао епископ Моравске и Шлезије 1921. године. Рукоположио га је патријарх српски Димитрије. Због пружања уточишта атентаторима на Рајнхарда Хајдриха био је стрељан од немачких власти 1942. године.

49) РА АА, RAV Belgrad, 62/7.

50) Исто.

оцењена је као потпуно оправдан потез. Закључено је да РЗЦ не треба да се меша у то питање.⁵¹⁾

Иако у великој мери пасиван, митрополит Гермоген неколико пута је показивао иницијативу и на своју руку повлачио политичке потезе. Свестан чињенице да се његовој цркви приклонило свега 25–30 свештеника он је настојао да привуче многобројне свештенике СПЦ који су пребегли од усташких злочина у окупирану Србију. Василије Шурлан сматрао је да би, од око 200 свештеника избеглих и протераних у Србију, многи желели да учествују у обнови црквеног живота, али да се анти-немачки и анти-хрватски елементи међу њима морају одстранити.⁵²⁾ У том циљу упућен је у Србију Гермогенов секретар Милош Оберкнежевић, са задатком да неформалним каналима врбује избегле свештенике за ХПЦ. Немци су били свесни опасности његове мисије, и обавестили су Владу НДХ да они никако не могу да гарантују за Оберкнежевићеву безбедност у Београду.⁵³⁾

У решавање ситуације настале након проглашења ХПЦ укључили су се и представници колаборационистичке управе у Србији. Посебно активан био је Министар просвете Велибор Јонић, у чији су ресор улазили и црквени послови.⁵⁴⁾ Јонић се обратио немачким властима писмом током јула 1942. у којем је образложио неканонски положај ХПЦ и проблеме које је њено проглашење изазвало.⁵⁵⁾ Он је посетио Бенцлера и замолио га да проследи у Министарство спољних послова Немачке меморандум СПЦ о ст-

51) Исто.

52) Исто.

53) Исто.

54) Велибор Јонић (1892–1946) имао је бурну политички каријеру у међуратном периоду, током које је прешао пут од левог крила Земљорадничке странке до секретара ЈНП Збор. Био је уредник „Народне одбране“ и секретар Југословенске акције. Након разлаза са Љотићем 1938. политички се пасивизирао и активирао се тек у Савету комесара Милана Аћимовића. Био је комесар Министарства просвете, а потом, од октобра 1941. и министар у Недићевој влади. Припадао је кругу блиских Недићевих сарадника, учествовао је у пропаганди и био један од главних протагониста колаборационистичке културне и националне политике. Пред југословенско судство је изведен у оквиру поступка против генерала Драже Михаиловића и осуђен на смрт стрељањем (Александар Стојановић, *Идеје, политички пројекти и пракса Владе Милана Недића*, ИНИС, Београд, 2015, стр. 200–206).

55) РА АА, RAV Belgrad, 62/7. Сасвим другачије виђење Јонићеве улоге у околностима изазваним оснивањем ХПЦ изнео је, у својим мемоарским списима, митрополит скопски Јосиф (Цвијовић), који је за време окупације предводио СПЦ уместо утамниченог патријарха Гаврила. Према митрополитовим мемоарима, Јонић је чак изнео предлог владикама да епископи Нектарије и Венијамин оду у Загреб, прихвате се хрватског држављанства и стану на чело ХПЦ (Јосиф, митрополит скопски, *Мемоари* (приредио: Велибор Цомић), Светигора, Цетиње, 2006, стр. 227).

варању ХПЦ. Јонић је Бенцлеру у поверењу показао меморандум, који је према мишљењу немачког дипломате био у тој мери непријатељски према НДХ да његово даље слање није долазило у обзир. Извештавајући своје министарство о том сусрету Бенцлер је пренео да је саветовао Јонића да се тај меморандум ублажи.⁵⁶⁾ Такође, министар просвете се у више наврата ангажовао у циљу заштите имовинских права СПЦ у Хрватској.⁵⁷⁾ На поновљене захтеве да се заштити имовина СПЦ у НДХ реаговао је Бенцлер упитавши Министарство за мишљење, одакле му је стигао одговор да „када се сагледа данашња политичка ситуација у НДХ не чини се сврсисходним разјашњење питања црквене имовине СПЦ“, и да се одбија захтев министра Јонића.⁵⁸⁾ У нерешавању питања имовине Немци су видели још једну полугу притиска на СПЦ у намери да је приволе на сарадњу, превасходно на пољу умиривања устанка у Србији али и у НДХ.

Димитрије Љотић, вођа покрета Збор и сива еминенција колаборације у Србији, имао је другачије виђење оснивања и улоге ХПЦ од његовог некадашњег политичког саборца Јонића. Заправо, сам Љотић је након оснивања ХПЦ променио мишљење и стратегију деловања према проблему Срба у НДХ.⁵⁹⁾ Документа немачког порекла указују да је Љотић тврдио да се ствар везана за настанак ХПЦ мора посматрати са канонске и политичке стране. Митрополит Гермоген био је, према канонском праву, неправедно на челу ХПЦ, и то је виђено као ствар која се не може више исправити. Са политичке стране, међутим, Љотић је оснивање ХПЦ видео као околност која је несумњиво довела до јасног олакшања. Стога је, у један извештај о разговору са Љотићем, Феликс Бенцлер унео: „О томе не жели више отворено да говори, али ја имам утисак, да он није незадовољан тиме како је то остварено (стварање ХПЦ, прим. аут.)“.⁶⁰⁾ Резимирајући све ставове о оснивању ХПЦ до којих је до-

56) Исти савет добио је Јонић и од војног заповедника у Србији (РА АА, RAV Belgrad 62/7).

57) Исто.

58) Исто.

59) Он је раније, током јуна 1941. покушавао да преко познаника и саборца у Хрватској добије податке о страдању Срба у НДХ, желећи да тај извештај публикује. Међутим, никакви конкретни кораци да се ово учини нису предузети. Љотић се потом, писмено обратио београдском католичком надбискупу Ујчићу замоливши га да се заузме за Србе у Хрватској, али ни на то писмо није добио одговор. У разочарењу је доушнику БДС-а рекао да „католичка црква нема ничег заједничког са хришћанством“. Архив Србије (АС), фонд Безбедносно-информативна агенција (БИА), II-69, БДС досије Милана Недића, стране 60-66.

60) РА АА, RAV Belgrad, 61/2. У наведеном извештају Бенцлер је означио Љотића као доброг познаваоца црквених прилика.

шао од својих саговорника у Србији, Бенцлер је, упркос Љотићевом ставу да се Гермогеново именовање не може изменити, надлежни-ма предлагао идеју грофа Грабеа о повлачењу митрополита због старости или болести. Гермоген је био неприхватљив и српској и руској заграничној цркви: за СПЦ из националних разлога а за РЗЦ због тога што јој је на тај начин одузет део пастве.⁶¹⁾

Упркос настојањима колаборациониста, те захтевима представника СПЦ и РЗЦ, Немци нису предузели никакве кораке против ХПЦ нити су инсистирали на смени њеног митрополита. До краја рата подржавали су је са извесним резервама, свесно калкулишући превасходно са улогом РЗЦ у антикомунистичкој пропаганди, што ће бити тема другог истраживачког рада.

ЗАКЉУЧАК

Питање оснивања ХПЦ значајно је утицало на међуверске и националне односе на простору окупиране Југославије, али и на односе између Немачке и појединих њених ратних савезника. За усташку власт ХПЦ је представљала нови инструмент притиска на Србе и даљи корак ка њиховом „враћању вери дједова“, док је за Србе и СПЦ она представљала још један удар на њихове интересе и јасно је од самог оснивања посматрана као непријатељска.⁶²⁾ Немачка подршка била је заснована на претерано оптимистичној процени да ће њено оснивање довести до поправљања српско-хрватских односа и смиривања устанка у НДХ. Та подршка није била безусловна и била је ограничена на српско питање. Немцима је Руска загранична црква била неупоредиво важнија институција због њене пропагандне важности у борби са „безбожним“ Совјетима. Немци су активно осујетили сваки покушај митрополита Гермогена да прошири своје ингеренције на рачун РЗЦ. Такође ни саме усташе нису биле заинтересоване за конфронтацију са Немцима, у намери да остваре апсолутна права ХПЦ на целој територији НДХ, већ превасходно настојали да преко ње ликвидирају СПЦ и пацификују њену паству. Колаборационисти у Србији имали су различите ставове у погледу ХПЦ али нису имали великог утицаја на

61) РА АА, RAV Belgrad, 62/7.

62) Јуре Кришто закључно је да је оснивање ХПЦ било плод сложених политичких околности, а циљ смиривање српског становништва уочи извођења великих операција против покрета отпора. Он наводи да је оснивање ХПЦ од верника прихваћено са одобравањем и да је послужило сврси, премда не упућује на изворе који би му омогућили овакав закључак (Jure Krišto, *Sukob simobola*, нав. дело, стр. 262).

развој догађаја. Покушаји Велибора Јонића и Димитрија Љотића да утичу на немачки став по овом питању прошли су без успеха.

Документи из Архива Министарства спољних послова убедљиво доказују да иницијатива за оснивање ХПЦ није потекла из самог Министарства. С обзиром на то да су акције немачких органа биле често неусаглашене и повремено чак противуречне, не можемо у потпуности искључити могућност да је поменута иницијатива потекла из немачких обавештајних структура. Релевантна истраживања и бројни извори у које смо имали увид указују да је оснивање ХПЦ највероватније била акција усташког врха коју су немачки органи подржавали. Претпоставке о тобожњем пристанку и подршци том чину из СПЦ, а и из РЗЦ, у потпуности су демантоване релевантним историјским изворима од којих су многи наведени у овом раду.

НЕОБЈАВЉЕНИ ИЗВОРИ

- **Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (Политички архив Министарства спољних послова Савезне Републике Немачке):**

Фондови:

RZ 214 - Referat D/Abteilung Inland

RZ 501 - Geheimakten

RZ 509 - Geistliche Angelegenheiten

RAV Belgrad - Gesandtschaft Belgrad

Архив Србије

Фонд:

БИА – Безбедносно-информативна агенција

ЛИТЕРАТУРА

Ђурић Вељко, *Голгота Српске православне цркве 1941–1945*, Ами, Београд, 1997.

Ђурић Вељко, *Српска православна црква 1941–1945*, докторска дисертација, Нови Сад, 1996.

Ђурић Вељко, *Усташе и православље. Хрватска православна црква*, Космос, Београд, 1989.

Жутић Никола, „Римокатолицизам и геноцид у НДХ“, у зборнику: *Геноцид у 20. веку на простору југословенских земаља* (приредио: Јован Мирковић), Музеј жртава геноцида–ИНИС, Београд, 2005, стр. 347–348.

Јосиф, митрополит скопски, *Мемоари* (приредио: Велибор Џомић), Светигора, Цетиње, 2006.

- Крестић Василије, *Досије о генези геноцида над Србима у НДХ*, Прометеј, Нови Сад, 2009.
- Крестић Василије, *Историја Срба у Хрватској и Славонији 1848–1914*, ЗУНС, Београд, 2010.
- Крестић Василије, *Геноцидом до Велике Хрватске*, Катена Мунди, Београд, 2015.
- Мирковић Јован, *Страдање Српске православне цркве у Независној Држави Хрватској*, Свет књиге, Београд, 2016.
- „Одлука о т. зв. Автокефалној Хрватској Православној Цркви“, *Гласник СПЦ*, 4/1946, Београд, стр. 52–56.
- Пилиповић Радован, „Момчило Ђујић и Василије Шурлан – два антипода у свештеничким мантијама“, *Гласник Удружења архивских радника Републике Српске*, бр. 3/2011, Бања Лука, стр. 339–355.
- Стојановић Александар, *Идеје, политички пројекти и пракса Владе Милана Недића*, ИНИС, Београд, 2015.
- Слијепчевић Ђоко, „Хрватска православна црква‘. О једној књизи и поводом ње“, *Глас канадских Срба*, 25. април 1985.
- Тимофејев Алексеј, *Руси и Други светски рат у Југославији*, ИНИС, Београд, 2010.
- Шовљаков Мара, „Галерија ликова Хрватске православне цркве“, *Споменица историјског архива „Срем“*, бр. 9, 2010, стр. 66–84.
- Шкаровский Михаил Витальевич, „Создание и деятельность Хорватской Православной Церкви в годы Второй мировой войны“, *Вестник церковной истории*. 2007. № 3(7), Москва, стр. 221–262.
- Аnonim, „Ostrom in Agram“, *Berliner Börsenzeitung* 24. 9. 1942.
- Barić Nikica, „O osnutku i djelovanju Hrvatske pravoslavne crkve tijekom 1942. i 1943. godine: primjer Velike župe Posavje“, *Croatica Christiana Periodica*, No. 74, стр. 135–163.
- Bartulin Nevenko, „Ideologija nacije i rase: ustaški režim i politika prema Srbima u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941–1945.“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povjest*, Vol. 39, 2007, стр. 209–235.
- Budak Mile, „Govor u Slavonskom Brodu“, *Hrvatski narod*, 16. 6. 1941.
- Geiger Vladimir, „Smrtna presuda Vojnog suda Komande grada Zagreba poglavaru Hrvatske pravoslavne crkve u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj mitropolitu Germogenu 1945. godine“, *Dijalog povjesničara – istoričara*, Knj. 2, Fridrich Naumann Stiftung, Zagreb, 2000, стр. 569–582.
- Jareb Mario, *Mediji i promidžba u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2016.
- Jelić–Butić Fikreta, *Ustaše i Nezavisna država Hrvatska 1941–1945.*, Liber–Školska knjiga, Zagreb, 1977.
- Kisić Kolanović Nada, „Siegfried Kasche: njemački pogled na Hrvatsku 1941. godine“, *Časopis za suvremenu povijest*, бр. 3/2011, Zagreb, стр. 773–800.

- Kisić-Kolanović Nada (priredila), *Vojskovođa i politika. Sjećanja Slavka Kvaternika*, Golding Marketing, Zagreb, 1997.
- Krišto Jure, *Sukob simbola. Politika, vjere i ideologije u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Globus, Zagreb, 2001.
- Krišto Jure, „Crkva i država. Slučaj vjerskih prijelaza u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Dijalog povijesničara – istoričara*, 1, Fridrich Naumann Stiftung, Zagreb, 2000, стр. 189–205.
- Lovirć Edo, „O nazivu istočne crkve u području Kraljevine Hrvatske i Slavonije do konca Svjetsog rata“, *Alma mater Croatica. Glasnik hrvatskog sveučilišnog društva*, god. V, Zagreb, rujan 1941, br. 1.
- Lozo Svetozar, Doder Milenko, „Hrvatska pravoslavna crkva – agentura okupatora“, *Vijesnik*, Zagreb, februar–mart 1976.
- Milošević Slobodan D., *Izbeglice i preseljenici na teritoriji okupirane Jugoslavije 1941–1945*, Narodna knjiga–ISI, Beograd, 1981.
- Oberknežević Miloš, „Razvoj pravoslavlja u Hrvatskoj i Hrvatska pravoslavna crkva“, *Hrvatska revija-otisak*, Barcelona-Munchen, 1979.
- Pavelić Ante, *Hrvatska pravoslavna crkva*, Domovna, Madrid, 1984.
- Požar Petar, *Hrvatska pravoslavna crkva u prošlosti i budućnosti*, Naklada Pavičić, Zagreb, 1996.
- Vujeva Tomislav, *Kollaboration oder begrenzte Loyalität? Die historiographische Diskussion um Erzbischof Alojzije Stepinac von Zagreb und den katholischen Klerus in Unaabhängigen Staat Kroatien (1941-1945)*, Doktorarbeit, Wien, 2009.
- Vuković Tomislav, „Kako su Hrvati i Slovenci postali pravoslavni Srbi“, *Glas koncila – katolički tjednik*, br. 10, 10. mart 1991.

Aleksandar Stojanovic, Rastko Lompar

FOUNDING OF THE CROATIAN ORTHODOX CHURCH IN THE CONTEXT OF GERMAN POLITICS AND WAR INTERESTS IN OCCUPIED YUGOSLAVIA

Resume

Questions of initiative, motives and responsibility for founding of the Croatian Orthodox Church (COC) have been discussed in both Serbian and Croatian historiography for several decades now. Serbian authors tend to see the COC as mere phase of the Ustasha genocide on Serbs or as an instrument for denationalization and assimilation of Serbs in the Independent State of Croatia (ISC). Some Croatian author recognize this stance as just, while others strongly disapprove, insisting

that founding of the COC was a positive step toward reconciliation and “normalization” of Serbo-Croatian relations, an instrument for dismantling of “great-Serbian hegemony”. Primary historical sources, of both German and Croatian origin, show that the initiative came from the very top of the Ustasha regime, supported by German institutions and with main goals to prevent further growth of the uprising and to pacify Serbian population. Historical sources reveal a complex but pragmatic approach of German Ministry of foreign affairs in occupied Yugoslavia, with primary focus on war and political interests of Nazi Germany. This article shows that the foundation of the COC was a result of complex political, security and national relations in the ISC, a part of multilayer solution of so-called Serbian question. Historical sources downplays the role of German informative organizations (Gestapo, Abwher, SD) as creators of the COC, although their role in recruitment of clergy cannot be overlooked.

Keywords: Croatian Orthodox Church (COC), Russian Orthodox Church in Exile, Serbian Orthodox Church (SOC), Independent State of Croatia (ISC), German diplomacy

* Овај рад је примљен 01. јула 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Милош Р. Миленковић

Институт за стратегијска истраживања, Београд

Милован Суботић

Институт за стратегијска истраживања, Београд

НАСИЛНИ НЕДРЖАВНИ АКТЕРИ И ПОЗИЦИЈА СРБИЈЕ*

Сажетак

Сведоци смо да данас, с почетка XXI века, насилни недржавни актери преузимају дуго чувани примат државе као најдоминантнијег, а у одређеним временским епохама и јединог, актера безбедности. Број међудржавних сукоба је све мањи, а све је више оних у којима бар једну од супротстављених страна представљају насилни недржавни актери. Примећено је да је моћ недржавних актера обрнуто пропорционална моћи државе. Што је држава слабија, утицај и број насилних недржавних актера је већи, и супротно. Услед неспособности да им се на најадекватнији начин супротставе, слабе државе заправо постају својеврстан „инкубатор“ у коме насилни недржавни актери могу да ојачају до те мере да релативно лако превазилазе националне оквире и постају регионални, па чак и међународни проблем. Намера аутора је да овим радом укажу на карактеристике насилних недржавних актера, као безбедносних актера, али и на њихову релацију са слабом државом. Поред тога, на основу различитих параметара, аутори анализирају колико је Србија подложна деловању насилних недржавних актера и којој врсти они припадају.

Кључне речи: насилни недржавни актери, слабе државе, насиље, криминалне групе, корупција, терористичке организације, Србија

* Рад је настао као резултат рада на пројекту „Идентификовање савремених асиметричних форми угрожавања безбедности“, који се у складу са Планом научноистраживачке делатности у Министарству одбране и Војсци Србије за 2016. г. реализује у Институту за стратегијска истраживања, под бр. 2-1/2016.

1. ДРЖАВА И НАСИЛНИ НЕДРЖАВНИ АКТЕРИ

Описујући државу, Вебер је говорио да је једна од њених основних карактеристика монопол над легитимном употребом физичке силе. „Јер, за савремену епоху је специфично управо то да се свим другим организацијама и појединцима право на примену физичке силе приписује само у оној мери у којој држава ту примену силе са своје стране допушта: држава важи као једини извор „права“ на примену силе.“¹⁾ Данас је, међутим, апсолутно јасно да поред државе делује и низ других, недржавних и наддржавних актера безбедности, било оних којима је држава „дала право“ на примену силе, било оних који силу примењују и без тог „добитног права“. Да би недржавни актери били идентификовани као актери у сфери безбедности, безбедност се мора посматрати у ширем контексту, кроз више сектора и нивоа.²⁾

Након завршетка Другог светског рата, а посебно након Хладног рата, евидентан је пораст броја унутардржавних оружаных сукоба у односу на традиционалне сукобе између суверених и међународно признатих држава. Да су пројектовани циљеви савремених сукоба делом другачији од ранијих и да у њиховом креирању идентитетска питања различитих друштвених група играју важну улогу примећује и Мери Калдор која каже: „Циљеви нових ратова везани су за политику идентитета, за разлику од геополитичких или идеолошких циљева ранијих ратова.“³⁾ Управо су етнички и верски екстремизми настали на темељима идентитетских разлика, политичка превирања, повећање стопе општег и организованог криминала и његов транснационални карактер, експанзија еколошких ризика и претњи, као и економске и социјалне противуречности временом постале највеће претње безбедности. Данас су често те, за државоцентрично поимање безбедности, невидљиве претње, клица која израста у сурове оружане конфликте.⁴⁾ Државе, као главне субјекте у сукобима, све више замењују недржавни актери.

1) Maks Veber, *Politički spisi*, Filip Višnjić i Službeni glasnik, Beograd, 2006, стр. 434.

2) Као нивои безбедности јављају се индивидуални, национални, регионални и глобални, а као сектори војни, политички, социјетални, економски и еколошки. Види: Filip Ejodus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

3) Под „политиком идентитета“ Мери Калдор подразумева „претензију ка власти на основу партикуларног идентитета – било да се ради о нацији, клану, религијској или верској заједници“. Meri Kaldor, *Novi i stari ratovi – organizovano nasilje u globalnoj eri*, Beogradski krug, Beograd, 2005, стр. 19-20.

4) Katarina Štrbac, Miloš Milenković, Milan S. Milutinović, „Transformation or Suppression of the State-centric Security Approach“, *Compendium from the Security Forum Cracow 2012*, Kraków, 2013, стр. 294.

Иако не постоји јединствена и општеприхваћена дефиниција недржавних актера, они се у најширем смислу могу дефинисати као појединац или организација која има одређен политички утицај, а притом није (бар не званично) повезана са државом или неким њеним делом (органом, институцијом и сл.). Посебну групу недржавних актера чине насилни недржавни актери, који у свом деловању директно или индиректно примењују силу и користе различите облике насиља. Убрзаном развоју и повећаном значају насилних недржавних актера, који чак и превазилази границе националне државе, умногоме је допринео и процес глобализације. Границе, ни оне државне, ни природне, више нису несавладива препрека. То је с једне стране живот на планети учинило лагоднијим, а с друге несигурнијим и све ризичнијим и конфликтнијим.⁵⁾

Данас је постало јасно да се насилни недржавни актери развијају из лоше државне власти, односно услед нефункционалности саме државе. У таквим државама, временом и постепено, насилни недржавни актери све више преузимају друштвене функције које припадају држави, чиме додатно поткопавају њено управљање над одређеном територијом, становништвом и ресурсима. Такозване слабе или неуспеле државе, одавно су препознате као озбиљан безбедносни проблем. У Европској стратегији безбедности из 2003. године, која је у многим сегментима већ превазиђена и која захтева дораду, неуспех држава, поред тероризма, пролиферације оружја за масовно уништење, организованог криминала и регионалних сукоба, идентификован је као једна од главних претњи безбедности. „Неуспех држава је узнемиравајућа појава, која подрива глобално управљање и доприноси регионалној нестабилности.“⁶⁾ Савремено друштво се све више и све страшније суочава са чињеницом да „слабе или пропадајуће државе крше људска права, изазивају хуманитарне катастрофе, проузрокују масовне имиграционе таласе и нападају своје суседе.“⁷⁾ Проблеми индуковани у слаби државама се са невероватном лакоћом преливају на регион, а све чешће и на хиљадама километара удаљене државе које се сматрају државама развијене демократије.

Било због прекомерне примене силе над потчињенима, било због тога што није у стању да испоручи она економска добра која њени грађани од ње очекују, квалитетно образовање, здравствену, правну и сваку другу заштиту, држава временом губи свој легитимитет. То је прилика када наступају недржавни актери и преу-

5) Станислав Стојановић, *Глобализација и безбедносне перспективе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 253.

6) *Bezbedna Evropa u boljem svetu – Evropska strategija bezbednosti*, ISAC Fond, 2006, стр. 8.

7) Frensis Fukujama, *Gradenje države – upravljanje i svetski poredak u dvadesetprvom veku*, Filip Višnjić, Београд, 2007, стр. 106.

зимајући одређене функције државе добијају део легитимитета државне власти. Због тога је за државу „попуњавање функционалног простора“, односно преузимање њених функција од стране насилних недржавних актера много опасније и значајније питање од запоседања делова државне територије.⁸⁾ Без обзира да ли је власт у рукама државе или насилних недржавних актера, легитимност ће задобити она власт „коју они на које се односи препознају као исправну или оправдану.“⁹⁾ Једном изгубљену легитимност званична државна власт тешко успева да поврати.

2. КАРАКТЕРИСТИКЕ НАСИЛНИХ НЕДРЖАВНИХ АКТЕРА КАО АКТЕРА БЕЗБЕДНОСТИ

И поред многих сличности које карактеришу насилне недржавне актере, међу њима постоји и низ међусобних разлика. Разлике се првенствено односе на различито дефинисане политичке циљеве, организациону структуру која се креће од строго хијерархијски уређене до оне у којима чланови имају знатно лабавију вертикалну повезаност, различиту стратегију деловања, као и структуру чланова. Када је у питању стратегија, одређени насилни недржавни актери бирају руралне области као простор свог деловања, попут герилских бораца, док други бирају урбане средине. Такође, разлика у стратегији се може видети и на основу различитих мета напада насилних недржавних актера, па тако једнима легитимне и основне мете напада представљају цивили, док су другима то државне институције, полицијска и војна инфраструктура.¹⁰⁾ Када је реч о различитој структури кадра, може се приметити да одређени насилни недржавни актери у својим редовима имају значајан проценат жена, па чак и деце.¹¹⁾

Процењујући их на основу јединствених критеријума, насилни недржавни актери постају и међусобно упоредиви, што

8) Rajeev Chaudhry, „Violent Non-State Actors: Contours, Challenges and Consequences“, *CLAWS Journal - Journal of the Centre for Land Warfare Studies*, New Delhi, Winter 2013, стр. 176.

9) Endru Vinsent, *Теорије државе*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 52.

10) Управо на основу овакве разлике у стратегији и слабијим познаваоцима прилика у Турској је релативно лако да после неког терористичког акта препознају извршиоце, односно да препознају да ли иза њега стоји тзв. Исламска држава или Радничка партија Курдистана (ПКК). За разлику од стратегије Исламске државе која своје акције првенствено усмерава ка обичним грађанима Турске, али и странцима који у њу долазе, терористичке акције Радничке партије Курдистана су селективније и усмерене су ка представницима државе (војсци, полицији и другим државним службама).

11) Rajeev Chaudhry, „Violent Non-State Actors: Contours, Challenges and Consequences“, нав. дело, стр. 175-176.

стручњацима за безбедност олакшава предикцију њиховог развоја и утицаја. Тако је Фил Вилијамс идентификовао неколико кључних елемената на основу којих се може проценити њихова моћ и способност да утичу на безбедносно окружење међу којима су: (1) мотивација и сврха; (2) снага и обим; (3) начин на који добијају средства и приступ ресурсима; (4) организациона структура; (5) улога насиља; (6) однос између насилних недржавних актера и државних органа и (7) функције које насилни недржавни актери испуњавају за чланове локалне заједнице.¹²⁾

Морамо бити свесни да недржавни актери, који имају контролу над локалним становништвом, односно одређеном територијом, функционишу на другачији начин у односу на регуларну владу и државне органе, јер за разлику од државних, недржавни актери не поступају у складу са правним нормама, нити делују као део правног система државе на чијој територији егзистирају. Међутим, то не значи да недржавни актери, иако насилни, немају никакав легитимитет. Понекад је легитимитет недржавних актера већи и постојанији од легитимитета који имају званични државни органи. Недржавни актери свој легитимитет заправо црпе из неформалног односа према локалној заједници, обичајног права, важећих моралних норми, као и из харизме вође конкретног недржавног актера. Тиме што постају „замена“ за легалне владе, недржавни актери само још више потврђују свој легитимитет.¹³⁾

Што због различитог унутар-правног статуса насилних недржавних актера, чије је деловање по правилу инкриминисано, што због различитих интереса међународних актера, који зарад сопствених спољнополитичких интереса на другачије начине третирају насилне недржавне актере, долази до прилично неуједначеног става других суверених држава, као и међународних организација према њима. Тако рецимо један те исти насилни недржавни актер који за неку државу представља терористичку организацију, за другу државу или организацију може представљати „борце за слободу“.¹⁴⁾ Због чињенице да међународно-правни статус насил-

12) Phil Williams, *Violent Non-State Actors and National and International Security*, International Relations and Security Network (ISN), ETH Zürich, 2008, стр. 8.

13) Примера ради, у многим деловима јужног Либана, Хезболахова дозвола је потребна за било шта, од стицања грађевинских дозвола, до пружања социјалних услуга. Annette Idler and James J. F. Forest, „Behavioral Patterns among (Violent) Non-State Actors: A Study of Complementary Governance“, *Stability: International Journal of Security & Development*, London, 4(1)/2015, стр. 2.

14) Свима у Србији је добро познат случај са Ослободилачком војском Косова (ОВК) коју су српске и југословенске власти 1998-1999. године сматрале терористичком

них недржавних актера није јасно дефинисан догађа се да на директан, или индиректан начин, иза њиховог оснивања и деловања стоје управо државе.¹⁵⁾ Деловањем преко посредника, владе добијају могућност да остварују своје циљеве, како унутар граница своје државе, тако и ван њих, кршећи сопствене законе, међународне норме и потписане уговоре.

Све претходно наведене карактеристике, разврстане у седам категорија, првенствено се односе на насилне недржавне актере које је Фил Вилијамс поделио у пет група: (1) господари рата (*Warlords*), (2) милиције (*Militias*), (3) паравојне снаге (*Paramilitary forces*), (4) побуњеници (*Insurgencies*), (5) терористичке организације (*Terrorist organizations*), (6) криминалне организације и банде (*Criminal organizations and youth gangs*).¹⁶⁾ У контексту ове поделе вредно је поменути и став Мартина ван Кревелда који указује да треба разликовати војнике од ратника. Наиме, иза војника, који се сматрају припадницима оружаних снага, стоји ауторитет државе, док се за ратнике који су постојали још и за време племенске организованости друштва, а представљају и обележје савремених ратова, али и оних будућих, то не може рећи.¹⁷⁾

Ако се говори о недржавним актерима као о организацијама које у свом деловању не зависе од воље државе и њених органа власти, треба имати у виду да независност у деловању није могућа без финансијске независности. Финансијска независност сама по себи не мора нужно да подразумева нелегалне начине финансирања и токова новца. Финансирање може бити независно, али легално – рецимо од донација, разних фондова и удружења. Међутим, за врсту недржавних актера који у свом деловању примењују насиље, па самим тим постају и инкриминисане, финансирање не може бити другачије него илегално. Чињеница је да слаба држава и распрострањено сиромаштво неминовно доводе до појаве „сиве

организацијом имајући у виду њихове циљеве и начин деловања, док су је западне државе, предвођене Сједињеним Америчким Државама, сматрале „борцима за слободу“, што је искључиво била последица спољнополитичких интереса САД у том тренутку.

- 15) Види: Mohammad H. Zarei and Azar Safa, „The Status of Non-State Actors under the International Rule of Law: A Search for Global Justice“ in: *Rethinking International Law and Justice* (eds. Charles Sampford, Spencer Zifcak, Derya Aydin Okur), New York, 2015, стр. 233-252.
- 16) Phil Williams, *Violent Non-State Actors and National and International Security*, нав. дело, стр. 9-17.
- 17) Martin van Kreveld, *Transformacija rata*, Službeni glasnik i Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010, стр. 55-61.

економије¹⁸⁾ која се огледа у утаји пореза држави, али и до увећања криминалних активности које подразумевају трговину украденом и/или забрањеном робом. Многи од насилних недржавних актера финансирају се управо од криминалне делатности, али и од средстава добијених узурпацијом природних и индустријских ресурса државе на одређеној територији коју контролишу.

3. КОЛИКО ЈЕ СРБИЈА ПОДЛОЖНА ДЕЛОВАЊУ НАСИЛНИХ НЕДРЖАВНИХ АКТЕРА

На основу претходно изнете теоретске разраде феномена настанка и деловања насилних недржавних актера, као и њиховог утицаја на државу и укупан друштвени живот, важно је сагледати колико је Србија подложна њиховом деловању, као и које су то врсте насилних недржавних актера најдоминантније на овим просторима. Чак је и без неке дубље анализе сасвим очигледно да у Србији не делују паравојне и побуњеничке оружане снаге, које представљају паралелну структуру у држави и које *de facto* контролишу део територије, као ни терористичке организације и сличне оружане групе. Међутим, то ипак не значи да у њој нема насилних недржавних актера попут криминалних организација и банди, навијачких, или радикалних верских и етничких група, које у свом деловању примењују силу или отворено прете њеном употребом.

Услед одсуства релевантних и званичних података о броју, врсти и утицају насилних недржавних актера у Србији, истраживање овог феномена се стога темељи на јавно доступним подацима и анализама међународно признатих институција која се односе на процену угрожености државе од пропадања, процену корупције, али и званичних извештаја државних органа о процени претње од тешког и организованог криминала, на основу којих се могу извући одређени закључци и процене. Иако остаје упитно да ли су сва та истраживања потпуно објективна и кредибилна, сама перцепција и процена укупне моћи Србије говори о томе како се доживљава њена способност да се суочи са савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, међу којима се несумњиво налази и деловање насилних недржавних актера.

Полазећи од већ утврђене законитости да слаба држава, као и сам процес слабења државе, утиче на појаву и увећање утицаја

18) О феномену сиве економије види у: Friedrich Schneider and Dominik H. Enste, *The Shadow Economy: An International Survey*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.

насилних недржавних актера, али и обрнуто, корисно је видети како су Србија, али и државе у региону, рангиране на основу Индекса крхкости (слабости) државе (*Fragile States Index*) који се формира у односу на дванаест критеријума које је установио Фонд за мир (*Fund for Peace*).¹⁹⁾ Наиме, на основу процене тих дванаест критеријума Србија се у 2015. години налазила на 92. месту од 187. ранжираних држава, и као таква припада групи држава чији је индекс означен као „упозоравајући“ (*Warning*). То је уз Босну и Херцеговину и Турску, најлошији резултат међу државама Југоисточне Европе, а уједно је најлошији ранг у односу на државе Европске уније, чијем чланству Србија тежи.













Детаљнијом анализом ранга Србије може се видети да је у пет од понуђених дванаест параметара, оцењена индексом већим од шест,²⁰⁾ што указује да Србија у тим областима показује слабости. Најслабије су вредновани следећи параметри: (1) Друштвено незадовољство (*Group Grievance*) – индексом 8,1. Овим параметром се процењује опште незадовољство, дискриминација у друштву, осећај немоћи, етничко насиље, насиље у локалним срединама и сл. (2) Подељеност елита (*Factionalized Elites*) – индексом 8,0, чиме се процењује подељеност и поларизација друштва, јавна расправа и подела око важних државних и друштвених питања. (3) Избеглице и интерно расељена лица (*Refugees and IDPs*) – индексом 7,0. Реч је о процени броја избеглица и интерно расељених лица, притисцима који у држави и друштву постоје због њих и њиховог броја, као и способности државе да све те притиске апсорбује. (4) Сиromaштво и економски пад (*Poverty & Economic Decline*) – индексом 6,7. Овим параметром се процењује економски дефицит, државни дуг, незапосленост, запошљавање младих, куповна моћ, БДП по глави становника, раст БДП-а, инфлација и сл. и (5) Спољне интервенције (*External Intervention*) – индексом 6,6, који говори о проценама способности државе да испуни своје међународне обавезе и утицају страног фактора који се огледа кроз инострану помоћ, присуство мировних трупа и мисија УН и ЕУ, санкције, кредитни рејтинг и сл.²¹⁾

19) Критеријуми на основу којих Фонд за мир процењује слабост државе су следећи: (1) демографски притисци; (2) избеглице и интерно расељена лица; (3) друштвено незадовољство; (4) одлазак људи и одлив мозгова; (5) неуједначен економски развој; (6) сиромаштво и економски пад; (7) легитимност државне власти; (8) јавне услуге; (9) људска права и владавина закона; (10) безбедносни апарат; (11) подељеност елита и (12) спољне интервенције. *Fragile States Index 2015*, The Fund for Peace, Washington, 2015, стр. 17.

20) Индексна скала се креће од 1-10, где је оцена 1 представља најбоље, а оцена 10 најлошије вредновани резултат.

21) *Fragile States Index 2015*, нав. дело, стр. 6-7.

Табела 1: Индекс слабости држава региона Југоисточне Европе у 2015. години (*Fragile States Index*)

Ранг	Назив државе													УКУПНО ИНДЕКС
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
79.	БиХ	6.1	7.3	7.1	5.5	5.6	5.8	7.0	4.1	5.8	6.2	8.7	8.2	77.4
90.	Турска	5.5	7.5	9.0	3.7	6.2	5.0	6.3	4.9	6.4	7.7	7.3	5.0	74.5
92.	Србија	5.5	7.0	8.1	5.3	5.3	6.7	5.7	4.7	4.9	6.0	8.0	6.6	73.8
118.	Македонија	3.3	5.3	7.0	5.5	5.6	5.7	5.5	4.4	3.9	5.4	7.0	5.9	64.5
125.	Албанија	4.1	3.1	5.0	7.1	4.2	5.2	6.2	4.5	5.5	4.7	6.2	6.1	61.9
130.	Бугарска	4.2	3.5	5.2	4.6	4.9	6.2	5.0	4.2	3.4	4.1	5.3	4.8	55.4
132.	Црна Гора	3.3	4.5	7.3	3.6	2.9	4.6	4.0	3.6	4.2	4.0	6.3	5.9	54.2
132.	Румунија	3.7	2.7	6.8	4.5	4.7	5.2	5.6	4.3	3.9	3.5	5.2	4.1	54.2
134.	Грчка	3.6	1.6	5.0	3.8	4.2	6.5	6.5	3.9	3.4	4.5	3.7	5.9	52.6
137.	Хрватска	3.6	4.9	5.7	4.5	3.8	5.3	3.4	2.9	4.1	4.0	4.4	4.4	51.0

Извор: *Fragile States Index 2015*, The Fund for Peace, Washington, 2015, стр. 6-7.

Овакви подаци упућују на закључак да је Србија и даље подељено друштво у коме постоји релативно висок потенцијал за међуетничке и међуверске конфликте. Поред ових, постоји и подела унутар најбројнијег етничког корпуса на оне који сматрају да држава треба да гради и јача свој национални идентитет и оне који сматрају да либерални и грађански концепт представља једини могући правац државног и друштвеног напретка, што такође представља снажан конфликтни потенцијал. Овакве друштвене поделе последице су трагичног распада заједничке државе деведесетих година XX века, праћеног оружанним сукобима и бројним жртвама, који је створио дубок јаз међу народима Балкана, а што и даље представља основу за нове врсте сукоба које лако могу да од вербалног ескалирају у физичко насиље.

Слаба економска ситуација, која је делом последица ратова и санкција, а делом неуспешне и још увек недовршене транзиције из контролисане, државне економије у либералну, као и криминалне приватизације, створила је армију несрећних и незадовољних људи, а младима отежала пут ка запослењу и урушила слику о успеху и срећној будућности. Због тога, као и због већ поменуте поларизације друштва, ти такозвани „губитници транзиције“ представљају лак плен за разне екстремне ставове и идеје. По правилу, они чине најбројнију регрутну базу за различите врсте радикалних идеолошких, верских и етничких група, чиме лако постају део њихових организација, односно чланови насилних недржавних актера о којима је реч.

Дуготрајна политичка и економска нестабилност, која је била праћена слабим институцијама, отворила је простор за насилно деловање навијачких група. Иако се овај проблем јавио паралелно са годинама избијања југословенске кризе, сведоци смо и даље забрињавајућег нивоа насиља на спортским приредбама и бруталности навијачких група којима, стиче се утисак, држава нема снаге или воље да се на најадекватнији начин супротстави. Многе навијачке групе су заправо криминалне групе, које као такве представљају врло опасне и бруталне насилне недржавне актере.²²⁾ Ипак, са постојањем јасно изражене воље за суочавањем са овим феноменом, као и недвосмислене осуде овог облика насиља од свих битних чинилаца друштва, овај нарочито деструктиван облик насиља, веома брзо би задобио форму коју бисмо могли назвати, ако ништа друго, а оно „друштвено прихватљивом“.²³⁾

22) О проблему хулиганизма и насиља на спортским приредбама видети више у: Група аутора, *Млади и хулиганизам на спортским приредбама*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2014.

23) Милован Суботић, Иван Димитријевић, „Фактор гомиле у навијачком насиљу“, *Култура полиса*, Нови Сад, бр. 29/2016, стр. 524.

Поред тога, слабе институције државе, које се и даље налазе у сенци политичких партија и њихових вођа, идеално су окружење за појаву и развој корупције. Чињеница је да се, када у једном друштву интереси појединаца надвладају општи (државни) интерес, отвара простор за корупцију која води ка слабљењу државе, а самим тим и појави насилних недржавних актера. Насилни недржавни актери у тим случајевима првенствено јачају у сфери криминала. Према Индексу перцепције корупције за 2015. годину, који објављује међународна организација *Transparency International*, Србија се налази на 71. месту од 168 рангираних држава и територија, што је сврстава међу државе са распрострањеном корупцијом.²⁴⁾ Треба бити свестан да се паралелно са повећањем степена корупције, повећава и број криминалних банди и кривичних дела попут убистава, пљачки, нелегалне трговине наркотицима, акцизном робом, људима и сл. Познато је да корумпирана и неефикасна полиција и судство нису у стању да делују у складу са законом, тако да активности организованих криминалних група и екстремистичких организација које у свом деловању користе језик мржње и директно примењују силу, пролазе некажњено.

Посебну опасност по државу и друштво представљају организоване криминалне групе као насилни недржавни актери и њихово деловање, које све више поприма транснационални карактер. С обзиром да се све криминалне групе не баве истом врстом делатности, па самим тим у свом раду ни не користе исте методе, нити исти ниво насиља. Према процени претње од тешког и организованог криминала, који је урадила радна група Министарства унутрашњих послова Р. Србије, на територији Србије делује 58 организованих криминалних група. Према нивоу организованости, 8,6% група је високог, 44,9% средњег и 46,5% ниског нивоа, а доминантна криминална активност је кријумчарење и трговина наркотицима којом се бави чак 86,2% организованих криминалних група.²⁵⁾ У контексту анализе нивоа насиља ових недржавних акте-

24) Најбоље рангирана држава је Данска која се налази на првом месту, док се на последњем месту налазе Северна Кореја и Сомалија. Од држава и територија у региону Југоисточне Европе, боље од Србије су позиционирани Хрватска која заузима 50. позицију, Румунија и Грчка са 58, Црна Гора са 61, Македонија и Турска са 66. и Бугарска са 69. позицијом, док су Босна и Херцеговина са 76, Албанија са 88. и Косово (које је такође обухваћено овим истраживањем иако није држава) са 103. местом лошије рангиране. *Corruption Perceptions Index 2015*, Internet, <http://www.transparency.org/cpi2015>, 22/08/2016.

25) Основна разлика међу њима је та што групе високог нивоа организованости делују на националном и међународном нивоу, групе средњег нивоа организованости делују на националном нивоу и у земљама у окружењу, а у мањој мери на локалном нивоу, док групе ниског нивоа организованости углавном делују на локалном нивоу а у далеко мањој мери су присутне на националном нивоу и у земљама у окружењу.

ра важно је напоменути да, према истом извору, чланови организованих криминалних група приликом вршења кривичних дела „исказују висок степен агресивности и бруталности, а присутни су и оружани обрачуни и ликвидације“ које су првенствено заступљене међу њима самима, због међусобног угрожавања интереса и елиминације конкуренције.²⁶⁾ Није остало незапажено ни да је њихов „коруптивни утицај према представницима државних и локалних јавних служби на високом нивоу“.²⁷⁾ Управо због тога, али због других карактеристика, као и бројности, може се рећи да ове врсте насилних недржавних актера свакако представљају најдоминантније насилне недржавне актере у Србији, који у односу на друге имају највећи утицај на државу, привредне и друштвене токове.

Као последња врста насилних недржавних актера, која се у овој анализи не сме изоставити, јесу радикални исламисти. Иако њихово постојање на овим просторима није свежијег датума, радикални исламисти су поново добили на значају, нарочито након избијања рата у Сирији и стварања тзв. Исламске државе, која своје борце регрутује из свих делова света, па тако и са ових простора. У светлу све чешћих и бруталнијих акција које изводе терористи, припадници или следбеници идеологије Исламске државе, повећава се и интересовање држава и друштва за деловање радикалних исламистичких група. Стварање и бујање екстремизма са исламистичким предзнаком, у доброј мери је толерисано из разлога што је својевремено већина западних званичника религију прогласила „непостојећом темом у балканским конфликтима“²⁸⁾. Да „дувају неки нови ветрови“ у односу на овај феномен сведочи излагање америчке државне подсекретарке за цивилну безбедност, демократију и људска права Саре Сивол на конференцији о безбедности држава Западног Балкана одржаној у Тирани средином 2015. године, којом приликом је изјавила да је Западни Балкан постао „извор страних терористичких бораца у Сирији и Ираку“, делом захваљујући недавним ратовима на подручју бивше Југославије.²⁹⁾ Иако не постоје званични и доступни подаци о броју бораца из

Процена претње од тешког и организованог криминала – јавна верзија, Министарство унутрашњих послова Р. Србије, Београд, 2015, стр. 123-124.

26) Исто, стр. 125.

27) Исто.

28) Милован Суботић, *Екстремизам под окриљем религије*, МЦ Одбрана и Институт за стратегијска истраживања, Београд, 2015, стр. 142.

29) Западни Балкан „извор страних терористичких бораца“, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/3/region/1924213/zapadni-balkan-izvor-stranih-teroristickih-boraca.html>, 06/09/2016.

Србије на ратиштима на Блиском Истоку према изјавама званичника њихов број се смањује, а статистика показује да навећи број оних који одлазе на сиријско и ирачко ратиште са простора Балкана потиче из Албаније, Босне и Херцеговине, Косова и Метохије и Македоније. Упркос томе што следбеници идеологије радикалног ислама на тлу Србије постоје, не може се рећи да Србији прети реална опасност од тероризма, што не значи да не треба бити обазрив и ту могућност потпуно искључити.

На самом крају се може закључити да и поред свих ових опасности које су услед постојања и деловања насилних недржавних актера присутне, као и релативне слабости државе која погодује њиховом ширењу, охрабрује чињеница да је утицај насилних недржавних актера у Србији све мањи. Опредељење Србије да јача своје институције, што се може посматрати делом као последица унутрашње политичке воље и снаге, а делом и као последица притиска са стране, првенствено Европске уније, смањује простор за деловање насилних недржавних актера. Србија мора да настави да се бори против маргинализације сваке, друштвено посматрано мањинске групе, било да она постоји по основу верске, етничке, политичке, социјалне, сексуалне различитости. Стабилна унутрашња политичка и економска ситуација, које су несумњиво у високој корелацији, као и предвидива и дугорочно пројектована спољна политика, доносе стабилност и јачају демократски капацитет државе. Политички јака и економски стабилна држава једини су сигуран гарант смањења броја и утицаја насилних недржавних актера на државу и друштво у целини.

ЛИТЕРАТУРА

- Група аутора, *Млади и хулиганизам на спортским приредбама*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2014.
- Западни Балкан „извор страних терористичких бораца“, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/3/region/1924213/zapadni-balkan-izvor-stranih-teroristickih-boraca.html>, 06/09/2016.
- Процена претње од тешког и организованог криминала – јавна верзија*, Министарство унутрашњих послова Р. Србије, Београд, 2015.
- Стојановић Станислав, *Глобализација и безбедносне перспективе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.
- Суботић Милован, *Екстремизам под окриљем религије*, Медија центар Одбрана и Институт за стратегијска истраживања, Београд, 2015.

- Суботић Милован, Димитријевић Иван, „Фактор гомиле у навијачком насилију“, *Култура полиса*, Нови Сад, бр. 29/2016, стр. 511-526.
- Bezbedna Evropa u boljem svetu – Evropska strategija bezbednosti*, ISAC Fond, 2006.
- Chaudhry Rajeev, „Violent Non-State Actors: Contours, Challenges and Consequences“, *CLAWS Journal - Journal of the Centre for Land Warfare Studies*, New Delhi, Winter 2013, (167-178).
- Corruption Perceptions Index 2015*, Internet, <http://www.transparency.org/cpi2015>, 22/08/2016.
- Ejdus Filip, *Međunarodna Bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Fragile States Index 2015*, The Fund for Peace, Washington, 2015.
- Fukujama Frensis, *Građenje države – upravljanje i svetski poredaku dvadesetprvom veku*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.
- Idler Annette and Forest James J. F., „Behavioral Patterns among (Violent) Non-State Actors: A Study of Complementary Governance“, *Stability: International Journal of Security & Development*, London, 4(1)/2015, стр. 1-19.
- Kaldor Meri, *Novi i stari ratovi – organizovano nasilje u globalnoj eri*, Beogradski krug, Beograd, 2005.
- Kreveld Martin van, *Transformacija rata*, Službeni glasnik i Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.
- Schneider Friedrich and Enste H. Dominik, *The Shadow Economy: An International Survey*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.
- Štrbac Katarina, Milenković Miloš, Milutinović S. Milan, „Transformation or Suppression of the State-centric Security Approach“, *Compendium from the Security Forum Cracow 2012*, Kraków, 2013, стр. 290-300.
- Veber Maks, *Politički spisi*, Filip Višnjić i Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Vinsent Endru, *Teorije države*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Williams Phil, *Violent Non-State Actors and National and International Security*, International Relations and Security Network (ISN), ETH Zürich, 2008.
- Zarei H. Mohammad, Safa Azar, „The Status of Non-State Actors under the International Rule of Law: A Search for Global Justice“ у збпрнику: *Rethinking International Law and Justice*, (Eds. Charles Sampford, Spencer Zifcak, Derya Aydin Okur), New York, 2015, стр. 233-252.

Milos R. Milenkovic, Milovan Subotic

VIOLENT NON-STATE ACTORS AND THE POSITION OF SERBIA

Resume

We are witnesses that today, at the beginning of the 21st century, violent non-state actors are taking predominance of the state as the dominant, and in some epochs the only one, security actor. Number of interstate conflicts is getting lower, and there are more those in which violent non-state actors represent at least one of the opposing sides. It is noticeable that the strength of the non-state actors is inversely proportional to the strength of the state. As the state's strength gets lower, influence and the number of violent non-state actors get stronger, and vice versa. Primary feature of the violent non-state actors is using force "without permission of the state". However, violent functions are different in their operations. To some, violence is a means to an end, and to others violence is the aim. Striving to occupy and control the bigger territory and resources of the state, violent non-state actors are actually striving to take over some functions of the state. And that "filling of the functional space" is considered to be the most dangerous for the state. Taking over the functions of the state, violent non-state actors over time are taking over the legitimacy. Besides that, the fact that their functioning is not conditioned by legal norms, but is only the product of the free will of the leader or the managing body inside the organization, represents an important feature. Consequently, it happens that actually there are states that are behind of the violent non-state actors. With that kind of concealed functioning, through intermediaries, governments have opportunities to achieve their goals in a perfidious way, within the borders of their state and out, violating their own laws, international norms and signed contracts.

According to different parameters, authors in this paper analyze how much Serbia is susceptible regarding functions of the violent non-state actors, and to which category of actors they belong to. It's noticeable that the main actual and the biggest security problems in Serbia, come from acting violent non-state actors such as organized criminal groups. Dominant criminal activity in Serbia, from more of 86% of organized criminal groups, are narcotics trafficking and smuggling. Also, the report of The Fund for Peace, *Fragile States Index 2015*, indicates that Serbia is still a divided society, in which there is a relatively high potential for inter-ethnic and inter-religious conflicts. It

is noticeable, that Corruption, creates convenient conditions for functioning of the violent non-state actors. On that conclusion we are lead, by the *Corruption Perceptions Index 2015 Transparency International*, which indicate that Serbia still is above desired level, in spite of the significant efforts of the state to confront corruption. Hence, Serbia's commitment to strengthen it's institutions, which can be seen as a result of internal political will and strength, and partly as a result of the pressures, mostly from the European Union, reduces the space for functions of the violent non-state actors. Main conclusion is that politically strong and economically stable country is the only safe guarantee for reducing the number and impact of the violent non-state actors to the state and society as a whole.

Keywords: violent non-state actors, weak states, violence, criminal groups, corruption, terrorist organization, Serbia

* Овај рад је примљен 23. септембра 2016. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Иван Р. Димитријевић

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

Милан Липовац

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ: АНАЛИЗА ЕКСПОЗЕА МАНДАТАРА ВЛАДЕ ОД 2007. ДО 2017. ГОДИНЕ

Сажетак

У претходном истраживању бавили смо се националним интересом као аналитичким концептом, направили детаљан преглед становишта релевантних аутора и дали предлоге за анализу националног интереса Републике Србије. Овај рад представља логичан наставак претходног, јер обухвата настојање да се квалитативном анализом експозеа (програма рада Владе) мандатара Владе од 2007. до 2017. године утврде национални интереси Републике Србије. Основни циљ овог рада је провера сазнајног потенцијала појма национални интерес, а основна претпоставка је да се национални интерес малих држава везује за оно што реалисти означавају као „круто језгро националног интереса“, односно на опстанак. Зато ће ова претпоставка бити проверавана на случају Републике Србије, док ће као оквир за анализу бити коришћена прилагођена Нектерлајнова матрица која омогућава самеравање основних националних интереса (одбрамбени, економски, регионални и идеолошки интереси) према њиховом интензитету.

Кључне речи: мале државе, национални интерес, „круто језгро“, аналитички концепт, експозеи мандатара Владе, Република Србија

1. НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ МАЛИХ ДРЖАВА

Изучавање понашања малих држава, које располажу минималним капацитетима моћи, у теоријама међународних односа везује се са период успостављања ове научне дисциплине. Прве радове на ову тему, из 1960-их година¹⁾, објавили су Роберт Ротштајн (*Robert Rothstein*),²⁾ Анет Фокс (*Annette B. Fox*)³⁾ и Роберт Кохејн (*Robert O. Keohane*).⁴⁾ Кохејн је у раду „Дилеме Лилипутанаца“, уз осврт на поменуте ауторе, уочио да мале државе, примарно због Покрета несврстаних, постају уочљив актер међународних односа у ери која је била обележена све већим разликама војне моћи између држава, посебно између великих и малих држава.⁵⁾ Због тога је инсистирао на њиховом проучавању: „уколико Лилипутанци могу свезати Гуливера или га присилити да се бори за њих, онда морају бити проучавани подједнако пажљиво као и цинови“. ⁶⁾ Питер Баер (*Peter R. Baehr*) у свом раду⁷⁾ примећује да су 1950-е и 1960-е године, захваљујући таласу деколонизације афричких и у мањој мери азијских земаља, такође допринеле повећаном интересовању за питање малих држава.

Миријам Елман (*Miriam F. Elman*) је истицала да је у теоријама међународних односа запостављено проучавање малих држава, јер су истраживачи претпостављали да се понашање малих држава може изучавати преко ефеката међународног система. Она је покушала то да објасни на следећи начин:

„...пошто су мале државе више преокупирани опстанком (...), оне су углавном суочене са спољним претњама по опстанак, па ће спољна политика одсликавати обазривост према ограничењи-

-
- 1) Потреба академске заједнице да се бави изучавањем малих држава највероватније је била подстакнута оснивањем Покрета несврстаних 1961. кад блоковски неодређене државе постају значајан фактор у међународним односима током Хладног рата.
 - 2) Robert L. Rothstein, *Alignment, Nonalignment, and Small Powers: 1945-1965*, Institute of War and Peace Studies, School of International Affairs, Columbia University, 1966.
 - 3) Annette B. Fox, “The Small States in the International System, 1919-1969”, *International Journal*, Toronto, 4/1969, стр. 751-764.
 - 4) Robert O. Keohane, “Lilliputians’ Dilemma: Small States in International Politics”, *International Organization*, 2/1969, стр. 291-310.
 - 5) Исто, стр. 291.
 - 6) Исто, стр. 310.
 - 7) Peter R. Baehr, “Small States: A Tool for Analysis?”, *World Politics*, Cambridge University Press, 3/1975, стр. 456-466.

ма међународног окружења, и спољнополитички циљеви ће бити мање ограничени од стране унутрашњеполитичких процеса.⁸⁾

Проучавање понашања малих држава се најчешће реализује применом једног или више теоријских појмова (или аналитичких концепата) међународних односа и студија безбедности, од којих су најважнији (и најчешће коришћени) национални интерес, моћ државе, снага државе, сарадња, идентитет, еманципација итд. Примена ових појмова омогућава расветљавање посебне димензије у односима између држава, постављање одређених претпоставки, спровођење истраживања и извлачење закључака које је могуће у већој или мањој мери уопштавати. Национални интерес свакако представља један од кључних, а према појединим реалистима и најважнији појам међународним односима и студијама безбедности, док се примена овог појма најчешће везује за трагање за одговором на питање: Шта је то што државе заиста желе да остваре у односу на друге државе?

2. НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС КАО АНАЛИТИЧКИ КОНЦЕПТ

У претходном раду⁹⁾ бавили смо се досадашњим разматрањима појма национални интерес, превасходно у оквиру реалистичког приступа, и указали смо на два могућа начина његове примене— као средства политичке акције и средства политичке анализе. Као аналитички концепт, појам је био у средишту фокуса Џозефа Френкела¹⁰⁾ (*Joseph Frankel*) и Доналда Нектерлајна¹¹⁾ (*Donald E. Nuechterlein*). Провера оваквог начина употребе појма национални интерес, тј. провера његовог сазнајног потенцијала је основни циљ овог рада.

Из перспективе указивања на разлику између националног интереса као средства за политичку акцију и као средства за по-

8) Miriam F. Elman, "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard", *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, No. 2/1995, стр. 175.

9) Милан Липовац, Иван Р. Димитријевић, „Национални интерес као аналитички концепт: могућности за анализу националног интереса Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2015, стр. 87-108.

10) Joseph Frankel, *National Interest*, Praeger Publishers, New York, 1970.

11) Donald E. Nuechterlein, "National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making", *British Journal of International Studies*, Political Studies Association, London, No. 3/1976, стр. 246-266.

литичку анализу, Френкел предлаже дефинисање националног интереса кроз три нивоа класификације.¹²⁾ Френкел¹³⁾ је предложио поделу у којој је направио разлику између три начина употребе националног интереса: 1) *аспирацијски интереси*, 2) *операционални интереси* и 3) *експланаторни/полемички*,¹⁴⁾ а затим је понудио утврђивање димензија националног интереса:¹⁵⁾ 1) *контекст*: стратегијски/војни, политички/дипломатски, економски интереси,¹⁶⁾ 2) *салијентност*: значај, истакнутост, хитност и интензитет интереса,¹⁷⁾ 3) *захват*: геополитички чиниоци, капацитети државе за акцију, воља политичких лидера.¹⁸⁾ Френкел је такође развио и димензије *другог реда* које имају улогу обликовања димензија првог - просторна и временска димензија, и димензија виталних интереса.¹⁹⁾

Насупрот њему, Нектерлајн²⁰⁾ је развио једноставније одређење по коме „национални интерес означава перцепиране потребе и жеље једне суверене државе у односу на друге суверене државе које чине спољно окружење“²¹⁾ с тим да он даје и појашњења. Кад је у питању *перцепција* (државних потреба), „она претпоставља да су одлуке о томе шта је национални интерес резултат политичког процеса у коме доносиоци одлука могу да имају различите погледе на то шта је интерес, али да се на крају своди на закључак о значају конкретног питања“.²²⁾

Политичке организације као неизбежни учесници процеса доношења политичких одлука на нивоу државе склоне су субјективној перцепцији потреба државе из различитих разлога. Ово је

12) Младен Бајагић, Маја Ружић, „Концепт националног интереса у теорији међународних односа“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2014, стр. 165.

13) Joseph Frankel, *National Interest*, нав. дело. Према: Simon Williams, *The Role of the National Interest in the National Security Debate* (PhD), Royal College of Defence Studies, London, 2012, стр. 28.

14) Исто, стр. 35.

15) Исто, стр. 29.

16) Исто, стр. 54-61.

17) Исто, стр. 61-67.

18) Исто, стр. 67-72.

19) Joseph Frankel, *National Interest*, нав. дело, стр. 73-93.

20) Donald E. Nuechterlein, “National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making”, нав. дело, стр. 246-266.

21) Исто, стр. 247.

22) Исто.

посебно евидентно у слабир и/или младим (неизграђеним) демократијама у којима се интерес политичких партија често поистоветује са националним интересима. Свакако је и сам Нектерлајн био свестан ограничења овако одређеног националног интереса, те је као представник приступа националном интересу као аналитичком концепту, понудио два критеријума за поделу интереса, а који нам могу бити од користи за анализу.

Према првом критеријуму, национални интереси су подељени на четири основне потребе или захтеве који чине потпорне ступеве спољне политике неке државе. Нектерлајн их назива *основним националним интересима*, и наводи их:²³⁾ 1) *одбрамбени интереси*, којима се обухвата „заштита државе и њених грађана од претње физичким насиљем које би дошло од друге државе и/или од спољне претње по систем власти“²⁴⁾; 2) *економски интереси*, који подразумевају „унапређење економског благостања државе у односу са другим државама“²⁵⁾; 3) *интереси светског поретка*, „одржање међународног политичког и економског система у коме се државе могу осећати сигурно, и у коме њени грађани и привреда могу нормално да функционишу ван њених граница“²⁶⁾; 4) *идеолошки интереси*, „заштита и унапређење вредности које грађани државе деле и за које верују да су универзално добро“.²⁷⁾

Други критеријум за поделу односи се на разлику у односу доносилаца одлука према одређеним међународним проблемима (питањима), према догађајима у другим државама, односно значају који им придају:²⁸⁾ 1) *егзистенцијални* (критични); 2) *витални* (опасни); 3) *важни* (озбиљни); 4) *маргинални* (узнемирујући).

Обе матрице провераване су на догађајима који су инволвирали суперсиле и велике силе током и непосредно након Хладног рата, те овај оквир за анализу изворно није применљив на мале државе. Нектерлајнова матрица и данас представља широко коришћен оквир за анализу националних интереса, а најновији при-

23) Редослед ни у ком случају не треба да одређује приоритет наведених интереса, мада, уколико се поставимо у перспективу непостојања капацитета за одбрану државе, преостала три интереса постају небитна (Donald E. Nuechterlein, “National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making”, нав. дело, стр. 248), те би одбрамбени интереси били „први међу једнакима“.

24) Исто, стр. 248.

25) Исто.

26) Исто.

27) Исто.

28) Исто, стр. 248-249.

мери се везују за радове објављене у протеклих годину дана.²⁹⁾ Ипак, имајући у виду радове и налазе до којих долазе истраживачи који примењују Нектерлајнову матрицу, јача уверење да је овај аналитички оквир, односно матрица примеренија за проучавање националних интереса великих сила (и суперсила). Наиме, питања „интереса светског поретка“ и „идеолошких интереса“ схваћених и проучаваних у јеку хладноратовске конфронтације два пола, или данас када теоретичари све чешће истичу деклинацију моћи САД, а Кину и Русију представљају као главне изазиваче, као да нису применљива на мале државе и њихове националне интересе. Зато се као логичан захтев намеће адаптација Нектерлајнове матрице коју би требало прилагодити природи, тј. капацитетима малих држава и онемо што те државе могу пројектовати као националне интересе.

Једно од решења било би свођење опсега националних интереса малих држава на рационалну меру, па би се „интереси светског поретка“ могли заменити „регионалним интересима“, јер мале државе немају глобални домашај моћи, већ у најбољем случају могу утицати на односе у региону и бити погођене регионалним проблемима.³⁰⁾ Одбрамбени интереси би у том случају обухватили и интересе који су везани за учешће или претпостављено учешће Србије у безбедносним и одбрамбеним интеграцијама (ЕУ, ПЗМ, НАТО, ОДКБ), док би економски интереси подразумевали и оне везане за учешће у економским интеграцијама (превасходно у ЕУ). За испитивање националних интереса Републике Србије стога ће бити коришћена адаптирана верзија Нектерлајнове матрице у којој су укрштени основни интереси и интензитет значаја који им припадају доносиоци државних/политичких одлука, односно креатори безбедносне политике (табела 1).

29) Најновији радови у којима је коришћена ова матрица су: Lance L.P. Gore, “Forging a Sino-Russo Alliance: Analysis with a Hybrid Theoretical Framework”, *China: An International Journal*, National University of Singapore, no. 1/2017, стр. 140-162; Valerica-Iulian Sarateanu, *State behavior during the Ukrainian crisis: the perspectives of Romania, France, and the United States*, US Army School for Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, 2016.

30) У одабраној студији случаја, односно у случају Републике Србије, регионални интереси би обухватили интересе на „Западном Балкану“ (у смислу политичког конструкта који не постоји као географски одређен регион).

Табела 1. Адаптирана Нектерлајнова матрица за анализу националних интереса

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)				
Витални (опасни)				
Важни (озбиљни)				
Маргинални (узнемирујући)				

3. АНАЛИЗА ЕКСПОЗЕА МАНДАТАРА ВЛАДЕ ОД 2007. ДО 2017. ГОДИНЕ

Претходним радом³¹⁾ обухваћена је и анализа националних интереса у Стратегији националне безбедности Републике Србије,³²⁾ а истакнути су и одређени недостаци у погледу употребе стратешких докумената као садржаја за анализу националних интереса. Принципијелни недостаци примене стратешких докумената у овој врсти анализе односе се на општост ових докумената, као и временски оквир у коме би требало да важе (пет или више година). Као конкретан недостатак у примени Стратегије као садржаја за анализу националних интереса, може се истаћи то што је писана 2008. године, а усвојена 2009. године и што је једина стратегија тог типа у Републици Србији до данас. Због тога, Стратегија не може представљати довољно динамичан садржај који би се прилагођавао конкретним потребама, околностима и променама у унутрашњем и спољном окружењу, а које би се консеквентно одразиле на евентуалне промене националних интереса Републике Србије у протеклих деценију или две.³³⁾

31) Милан Липовац, Иван Р. Димитријевић, „Национални интерес као аналитички концепт: могућности за анализу националног интереса Србије“, нав. дело.

32) Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 88/09.

33) Ипак, резултати анализе садржаја Стратегије националне безбедности у погледу националних интереса, могу послужити као смерница и/или параметар за поређење са националним интересима представљеним у неким другим садржајима, попут експозеа

Постоји неколико разлога којима се аргументује одлука за коришћење експозеа мандатара владе као садржаја за анализу националних интереса: 1) експозеи пружају више садржаја за анализу, 2) обухватају шири временски оквир, 3) покривају више политичких актера, односно доносилаца одлука који операционализују политику/политике националне безбедности, а могу да садрже и коментаре политика претходних влада, 4) осетљивији су на политичке промене и однос политичких снага у држави, него стратегијска документа, и 5) пружају увид у конкретне регионалне и глобалне проблеме у датом тренутку.³⁴⁾

Имајући ово у виду, основна претпоставка да се национални интереси малих држава везују за „круто језгро“, биће проверавана квалитативном анализом садржаја експозеа мандатара Владе Републике Србије од 2007. године до данас (Војислава Коштунице 2007, Мирка Цветковића 2008. и 2011, Ивице Дачића 2012. и 2013, Александра Вучића 2014. и 2016, и Ане Брнабић 2017. године).

Адаптирана Нектерлајнова матрица такође омогућава самеравање значаја који доносиоци одлука, у овом случају мандатари влада, придају сваком од националних интереса, односно „приоритета рада Владе“, „програмских циљева“, „општих циљева“ и сличних формулација које користе у експозеима. Ово у ствари значи да се експозеи мандатара могу поделити на целине задатих циљева (услова за испуњење, идентификације постојећих проблема, програмских принципа итд.), који се даље могу поделити у категорије трајних и променљивих интереса и мапирати по значају који им сваки мандатар даје.³⁵⁾ Циљ анализе експозеа за дати период био би тражење одговора на опште питање: „Како доносиоци одлука схватају национални интерес и да ли то одговара начину на који је он као појам одређен у науци о међународним односима и студијама безбедности?“, и посебно питање које произлази из студије случаја: „Како доносиоци одлука у Републици Србији одређују национални интерес и да ли се то одређење своди на његово ‘круто језгро’?“

мандатара Владе или званичних изјава/саопштења доносилаца одлука и креатора безбедносне политике.

34) Милан Липовац, Иван Р. Димитријевић, „Национални интерес као аналитички концепт: могућности за анализу националног интереса Србије“, нав. дело, стр. 102-103.

35) Исто, стр. 103.

3.1. Други експозе мандатара Војислава Коштуница (15. мај 2007.)

Истеком Београдског споразума стекли су се услови за референдум о изласку Црне Горе из ДЗ СЦГ, чиме је 2006. године Република Србија „стекла“ самосталност, након чега је усвојен нови Устав. У истом периоду усвојен је и Споразум о специјалним паралелним везама Републике Србије и Републике Српске, док је крајем 2006. Србија приступила програму Партнерство за мир. Ванредни парламентарни избори одржани су јануара 2007. године, након чега је за мандатара нове Владе поново предложен Војислав Коштуница.

Као и у првом експозеу из 2004. године Коштуница на прво место по значају ставља питање КиМ, односно питање територијалног интегритета: „Ако треба да истакнем један и највиши циљ ове Владе, он свакако гласи: у Србији, у сваком њеном делу, и у Грачаници, и у Косовској Митровици, и у Бујановцу, и у Књажевцу, и у Лозници, и у Суботици, дакле у сваком делу Србије мора да се живи боље, мирније, сигурније, мора бити више посла за грађане, а њихов укупни стандард живота мора бити бољи“.³⁶⁾

У вези са (националним) интересима, односно „програмским принципима Владине политике“ мандатар Коштуница истакао је следеће: „...странке које образују Владу одлучиле су да интерес државе, нације и грађана ставе изнад међусобних партијских разлика и страначких интереса. Постигли смо пуну сагласност око пет кључних програмских принципа Владине политике: ти принципи се односе на питања Косова и Метохије, европских интеграција, сарадње са Трибуналом у Хагу, социјалне и економске политике и борбе против криминала и корупције“³⁷⁾ (табела 2).

36) *Експозе Војислава Коштуница (15. мај 2007)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-ekspozei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.

37) Исто.

Табела 2. Анализа другог експозеа Војислава Коштунице (2007)

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Питање Косова и Метохије Борба против криминала и корупције	/	Специјалне и паралелне везе са Републиком Српском	/
Витални (опасни)	/	Наставак процеса стабилизације и придруживања (ЕУ)	/	/
Важни (озбиљни)	/	/	Сарадња са БиХ на основу Дејтонског споразума и сарадња са државама у региону које су чланице ЕУ	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

Коштуница констатује како Устав Србије, као прву и највишу обавезу, налаже свакој државној институцији да сачува суверенитет и територијални интегритет земље, па као „први програмски принцип рада Владе“ означава јасно дефинисање државне политике КиМ, односно да „ова Влада полази од чињенице да је државна политика према Косову дефинисана Уставом Србије, исказаном вољом народа на референдуму и усвојеним резолуцијама Народне скупштине“.³⁸⁾

3.2. Први експозе мандатара Мирка Цветковића (7. јул 2008.)

Мандатар Цветковић је у свом првом експозеу из 2008. године као „кључне елементи програма“ Владезначио: одређење за европску будућност Србије; неприхватање независности КиМ,

38) Исто.

неопходност јачања економије, јачање социјалне одговорности Владе, поштравање борбе против криминала и корупције и поштовање међународног права.

Слично као претходни мандатари, и Цветковић је у експозеу навео низ планова и циљева у вези са системом одбране/безбедности. Истакао је како реформа и јачање система одбране, као једнако значајан задатак у процесу демократске транзиције Србије, за стратешки циљ имају наставак изградње ефикасног и економски одрживог система одбране и изградњу модерне, професионалне и ефикасне војске, уз пуно учешће у програму Партнерство за мир и демократску контролу војске и снага одбране³⁹⁾ (табела 3).

Табела 3. Анализа првог експозеа Мирка Цветковића (2008)

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Неприхватање независности и очување АП Косово и Метохија у саставу Србије Поштравање борбе против криминала и корупције	/	/	/
Витални (опасни)	/	Опредељење за европску будућност Србије Неопходност јачања економије	/	/
Важни (озбиљни)	/	/	/	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

39) Експозе Мирка Цветковића (7. јул 2008), Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-ekspozei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.

3.3. Други експозе мандатара Мирка Цветковића (14. март 2011.)

Мандатар Цветковић је у свом другом експозеу из 2011. године истакао како „приоритети Владе Србије, на основу којих је и формирана у јулу 2008. године, остају наравно непромењени“⁴⁰⁾ и у том смислу навео: пуну посвећеност што бржем уласку Србије у Европску унију; очување КиМ у саставу Републике Србије; развој привреде Србије и побољшање животног стандарда њених грађана; развој социјално одговорне државе и солидарног друштва; бескомпромисна борба против криминала и корупције; и пуну сарадњу са Хашким трибуналом⁴¹⁾ (табела 4).

Табела 4. Анализа другог експозеа Мирка Цветковића (2011)

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западнoг Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Неприхватање независности АП Косово и Метохија	Опредељење за европску будућност Србије	/	/
Витални (опасни)	Поштравање борбе против криминала и корупције	Неопходност јачања економије	/	/
Важни (озбиљни)	/	/	/	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

40) *Експозе Мирка Цветковића (14. март 2011)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-ekspozeci-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.

41) Последњи приоритет Владе који се односи на „пуну сарадњу са Хашким трибуналом“ је делимично измењен у односу на приоритете из 2008. године, кад је био шире постављен и подразумевао „поштовање међународног права“.

3.4. Први експозе мандатара Ивице Дачића (26. јул 2012.)

Мандатар Дачић је у обраћању Народној скупштини 2012. године изложио оквир за рад будуће Владе који је представио као „списак задатака, циљева и обавеза будуће Владе“. Према мандатару Дачићу „највећи и најтежи проблем са којим се Србија суочава је демографско питање, заустављање биолошког пада и изумирање нације и стварање услова за пораст животне снаге народа (...) јер се у Србији сваке године роди четрдесет хиљада беба мање него што је број умрлих“ и „ако се овакав тренд настави, за два до три века најдаље, Србија ће остати празна.“⁴²⁾ Дачић је такође тешку економску и социјалну ситуацију означио као један од најтежих и највећих проблема и истакао како је економски опоравак и препород национални приоритет времена у коме живимо.⁴³⁾ Сви остали кључни циљеви, као што су европска будућност Србије, решавање питања Косова, регионална сарадња, борба против криминала и корупције, школство, здравство и други, зависе од тога да ли смо способни да обезбедимо економски опстанак наше земље⁴⁴⁾ (табела 5).

Табела 5. Анализа првог експозеа Ивице Дачића (2012)

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Демографско питање	Улазак у Европску унију	/	/
Витални (опасни)	Непризнавање независности КиМ	Економски опоравак	/	/
Важни (озбиљни)	Борба против криминала и корупције	/	/	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

42) *Експозе Ивице Дачића (27. јул 2012)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-ekspozei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.

43) У вези са овим мандатар Дачић је изнео конкретне податке: просечна нето зарада 340€ (чак и иза Албаније), 20% незапослених, исти број плата и пензија.

44) Исто.

Пријем Србије у Европску унију мандатар Дачић је означио као „општи цивилизацијски напредак наше земље“ и истакао значај убрзавања процеса евроинтеграција, уз максималне напоре за добијање датума за отпочињање преговора са ЕУ.⁴⁵⁾ Дачић је истакао потребу за спровођењем свега што је договорено у техничком дијалогу са Приштином и да је потребно наставити дијалог на политичком нивоу, уз учешће највиших државних функционера, али да Србија неће признати независност Косова.⁴⁶⁾ Питање КиМ решаваће се мирним средствима, унапређењем дијалога, уз поштовање демократских решења, уз прихватање резултата дијалога Београда и Приштине које је постигла претходна Влада.⁴⁷⁾

У погледу спољнополитичких опредељења, Дачић је истакао да Србија мора да води своју спољну политику на реалистичким и прагматичним претпоставкама и да ће сарађивати са свим земљама света у интересу Србије, дакле са свим европским државама, Сједињеним Државама, Русијом, Кином и свим факторима који обликују међународну политику, а на бази очувања националног идентитета и достојанства.⁴⁸⁾

3.5. Други експозе мандатара Ивице Дачића (30. август 2013.)

На самом почетку свог другог експозеа из 2013. године мандатар Дачић помиње „националне и државне интересе“, али у контексту да су они у свим бившим државама били доведени у питање због њиховог распада, сецесије КиМ, двоструких стандарда међународне заједнице и економског осиромашења. Мандатар Дачић као испуњење два велика политичка циља наводи почетак преговора са представницима КиМ и добијање датума отпочињања преговора за чланство у ЕУ, и истиче како је Србија „...данас призната као земља која има реч и којој се у ту реч верује“.⁴⁹⁾

Као национални приоритет Дачић истиче економски опоравак, „управо због тога што ће сви остали циљеви зависити од економског опстанка Републике Србије“.⁵⁰⁾ Већи део експозеа је посвећен набрајању проблема које је Влада наследила, као и истицању достигнућа претходне Владе, па Дачић истиче како је протеклих

45) Исто.

46) Исто.

47) Исто.

48) Исто.

49) *Експозе Ивице Дачића (30. август 2013)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-ekspozei-premiera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.

50) Исто.

годину дана ова Влада у изузетно тешким међународним околностима, без готово иједног савезника на западу, успела да направи вероватно и најкрупније кораке напред. „Почели смо да преговарамо са Приштином, отварајући сасвим ново поглавље за припаднике нашег народа на Косову и Метохији.“⁵¹⁾ Он је поновио како је „остварен вишедеценијски циљ јер је на Видовдан Европски савет одлучио да отпочне преговоре о приступању и чланству Републике Србије у ЕУ, без додатних услова.“⁵²⁾ Дачић је такође истакао и како Србија наставља енергичну борбу против криминала и корупције и како је у компликованог међународној ситуацији очекује борба за праведно решење косовског питања,⁵³⁾ заустављање економског суноврата и борба за свако ново радно место⁵⁴⁾ (табела 6).

Табела 6. Анализа другог експозеа Ивице Дачића (2013)

Основни интереси / Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Праведно решење косовског питања	Улазак у Европску унију	/	/
Витални (опасни)	Борба против криминала и корупције	Економски опоравак	/	/
Важни (озбиљни)	/	/	/	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

3.6. Први експозе мандатара Александра Вучића (27. април 2014.)

Експозе мандатара Вучића из априла 2014. године по обиму превазилази све дотадашње експозее. Експозе се у односу на остале истиче и у смислу операционализације мера које ће Влада предузети и конкретизације резултата које Влада планира да ост-

51) Исто.

52) Исто.

53) Можда је занимљив податак да мандатар Дачић у свом другом експозеу Косово спомиње само два пута, а Резолуцију 1244 не спомиње ни једном.

54) Исто.

вари. Вучић је у обраћању Народној скупштини у највећој мери био усмерен на планиране економске и институционалне реформе, о чему најбољу илустрацију даје чињеница да је операционализација ових циљева у три временске фазе обухватила 80% целокупног експозеа. Вучићев експозе напушта праксу набрајања општих циљева и њихову операционализацију, те је први део фокусиран на временске рокове („краткорочни“ – првих сто дана, „средњерочни“ – до краја текуће године, „дугорочни“ – од 2015. до 2017. године). Тек након тога мандатар Вучић истиче „акутна“ питања која могу да се сврстају у виталне националне интересе, а ту се пре свега мисли на питање КиМ и добре спољнополитичке односе са акцентом на региону „Западног Балкана“⁵⁵⁾ (табела 7).

Табела 7. Анализа првог експозеа Александра Вучића (2014)

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Косово и Метохија Енергетска безбедност	Обезбеђивање бољег животног стандарда (грађана) на дужи период	/	/
Витални (опасни)	Борба против (организованог) криминала и корупције Демографија	/	Добри односи у региону, Европи и свету	/
Важни (озбиљни)	/	/	/	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

Према Вучићу, „први и најважнији циљ ове владе јесте да трансформише српску економију у модерну, прилагођену новим глобализованим тржиштима 21. века. То је једини начин да се обезбеди бољи животни стандард на дужи период...“⁵⁶⁾ Очигледно је да су економски интереси фокус овог експозеа, док заступљеност ове области у експозеу говори о интензитету овог интереса који

55) У питању је „Западни Балкан“ као политички конструкт који не постоји као географски одређен регион.

56) *Експозе Александра Вучића (27. април 2014)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/2012-2014/svi-ekspozei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.

може да се води као егзистенцијални или витални. Такође, „Стратешки циљ Србије јесте да подигне степен енергетске безбедности искоришћењем расположивих ресурса и конвенционалних необновљивих и обновљивих извора енергије.“ Имајући у виду да је у међувремену прекинут пројекат Јужног тока чији би један крак ишао кроз Србију, питање је да ли и како се наведени стратешки циљ променио и прилагодио. Вучић даље каже да ће „приоритети владе у области енергетске политике Републике Србије бити подизање енергетске безбедности и сигурности као и подизање свести код доносиоца одлука да је енергетска безбедност државе апсолутни приоритет“.⁵⁷⁾ Такође, Вучић је у експозеу детаљно представио будућу политику Владе према проблему КиМ, борби против корупције и организованог криминала, односима у региону и свету и проблемима негативног демографског развоја Србије.

3.7. Други експозе мандатара Александра Вучића (9. август 2016.)

Експозе, други по реду Александра Вучића, након парламентарних избора априла 2016. године, по обиму је превазишао претходни и био је фокусиран на десет кључних области: (1) евроинтеграције, спољна политика и национална безбедност, независност и дијаспора, (2) макроекономска стабилност и јачање привреде, (3) пословно окружење, правосуђе, јачање институција и ефикасност јавног сектора, (4) развој пољопривреде и села, (5) тржишно повезивање са регионом и светом, (6) реформа образовања и омладинска политика, (7) здравствена заштита, (8) људска права, наталитет и социјална одговорност, (9) управљање ризицима од елементарних непогода, животна средина и енергетска стабилност и (10) борба против криминала и корупције.⁵⁸⁾

Као и 2014. године, економска питања и институције чине највећи део експозеа, око 50% укупног садржаја, и у том смислу се као економски интерес највишег интензитета спомиње да је „основни задатак нове Владе (...) напредак Србије у свакој сфери, са основним циљем побољшања животног стандарда за све њене грађане.“⁵⁹⁾ У операционализацији овог интереса као циљеви могу да се издвоје макроекономска стабилност, подршка инвестицијама и извозу, запошљавање, развој малих и средњих предузећа, итд. Овај циљ је стављен у контекст чланства у ЕУ „као једног од стра-

57) Исто.

58) *Програм Владе Републике Србије (9. август 2016)*, Internet, <http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze090816cyr.docx>, 10/09/2016.

59) Исто.

тешких опредељења Владе...⁶⁰⁾ Као један од приоритета спољне политике Вучић наводи „афирмацију Републике Србије као стожера регионалне сарадње“⁶¹⁾ што може да се посматра као интерес виталног интензитета. Поред тога, ангажовање „на очувању права и интереса српског народа у региону“⁶²⁾ такође може да се посматра као витални интерес (табела 8).

У области националне безбедности Вучић прво наводи потребу за ревизијом садржаја стратегијског оквира у области безбедности и одбране као витални интерес, а затим развој система одбране и сарадњу са другим државама и међународним организацијама и институцијама у овој области, као интерес озбиљног интензитета. Питање КиМ и даље је егзистенцијални интерес према експозеу: „Нећемо признати једнострано проглашену независност наше јужне покрајине, али ћемо у интересу регионалне стабилности и што бољих српско-албанских односа наставити дијалог Београда и Приштине.“⁶³⁾

Табела 8. Анализа другог експозеа Александра Вучића (2016)

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Косово и Метохија	Побољшање животног стандарда грађана Европске интеграције	/	/
Витални (опасни)	Осавремењавање стратегијских докумената у безбедности и одбрани Борба против криминала и корупције	/	Боље позиционирање на регионалном, европском и међународном плану Очување права и интереса српског народа у региону	/

60) Исто.

61) Исто.

62) Исто.

63) Исто.

Важни (озбиљни)	Развој система одбране и сарадња у овој области са другим државама, међународним организацијама	/	/	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

3.8. Експозе мандатарке Ане Брнабић (28. јун 2017.)

Ана Брнабић представила је експозе јуна 2017. године у својству мандатарке коју је предложио председник Републике Александар Вучић. Пошто је у питању био избор Владе коју је бирао исти сазив Народне скупштине од 2016. године, експозе који је мандатарка Брнабић презентовала у мањој мери одудара од последњег експозеа Александра Вучића. Садржи шест циљева: (1) повезивање Србије са Европом и светом, (2) бржи привредни раст, (3) повећање ефикасности јавних услуга, (4) заштиту људских права и безбедност, (5) дигитализацију и (6) образовање.

Као главни стратешки циљ наводи се приступање ЕУ, што је и прва реченица у тексту експозеа, те се може посматрати као економски интерес највишег интензитета. Питање КиМ такође је високо позиционирано, с тим да је у периоду након потписивања Бриселског споразума овај циљ више фокусиран на реализацију договорених питања, као што је успостављање Заједнице српских општина на северу КиМ (табела 9).

Интереси Србије експлицитно се спомињу у првом и четвртој циљу, у више различитих потциљева. У делу Партнерства широм света, каже се следеће: „Заједно ћемо континуирано радити на ефикасној промоцији и реализацији спољнополитичких приоритета и интереса Србије, имајући у виду да је наш циљ убрзана интеграција у ЕУ уз очување територијалног интегритета и суверенитета земље, као и заштита наших државних интереса на међународном плану.“⁶⁴ Даље, у делу Блиска сарадња са земљама у региону каже се „да ће Влада Србије наставити да се ангажује на

64) Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Републике Србије (28. јун 2017), Internet, http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspozemandarke-ane-brnabic280617_cyr.pdf, 15/07/2017.

очувању права и интереса српског народа у региону.⁶⁵⁾ У делу Косово и Метохија истиче се заштита интереса и безбедности Срба у покрајини, што не одступа ни од једног од претходних експозеа. У делу који се односи на људска права и безбедност спомиње се обавеза заштите националних интереса, одбрана граница и осигурање безбедности свих грађана и грађанки Србије.⁶⁶⁾ Такође, као области од националног интереса највишег приоритета препозната су питања садржана у преговарачким поглављима 23 и 24, односно реформа правосуђа и основна права, и питања правде, слободе и безбедности.

Табела 9. Анализа експозеа Ане Брнабић (2017)

Основни интереси Интензитет интереса	Одбрамбени интереси	Економски интереси	Интереси у региону „Западног Балкана“	Идеолошки интереси
Егзистенцијални (критични)	Косово и Метохија Реформа правосуђа, основна права, правда, слобода и безбедност	Приступање Европској унији	/	/
Витални (опасни)	/	Макро-економска стабилност Реформа јавних финансија	Очување права и интереса српског народа у региону	/
Важни (озбиљни)	/	/	/	/
Маргинални (узнемирујући)	/	/	/	/

4. ЗАКЉУЧАК

Почеци тематизације понашања малих држава у науци о међународним односима и студијама безбедности везују се за период 1960-их година, односно за период интензивнијег конституи-

65) Исто.

66) Исто.

сања и теоријског уобличавања ових научних дисциплина. Национални интерес свакако представља један од кључних појмова, а према појединим представницима реалистичког приступа и најважнији појам јер омогућа трагање за одговором на питање: „Шта је то што државе заиста желе да остваре у односу на друге државе?“, а што је кључно у проучавању понашања малих (и не само малих) држава. У раду је зато представљен национални интерес као аналитички појам, направљен је краћи преглед становишта релевантних аутора (углавном представника реалистичког теоријског приступа) и представљене су две матрице за анализу националног интереса: Френкелова и Нектерлајнова, где друга представља јаснији, прецизнији и разрађенији оквир за анализу националног интереса. Велика предност Нектерлајнове матрице је што омогућава и самеравање националних интереса, односно сагледавање значаја који доносиоци одлука и креатори безбедносне политике придају конкретним интересима означавајући их као: егзистенцијалне (критичне), виталне (опасне), важне (озбиљне) и маргиналне (узнемирујуће) (табела 1).

Ипак, и ова матрица има одређене недостатке, бар у односу на могућности анализе националних интереса малих држава, јер подразумева питања „интереса светског поретка“ и „идеолошких интереса“, а који су по правилу резервисани за глобалне силе (велике силе и суперсиле). Имајући то у виду, извршена је адаптација Нектерлајнове матрице, која је прилагођена природи, односно капацитетима малих држава и ономе што те државе могу пројектовати као своје националне интересе, тако да су „интереси светског поретка“ замењени „регионалним интересима“, јер мале државе немају глобални домашај моћи, већ у најбољем случају могу утицати на односе у региону и наравно бити погођене регионалним проблемима (табела 2).

У раду је примењена адаптирана Нектерлајнова матрица за квалитативну анализу националних интереса Републике Србије (мале државе) у експозеима мандатара Владе од 2007. до 2017. године, како би се утврдио национални интерес Републике Србије, испитала адекватност адаптиране Нектерлајнове матрице за анализу, проверила претпоставка о ограничениости националних интереса малих држава на „круто језгро“ (и могућност уопштавања оваквих налаза), и испитао сазнајни потенцијал националног интереса као аналитичког појма.

Иако је сваки од експозеа сагледаван у конкретном и тада актуелном контексту политичких, економских и пре свега безбедносних дешавања у земљи и региону, и иако је сваки од мандатара

ра уносио и неке субјективне елементе у одређење националних интереса („програмски циљеви“, „приоритети рада Владе“ и сл.), одређене правилности је ипак могуће утврдити и извести генералне закључке. Најважнији национални интерес Републике Србије од 2007. године, бар према анализи експозеа мандатара Владе, је везан за физички опстанак државе, односно заштиту територијалног интегритета Републике Србије. Готово сви мандатари од 2007. године су најважнији (национални) интерес везивали за Косово и Метохију и у зависности од конкретних околности, али и личних афинитета, као и на бази процене шта је могуће у датим условима, у односу на тај проблем формулисали одређену политику, односно мере за остваривање тог националног интереса.

Тако, на пример, Коштуница користи најшире одређење означавајући их као „активности у вези са КиМ“ и „питање КиМ“, а које је углавном подразумевало пролонгирање решавања статуса „јужне српске покрајине“, где је нарочито друга Коштуничина Влада позната по политици „стандарди пре статуса“. Након једностраног проглашења независности Косова и Метохије, Цветковић (у оба експозеа) и Дачић (у првом експозеу) своју политику према овом националном интересу формулишу кроз мере усмерене на „непризнавање независности КиМ“. У каснијим експозеима, такође под утицајем новонасталих околности које су у највећој мери везане за потписивање Бриселског споразума и почетак „бриселског дијалога“, долази и до промене политике мандатара према косовском проблему, па тако Дачић у свом другом експозеу говори о „праведном решењу косовског питања“, Вучић о „наставку дијалога Београда и Приштине“, а Брнабић о „континуитету рада са претходном Владом“.

У анализираним експозеима готово да постоји консензус и у погледу приоритизације „борбе против организованог криминала и корупције“ као другог кључног приоритета Владе, или језиком науке о међународним односима речено другог националног интереса који се може подвести под „круто језгро“ националних интереса.

У оквиру националних интереса који се односе на област економије, сви интереси српских мандатара се могу свести на циљеве везане за „улазак у Европску унију“ и „унапређење економије“,⁶⁷⁾ а где унапређење економије свакако представља део минималних захтева у погледу остварења националних интереса

67) У оквиру овог циља поједини мандатари су већи или мањи акценат стављали на: унапређење домаће производње, директне стране инвестиције, смањење стопе незапослености, подизање животног стандарда грађана и сл.

у области економије који је својствен свим државама и због чега се може подвести под „круто језгро“ националних интереса. „Улазак Србије у ЕУ“, као и интеграција других држава у неке међународне или међувладине организације по правилу не представља „круто језгро“ националних интереса, чак и кад интеграција није интеграције ради, него превасходно усмерена на неке конкретне економске, политичке, па чак и безбедносне циљеве. У том смислу чланство Републике Србије у Европској унији не би се могло означити као „круто језгро“ националних интереса у оном смислу како се тај појам одређује у теорији међународних односа.

Супротно очекивањима, Република Србија, бар према резултатима анализе експозеа, не показује претерано интересовање за дешавања у региону. У највећем броју случајева, такви интереси, уколико и постоје, нису уопште саопштени од стране мандатара (Цветковић у оба експозеа и Дачић у оба експозеа), а уколико и јесу најчешће се свде на општа места као „добри односи у региону“ (први експозе мандатара Вучића). Ипак, потврда адекватности примене адаптиране Нектерлајнове матрице у анализи је у пуној мери дошла до изражаја управо у односу на интересе у региону, јер омогућава не само утврђивање значаја који мандатари придају појединим (националним) интересима, него и одређена ограничења, селективност и субјективност који мандатари могу имати у односи на конкретна питања, односно интересе. Тако на пример Вучић у другом експозеу и Брнабић изражавају спремност за „очување права и интереса српског народа у региону“. Или, Коштуница који је у другом експозеу још експлицитнији према регионалним актерима у односу на које је изразио спремност за сарадњу инсистирањем на „специјалним и паралелним везама са Републиком Српском“, „сарадњом са БиХ на основу Дејтонског споразума“ и „сарадњом са државама у региону које су чланице ЕУ“, а чиме је имплицитно искључио могућност сарадње са Хрватском и Албанијом (које у том тренутку нису биле чланице ЕУ), Црном Гором и Македонијом.

Сасвим очекивано за мале државе, Република Србија бар према резултатима анализе експозеа, не пројектује било какве циљеве у односу на идеолошку димензију националних интереса. То је нарочито важан налаз имајући у виду да су се у протеклих 10 година на позицији мандатара Владе Републике Србије смењивали актери са леве и десне стране политичког, односно идеолошког спектра.

Имајући све претходно наведено у виду, може се констатовати да појам национални интерес има велики сазнајни потенцијал

и да представља важну аналитичку алатку у проучавању малих (и не само малих) држава. У односу на оно што мандатарима означавају као „приоритете рада Владе“, „програмске циљеве“ и сл. са једне стране, и значења које појам националних интереса има у науци о међународним односима са друге стране, може се констатовати да постоји њихова велика сагласност, односно подударност. Оно што мандатарима у анализираним експозеима означавају као приоритете рада Владе најчешће се може изједначити са оним што теоретичари међународних односа означавају као „круто језгро“ националног интереса, чиме је основна претпоставка у раду у највећој мери потврђена. Једино одступање у том смислу је везано за економске националне интересе које се односе на „улазак Србије у ЕУ“, јер се интеграције малих држава у различите међународне или међувладине организације најчешће не подводе под „круто језгро“ националних интереса. У свим осталим случајевима, као и у односу на све друге димензије националног интереса Републике Србије, ова претпоставка је потврђена.

Конечно, у раду је потврђена и адекватност примене адаптиране Нектарлајнове матрице, што је посебно илустровано анализом националних интереса Републике Србије у региону. А нарочито охрабрује могућност примене ове адаптиране матрице у анализи конкретних мера које су касније уследиле, а које је на пример Влада Републике Србије предузимала на темељу експозеа и у њима представљених националних интереса. Садржај овако замишљеног истраживања би требало да обухвати све мере које је одређена Влада у свом мандату предузела, а циљ оваквог истраживања би се свакако односио на то да ли се заиста спроводи (и са колико успеха) оно што је у експозеу означено као „приоритет рада Владе“, односно као национални интерес.

ЛИТЕРАТУРА

- Бајагић Младен, Ружић Маја, „Концепт националног интереса у теорији међународних односа“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2014, стр. 159-175.
- Експозе Александра Вучића (27. април 2014)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/2012-2014/svi-ekspozei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.
- Експозе Војислава Коштунице (15. мај 2007)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-ekspozei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.
- Експозе Ивице Дачића (27. јул 2012)*, Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-ekspozei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.

- Експозе Ивице Дачића (30. август 2013), Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-eksపోzei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.
- Експозе Мирка Цветковића (14. март 2011), Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-eksపోzei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.
- Експозе Мирка Цветковића (7. јул 2008), Internet, <http://www.meravlade.rs/svi-eksపోzei-premijera-srbije-od-1990-do-2014/>, 15/07/2016.
- Липовац В. Милан, *Национална безбедност Републике Србије у регионалном безбедносном поткомплексу Западни Балкан (докторска дисертација)*, Факултет безбедности, Београд, 2016.
- Липовац Милан, Димитријевић Р. Иван, „Национални интерес као аналитички концепт: могућности за анализу националног интереса Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2015, стр. 87-108.
- Програм Владе Републике Србије (9. август 2016), Internet, <http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eksపోze090816сyr.docx>, 10/09/2016.
- Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Републике Србије (28. јун 2017), Internet, http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eksపోze-mandatarke-ane-brnabic280617_сyr.pdf, 15/07/2017.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 88/09.
- Baehr Peter R., “Small States: A Tool for Analysis?”, *World Politics*, Cambridge University Press, 3/1975, стр. 456-466.
- Elman Miriam F., “The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard”, *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, No. 2/1995, стр. 171-217.
- Fox Annette B., “The Small States in the International System, 1919-1969”, *International Journal*, Toronto, 4/1969, стр. 751-764.
- Frankel Joseph, *National Interest*, Praeger Publishers, New York, 1970.
- Gore Lance L.P., “Forging a Sino-Russo Alliance: Analysis with a Hybrid Theoretical Framework”, *China: An International Journal*, National University of Singapore, no. 1/2017, стр. 140-162.
- Keohane Robert O., “Lilliputians’ Dilemma: Small States in International Politics”, *International Organization*, 2/1969, стр. 291-310.
- Nuechterlein Donald E., “National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making”, *British Journal of International Studies*, Political Studies Association, London, No. 3/1976, стр. 246-266.
- Rothstein Robert L., *Alignment, Nonalignment, and Small Powers: 1945-1965*, Institute of War and Peace Studies, School of International Affairs, Columbia University, 1966.
- Sarateanu Valerica-Iulian, *State behavior during the Ukrainian crisis: the perspectives of Romania, France, and the United States*, US Army School for Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, 2016.

Williams Simon, *The Role of the National Interest in the National Security Debate* (Dissertation), Royal College of Defence Studies, London, 2012.

Ivan R. Dimitrijevic, Milan Lipovac

NATIONAL INTERESTS OF THE REPUBLIC OF SERBIA: ANALYSIS OF KEYNOTE ADDRESSES OF PRIME MINISTER NOMINEES FROM 2007 TO 2017

Resume

In previous research we were dealing with the national interest as an analytical concept, where we gave a detailed review of different relevant authors' perspectives about the concept of national interest, and provided with suggestions for the analysis of the national interests of the Republic of Serbia, through analysis of the National Security Strategy, analysis of keynote addresses of Prime Minister nominees, and analysis of statements from official Government representatives. We also gave a review of two most common tools for analysis of national interests – matrices developed by Joseph Frankel and Donald E. Nuechterlein in 1970s, and we focused on Nuechterlein's division of national interest by two criteria. The first one identifies basic interests of one state (defense, economy, world order, and ideology), and the second one identifies the intensity of the former (existential, vital, major, and peripheral).

In this paper, we analyzed the national interest of the Republic of Serbia in a manner stated through keynote addresses (Government programmes) of Prime Minister Nominees from 2007 to 2017, which included eight Programmes overall. The main objective of this paper was to test the cognitive potential of the national interest, with the basic hypothesis that the national interest of small states is linked with the so-called "hard core of national interest" as implied by the Realists (Morgenthau), which is related to the issues of survival.

First we gave a review of the thematization of small states in Realist literature, where we recognized the key period when small states became a focus of research for several theorists (Robert Rothstein, Annette B. Fox, Robert O. Keohane, Peter R. Baehr, Miriam F. Elman, and Kenneth Waltz). Then we gave a brief recapitulation of the importance of national interest as an analytical concept, with an end view of Frankel's and Nuechterlein's contribution to the development of its analytical potential. We have chosen the Nuechterlein's matrix,

so that our scope for analysis was the Adjusted Nuechterlein's matrix – the world order interests for great powers were reduced to the level of regions for small states. In case of Serbia, it is the “Western Balkans” and Europe. The Adjusted Nuechterlein matrix was then applied to operationalized structure of these addresses (Programmes). We conducted the qualitative analysis of the Keynote addresses' content, firstly through the list of priorities given, then through the analysis of how the author of the Programme labeled specific issue (“of high priority”, “of utmost importance”, etc.), and lastly, in what context the expression “national interest” have been used. In the analysis of the national interest of the Republic of Serbia through Government programmes, we considered the following conditions: the state strength through small states concept in International Relations theories, and the specificities of the Republic of Serbia in relation to immediate (“Western Balkans”) and wider (European) environment.

Our findings showed us that there are two regularly mentioned priorities of the highest intensity (existential interests): Kosovo and Metohija, and the process of accession to the European Union, with a few more priorities only once mentioned as the highest ones – demographical issue and energy security. Combined existential and vital included the fight against organized crime and corruption, economic recovery, and the improvement of relations with neighboring countries. Our conclusion is that existential interests are primarily focused on values related to survival, which is in accordance with the Realist “hard core of international relations”.

Keywords: small states, national interest, “hard core”, analytical concept, keynote addresses of Prime Minister Nominees, the Republic of Serbia

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

УДК 338.23:336.74(497.11)

Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 3/2017.
год. 24. vol. 57.
стр. 99-113.

Милош Ерић

*ФЕФА – Факултет за економију, финансије и
администрацију*

Михајло Бабин

*ФЕФА – Факултет за економију, финансије и
администрацију*

Михаило Црнобрња

*ФЕФА – Факултет за економију, финансије и
администрацију*

ЕФЕКТИ ОЧУВАЊА МОНЕТАРНОГ СУВЕРЕНИТЕТА СРБИЈЕ*

Сажетак

Предмет истраживања у овом раду су ефекти очувања монетарног суверенитета Републике Србије. У раду је анализиран појам монетарног суверенитета у савременом добу и утицај европских интеграција на степен очувања монетарног суверенитета Републике Србије. Применом квантитативних метода утврђено је да постоји изразита корелација између кретања курса евра и курса динара у односу на амерички долар што представља необорив доказ о високом степену неформалне евроизације српске привреде. Иако је једнострана одлука Републике Србије о преласку на евро и потпуном губитку монетарног суверенитета теоријски могућа наведени сценарио је тешко изводљив имајући у виду неопходност испуњења услова за улазак у Европску унију и фискалних критеријума конвергенције за улазак у Европску монетарну унију. Неуспешна политичка и економска конвергенција Републике Ср-

* Рад је настао као део истраживања на пројекту бр. 47028, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

бије ка пуноправном чланству у Европској унији у протеклих 16 година онемогућила је потпуно укидање монетарног суверенитета и прелазак на евро. Истраживање је показало да су ефекти очувања монетарног суверенитета Републике Србије позитивни имајући у виду снажан раст извоза који је пратио слабљење динара у периоду 2008-2017. Самим тим, очување монетарног суверенитета је допринело да пад бруто домаћег производа Републике Србије буде значајно мањи него што би се могло очекивати у случају губитка монетарног суверенитета и увођења евра као званичне валуте у Републици Србији.

Кључне речи: монетарни суверенитет, Република Србија, евроизација, ефекти, једнострана

1. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И МОНЕТАРНИ СУВЕРЕНИТЕТ

Питање националне суверености у Европској унији (ЕУ) је питање о коме се у литератури доста расправљало. Питање је било довољно осетљиво да постане и тема политичке свакодневнице, па је тако питање интеграције у ЕУ посматрано као потпуни губитак суверенитета и статуса независне државе, или насупротив томе, излазак из ЕУ је дочекан као повратак националног суверенитета. Ипак, члан 50. Уговора о Европској унији, који говори о праву државе чланице да напусти ЕУ, указује на то да се чланице не одричу свог суверенитета – оне га само привремено уступају. Сувереност, очигледно, остаје у рукама националних парламената, који је могу повратити ако одлуче да њихове земље иступе из ЕУ.

Иако се монетарни суверенитет, у ужем смислу, може посматрати као суверено право државе да дефинише, штампа и стави у промет (једино) законско средство плаћања – новац, монетарни суверенитет је ипак нешто шири појам – он је право државе да самостално управља сопственом валутом.

Монетарни суверенитет у земљама чланицама ЕУ и „евро-зоне“ није почео да се круни напуштањем националне валуте и прихватањем евра. Појам „немогућег тројства“ идентификује инхерентно ограничење монетарног суверенитета у отвореној привреди, а у одсуству монетарног сидра као што је златни стандард – држава не може истовремено имати фиксни девизни курс (што би, такође, био одраз њеног монетарног суверенитета), укинути ограничења на капиталне трансакције и – имати суверену монетар-

ну политику. Једне од ових политика (монетарне) власти свакако морају да се одрекну.

Тако је монетарни суверенитет, посебно у привредама које су високо зависне од сарадње са својим суседима, био „окрњен“ много пре увођења евра. Имајући ово у виду, чини се да је питање одржања пуног монетарног суверенитета у данашњој Европи сувишно, јер је тако нешто за отворену привреду немогуће – чак и из перспективе земаља које су као чланице ЕУ у време потписивања Уговора у Мастрихту добиле могућност да изаберу хоће ли приступити еврозони.

Монетарни суверенитет није био кључна тема у току кампање око британског референдума о напуштању Европске уније, јер заправо Велика Британија није – попут чланица ЕУ које су приступиле 2004. године и касније – имала обавезу да се (даље) одриче монетарног суверенитета у корист Европске централне банке и других европских институција и уводи евро као једино средство плаћања. Уосталом, све чланице Европске уније су још 70-их година прошлог века почеле са сарадњом која је означила почетак ограничења њиховог монетарног суверенитета када су приступиле „Механизму девизних курсева“. Овај механизам, који никада није у потпуности примењен, имао је за циљ да смањи осцилације у девизним курсевима валута земаља чланица тадашње Европске економске заједнице (ЕЕЗ), како би олакшао прекограничну трговину унутар ЕЕЗ и свео валутни ризик на минимум.

Одрицање од суверенитета у контексту европских интеграција ишло је супротним путем од онога којим се обично иде, како примећује Де Ђеко.¹⁾ Још од Римског уговора,²⁾ државе чланице интеграције су сведоци ерозије свог суверенитета – стварање економске и монетарне уније у Мастрихту само је наставак тог процеса. Међутим, политички суверенитет и даље припада државама чланицама, а не Унији, а уобичајено је да је процес супротан – прво долази до успостављања политичког суверенитета (као резултат најразличитијих процеса), па тек онда до трансфера монетарног суверенитета у складу са политичким променама. Овакав политички експеримент се често посматра у контексту француско-немачког *rapprochementa* након Другог светског рата, када је политичка интеграција ове две земље била незамислива; тадашња

1) Marcello de Cecco, "On the European System of Central Banks: A Note", in: *Economic Performance* (eds. V. Bohm, L.F. Punzo), Physica, Heidelberg, 1994, стр. 187-197.

2) Уговори о оснивању Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију, потписани у Риму 25.3.1957.

Европска економска заједница могла се посматрати као „пут којим се лакше иде,“ односно монетарна унија као „још један степен ка остварењу вишег циља.“⁽³⁾

2. ЕКОНОМСКЕ ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ОЧУВАЊА НАЦИОНАЛНЕ ВАЛУТЕ

Позитивни ефекти очувања националне валуте зависе од квалитета управљања монетарном политиком. Независност централне банке, као основно начело савремене монетарне политике, подразумева управљање монетарном политиком у складу са достигнућима науке и струке, а не прилагођавање монетарне политике циљевима владајућих политичких партија. Независна централна банка треба да координира мере монетарне политике са мерама фискалне политике, коју дефинише и спроводи Министарство финансија. У случају испуњености наведених предуслова очување монетарног суверенитета обезбеђује важан део макроекономске стабилности:

1. стабилност цена;
2. умерене флукуације валуте; и
3. стимулативне каматне стопе.

Коначно, стабилност цена, умерене флукуације валуте и стимулативне каматне стопе представља ослонац за стабилан економски раст и одржив економски развој.

Прихватању стране валуте прибегава се када је макроекономска стабилност системски угрожена због немогућности централне банке да стопу инфлације држи под контролом.⁽⁴⁾ Потенцијалне користи прихватања стране валуте су: смањење премије ризика земље, онемогућавање финансирање фискалног дефицита путем примарне емисије,⁽⁵⁾ развој домаћег финансијског сектора,⁽⁶⁾ елиминација трансакционих трошкова и оснажење економске

3) Marcello de Cecco, “On the European System of Central Banks: A Note”, нав. дело, стр. 187-197.

4) Ilan Goldfajn, Gino Olivares, “Is Adopting Full Dollarization the Solution? Looking at the Evidence”, *Texto para discussao* (радне свеске), Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, No. 416, 2000.

5) Barry J. Eichengreen, “When to dollarize”, *Journal of money, credit and banking*, Wiley, Vol. 34/1, 2002, стр. 1-24.

6) Ricardo Hausmann, “Should there be five currencies or one hundred and five?”, *Foreign Policy*, Washington Post Newsweek Interactive LLC, No. 116, 1999, стр. 65-79.

интеграције са земљом која емитује валуту која се преузима.⁷⁾ У погледу снажније економске интеграције, треба напоменути да до ње долази захваљујући елиминацији трансакционих трошкова, али и нестанком трговинских ризика.

Имајући у виду да су амерички долар и евро најчешће коришћене валуте за доларизацију, а истовремено водећи рачуна о аргументу како је прихватање стране валуте посебно значајно са аспекта елиминације трансакционих трошкова и побољшања економских веза, није изненађење да студије случаја када је у питању амерички долар налазимо углавном у Латинској Америци,⁸⁾ док до евроизације долази по правилу у транзиционим привредама Централне и Источне Европе, уз неколико значајних изузетака у виду западноевропских микро држава, као и мањих афричких земаља које се трговински ослањају на трговину са ЕУ, посебно Француском и Шпанијом.⁹⁾

Предуслов да до снажније економске интеграције дође је, међутим, да је трговина између две земље либерализована – када су у питању Србија и Европска унија, ова либерализација формализована је кроз Споразум о стабилизацији и придруживању. Потпуни губитак монетарног суверенитета и прелазак на страну валуту би по правилу повећао обим спољнотрговинске размене и смањио би трансакционе трошкове извозних и увозних компанија. Такође, елиминисао би се ризик промене девизног курса, а последично би нестао и ефекат преливања промене девизног курса на цене (енг. *pass-through effect*).

Могуће је разликовати два облика губитка монетарног суверенитета:

1. губитак монетарног суверенитета заснован на политичкој одлуци – примери овог облика губитка монетарног суверенитета су слабе економије са малим бројем становника. У свету свега 18,5 милиона људи живи у земљама или зависним територијама које су прихватиле страну валуту.¹⁰⁾ Дебата, међутим, није завршена, јер је

7) Rose Andrew K., Engel Charles, "Currency unions and international integration", *NBER Working Papers*, The National Bureau of Economic Research, No. 7872, 2000.

8) Thomas I. Palley, "The economics of exchange rates and the dollarization debate: the case against extremes", *International Journal of Political Economy*, Taylor & Francis, Vol. 33(1), 2003, стр. 61-82.

9) Marijana Ivanov, Marina Tkalec, Maruska Vizek, "The Determinants of Financial Euroization in a Post-Transition Country: Do Threshold Effects Matter?", *Finance a uver*, Institute of Economic Studies, Charles University in Prague, No. 61.3, 2011, стр. 230.

10) Adalbert Winkler, Francesco Mazzaferro, Carolin Nerlich, Christian Thimann, "Official Dollarisation/Euroisation: Motives, Features and Policy Implications of Current Cases", *ECB Occasional Paper*, European Central Bank, No. 11, 2005, стр. 1-63.

у међувремену овај број нарастао на око 30 милиона људи (Андора, Црна Гора, Девичанска острва, Еквадор, Ел Салвадор, Холандски Антили, Источни Тимор, Лихтенштајн, Маршалска острва, Микронезија, Монако, Науру, Палау, Панама, Сан Марино, Туркс и Каикос, Ватикан).

2. постепен губитак монетарног суверенитета заснован на испуњавању прописаних критеријума – пример постепеног губитка монетарног суверенитета представља процес приступања ЕМУ (Европска монетарна унија), губитка националне валуте и прихватања евра.

Први облик губитка монетарног суверенитета није примењив на Србију. Најпре, број становника и ниво бруто домаћег производа је значајно већи у односу на привреде које су прибегле губитку монетарног суверенитета на основу политичке одлуке. Србија је кандидат за чланство у Европској унији, а чланство у Европској унији представља формални предуслов за улазак у еврозону.

Постепени улазак у еврозону је условљен испуњавањем фискалних¹¹⁾ и макроекономских критеријума (стабилност девизног курса; стопа инфлације и каматне стопе на дугорочне државне обвезнице) конвергенције у ЕМУ – мастрихтски критеријуми.¹²⁾

Наведени критеријуми имају двојак циљ:

1. унапређење макроекономске стабилности државе кандидата у ЕМУ; и
2. очување макроекономске стабилности чланица ЕМУ и монетарне уније у целини.

Испуњеност фискалних критеријума има кључну улогу у конвергенцији ка чланству у ЕМУ. За државе кандидате испуњавање фискалних критеријума представља већи изазов у односу на макроекономске критеријуме (стабилност девизног курса; стопа инфлације и каматне стопе на дугорочне државне обвезнице). Наиме, ако држава кандидат за чланство у ЕМУ испуњава фискалне критеријуме – умерен буџетски дефицит (до 3% бруто домаћег производа) и одржив ниво јавног дуга (до 60% бруто домаћег производа); не постоји опасност да ће пријем нове чланице ЕМУ негативно утицати на ЕМУ у целини. Након испуњења наведених фискалних критеријума држава улази у наредну фазу монетарне интеграције – почиње примена посебног механизма девизног кур-

11) Mihajlo Babin, Miloš Erić, „Uloga fiskalnih pravila“, *Strani pravni život*, Institut za uporedno pravo, br. 2, 2011, стр. 253-267.

12) Panos C. Afentziou, “Convergence, the Maastricht criteria, and their benefits”, *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 7.1, 2000, стр. 245-254.

са – ERM II (*The Exchange Rate Mechanism II*). У оквиру механизма се одређује централни (средњи) ниво девизног курса (енг. *central rate*) уз обавезу да ниво девизног курса не сме да јача или слаби више од 15% у односу на средњи ниво девизног курса. Способност монетарних власти државе кандидата за улазак у еврозону да спрече превелике флукуације девизног курса, уз испуњење фискалне критеријуме, говоре о високом степену макроекономске стабилности и непостојању ризика учлањења нове економије на чланице еврозоне.

Штиглиц¹³⁾ истиче да су фискални критеријуми конвергенције погрешно замишљени и да су створили супротан ефекат – економску дивергенцију (повећање јаза између чланица ЕМУ). Наиме, у условима негативног (енг. *adverse*) економског шока сиромашнија чланица ЕМУ услед фискалних ограничења није могла адекватно реаговати због чега су богатије чланице ЕМУ наставиле са јачањем својих економија на рачун сиромашне(их) чланице(а) погођене(их) кризом.

Позитивни ефекти очувања монетарног суверенитета су видљиви ако се пореди бруто домаћи производ држава чланица еврозоне и држава које су задржале националну валуту у периоду 2007-2015. година. Бруто домаћи производ држава чланица еврозоне је 2015. године био само 0,8% виши у односу на 2007. годину, док је бруто домаћи производ држава које су задржале националну валуту (не рачунајући бивше транзиционе привреде централне и источне Европе) у истом временском периоду повећан за 8,1%. Наведени закључак је још убедљивији ако се узму у обзир бивше транзиционе привреде које нису прихватиле евро и чији бруто домаћи производ је 2015. значајно више вредео него 2007. године – у случају Пољске (28%) и у случају Румуније (12%).¹⁴⁾ Наведени квантитативни подаци говоре о предностима које су оствариле чланице Европске уније које су очувале националну валуту.

3. ЕВРОИЗАЦИЈА У СРБИЈИ

Једнострана евроизација је и осетљиво политичко питање, али и начин да се заобиђе потреба за испуњавањем критеријума конвергенције. Једнострана евроизација је пре Светске економске кризе била предмет разматрања и у земљама које су већ приступи-

13) Joseph E. Stiglitz, *The euro: How a common currency threatens the future of Europe*, W.W. Norton & Company, New York, 2016, стр. 15.

14) Исто, стр. 67-68.

ле Европској унији, у оквиру проширења 2004. и 2007. године,¹⁵⁾ а углавном у време док су још биле земље кандидати за чланство. У Србији се тема увођења евра као званичне валуте углавном помињала у изјавама економиста током предизборних кампања или стручних расправа, али је веома ретко истраживана у научним радовима.¹⁶⁾

Аутори такође дискутују о званичној и незваничној доларизацији/евроизацији и истражују разлике међу ефектима које оне производе.¹⁷⁾ Ова дистинкција је веома значајна због предмета истраживања имајући у виду висок степен евроизације српске привреде. Употреба евра (незванична евроизација) у трансакцијама у Србији је заступљена у више облика:

1. Изражавање цена у еврима – цене некретнина, аутомобила и других скупљих добара се изражава у еврима док се сама трансакција може обавити у еврима или у динарској противвредности;

2. Индексација цена за промене курса евра – у овом случају промет се одвија у динарима (кредити и уговори са девизном клаузулом, плате и хонорари) ради испуњења основног циља индексације – очување реалне вредности у еврима;

3. Промена цена – девизни курс утиче на промену цена увозних производа изражену у домаћој валути. Самим тим, слабљење домаће валуте утиче на повећање стопе инфлације.

Ако изузмемо покушаје да се курс динара фиксира за неку стабилну страну валуту, међу којима се последњи догодио за време мера монетарне стабилизације из 1994. године, као и званични курс који је годинама био везан за немачку марку, али који је на тржишту био потпуно неприменљив – Србија није имала (успешно) искуство везивања своје валуте за страну, па то може бити један од разлога зашто након 2000. године није ни експериментисала са фиксним девизним курсом. Према томе, флукутирање динара у односу на немачку марку као референтну валуту, а касније евро, је сасвим уобичајено – за око 17 година динар је изгубио половину своје вредности у односу на заједничку европску валуту, уз повре-

15) Andrzej Bratkowski, Jacek Rostowski, "The EU attitude to unilateral euroization: Misunderstandings, real concerns and sub-optimal admission criteria", *Economics of Transition*, Wiley, Vol. 10.2, 2002, стр. 445-468.

16) Nikola Fabris, "Inflation targeting with special review on application in Serbia", *Panoeconomicus*, Savez ekonomista Vojvodine, Vol. 53(4), 2006, стр. 389-405.

17) Edgar L. Feige, Michael Faulend, Velimir Šonje, Vedran Šošić, „Currency substitution, Unofficial Dollarization, and Estimates of Foreign Currency held abroad: the case of Croatia”, in: *Financial Policies in Emerging Markets* (eds. Mario Blejer, Marko Škreb), The MIT Press, Cambridge, Mass., 2002, стр. 217-249.

мено јачање, које је у времену пре кризе достигло веома озбиљне размере се очигледним последицама по трговински биланс.

Иако је Народна банка Србије у пуно наврата интервенисала на девизном тржишту како би спречила „оштре флукуације“ домаће валуте, и иако су понекада те интервенције биле мало више од простог ублажавања тржишног тренда – посебно имајући у виду колико је тржиште плитко – флукуирање курса динара и даље остаје један од принципа монетарне политике коју води НБС.

Међутим, повезаност евра и динара мора бити присутна, макар само као резултат веома високог степена неформалне евроизације и чак уколико та веза није јасно видљива кроз однос ове две валуте, она се може манифестовати посматрајући однос девизног курса евра и динара према некој трећој светској валути, која није зависна ни од једне од поменуте две. Због тога је као референтна валута узет амерички долар (USD), за који се не може рећи да је у потпуности независан од кретања евра као резултат глобализације трговине, али свакако не „прати“ вредност евра.

Ова анализа мери процентуалне промене девизног курса евра и динара, али и још неколико референтних валута – које су у већој или мањој мери повезане са евром – према долару, на сваких месец дана, од јануара 2002. до јуна 2017. године. Међусобне корелације ових вредности показују да ли постоји веза између сваког пара валута, а у њиховом односу према америчком долару.

Користећи податке о девизном курсу, вредности које представљају апсолутну вредност девизног курса дате валуте према америчком долару најпре су претворене у процентуалну промену тог курса у односу на претходни месец – у супротном би било тешко поредити валуте чије су номиналне вредности потпуно различите. Ова трансформација је изведена за пет валута чији се однос према америчком долару испитивао – бразилски реал (BRL), кинески јуан (CNY), евро (EUR), британску фунту (GBP) и српски динар (RSD).

Иако су промене у девизном курсу евра према долару биле нешто оштрије од оних са којима се суочила британска фунта, почетак економске кризе довео је до веома значајног пада вредности британске валуте, која се тада номинално скоро изједначила са евром. То је коинцидирало са све гласнијим захтевима у Великој Британији да се размисли о преласку на евро – ипак, ова иницијатива је релативно брзо заборављена, како је почела криза сувереног дуга земаља чланица еврозоне, што је утицало на стабилност ове валуте касније у посматраном периоду.

Подаци прикупљени за 185 временских периода (одн. месеци, у периоду од јануара 2002. до јуна 2017. године) показали су веома висок степен корелације између евра и динара ($r=0,82$), уверљиво најзначајнију корелацију између свих испитиваних. Значајно висок степен корелације забележен је у односу између евра и британске фунте ($r=0,67$), што се може објаснити чињеницом да је Уједињено Краљевство у датом периоду припадало Европској унији и да, без обзира што није увело евро као своју националну валуту, води рачуна о томе да не дође до валутних шокова, који би могли угрозити трговинску размену са другим чланицама заједничког тржишта ЕУ.

Табела 1. Корелација између вредности процентуалних промена у девизним курсевима одабраних валута у односу на амерички долар

	PGBP	PRSD	PCNY	PBRL	PEUR
PGBP	1.00000000	0.59245873	0.15597381	0.22973421	0.67377698
PRSD	0.59245873	1.00000000	0.15937503	0.27592359	0.81496371
PCNY	0.15597381	0.15937503	1.00000000	0.23666957	0.16601357
PBRL	0.22973421	0.27592359	0.23666957	1.00000000	0.29396638
PEUR	0.67377698	0.81496371	0.16601357	0.29396638	1.00000000

Имајући у виду да је амерички долар изабран као референтна валута у овом истраживању управо зато што Србија не остварује значајну размену са Сједињеним Државама (у односу на друге спољнотрговинске партнере), па и нема разлога да „прати“ вредност ове валуте на девизном тржишту; такође и чињеницу да су остале валуте изабране као релативно значајне, а опет довољно „независне“ од америчког долара, овако висок степен корелације динара и евра показује да су ове валуте међусобно чврсто везане, иако не постоји формални разлог за тако нешто. Како је сигурна претпоставка да је динар тај који прати евро, а не обратно, чињеница да су валуте толико везане говори о високом степену (неформалне) евроизације у Србији и потреби да однос ове две валуте на дуги рок остане веома стабилан, чак у већој мери него што ту потребу осећа постојећа чланица ЕУ, Велика Британија.

Анализирани подаци показују да је у Србији у претходном периоду дошло је до губитка значајног дела монетарног суверенитета и до смањења емисионе добити (eng. *seignorage*) будући да се трансакције великих вредности често обављају у иностраној валути, па нема повећане тражње за динарима.

Подаци потврђују очигледну дугорочну укореееност евра у српској привреди. Логично је очекивати да ће ниво евроизације српске привреде остати прилично стабилан. Смаеење употребе евра (девроизација) у Србији би се могла остварити искључиво административним мерама којима би се онемогућило коришћење стране валуте у земљи, које су се у прошлости показале не само као неуспешне, већ као мере које производе ефекте потпуно супротне од жељених.

Драстично смаеење улоге евра у домаћој привреди није могуће – трансакциони трошкови коришћења евра су одавно постали значајно мањи од користи које грађани и привреда имају користећи европску валуту. То је у складу са претпоставком по којој до неформалне евроизације долази нагло, након кризе монетарног система те је стога једном достигнут степен евроизације је веома тешко смањити. Зато можемо закључити да је, бар за неко дуже време, достигнути степен неформалне евроизације у Србији трајан, односно да се може значајно променити само повећањем на 100%, што би био резултат званичне евроизације. Увођење евра би пре свега елиминисало валутни ризик у трговини са великим бројем земаља чланица ЕУ, што је с обзиром на структуру спољне трговине Србије (и њен географски положај), веома значајно. Насупрот томе, трајни губитак монетарног суверенитета потпуним преласком на евро би спречио унапређење ценовне конкурентности извозних производа из Србије чиме би се у средњем и дугом року створили негативни ефекти на економски раст и запошљавање.

4. ЕФЕКТИ ОЧУВАЊА МОНЕТАРНОГ СУВЕРЕНИТЕТА СРБИЈЕ

Ефекте очувања монетарног суверенитета Републике Србије треба посматрати анализом утицаја промена девизног курса на извоз роба и услуга. Наиме, слабљење девизног курса домаће валуте омогућава унапређење ценовне конкурентности домаћих производа на иностраном и домаћем тржишту, стимулише извоз и дестимулише увоз. Формирање девизног курса динар/евро на тржишту, са ограниченим интервенцијама Народне банке Србије, је омогућило значајно слабљење динара у односу на евро у периоду 2008-2017. година чиме су отклоњене препреке за повећање извоза које су постојале у преткризном периоду у условима неоправдано јаког динара.

Будући да Србија није једнострано увела евро, слабљење динара у периоду 2008.-2017. је омогућило раст извоза и последично спречило оштрији пад бруто домаћег производа током трајања економске кризе. Просечна вредност динара према еврџу је током 2008. године износила 81,44 динара за један евро, док је крајњи ефекат континуалног слабљења динара у посматраном периоду видљив у 2016. години током које је просечна вредност једног евра била 123,12 динара.¹⁸⁾ У истом периоду извоз роба и услуга из Србије је повећан са 7,43 милијарди евра у 2008. години на 13,43 милијарди евра током 2016. године.¹⁹⁾ Иако слабљење курса не представља једини фактор повећања извоза, недвосмислено се може закључити да је корелација између слабљења динара и повећања извоза изузетно изражена и да представља необорив позитиван ефекат очувања монетарног суверенитета Србије. Наведени закључак постаје још израженији ако се узме у обзир чињеница да је бруто домаћи производ у периоду 2008-2017 повећан за свега 400 милиона евра.

5. ЗАКЉУЧАК

Применом квантитативних метода утврђено је да постоји изразита корелација између кретања курса евра и курса динара у односу на амерички долар што представља необорив доказ о високом степену неформалне евроизације српске привреде. Иако је једнострана одлука Републике Србије о преласку на евро и потпуном губитку монетарног суверенитета теоријски могућа наведени сценарио је тешко изводљив имајући у виду неопходност испуњења услова за улазак у Европску унију и фискалних критеријума конвергенције за улазак у Европску монетарну унију.

Услед неуспешне политичке конвергенције Србије ка чланству у Европској унији у протеклих 16 година формално очување монетарног суверенитета и могућност управљања сопственом валутом и даље представљају реалност. Формирање девизног курса динар/евро на тржишту, са ограниченим интервенцијама Народне банке Србије, омогућило је значајно слабљење динара у односу на евро у периоду 2008-2017, чиме су отклоњене препреке за повећање извоза које су постојале у преткризном периоду у условима (неоправдано) јаког динара. Слабљење динара је свакако предста-

18) Министарство финансија Републике Србије, *Макроекономски и фискални подаци*, 1. јун 2017. године, Internet, www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13232, 06/06/2017.

19) Исто.

вљало важан фактор повећања удела извоза у бруто домаћем производу и смањења спољнотрговинског дефицита. Логично је претпоставити да наведени ефекти не би наступили или би наступили у много мањој мери у случају да је Србија пре почетка економске кризе једнострано потпуно укинула монетарни суверенитет, уз сагласност ЕЦБ и ЕУ. Следствено, може се закључити да је у условима немогућности одрицања од монетарног суверенитета потребно користити све предности очувања динара као националне валуте ради повећања стопе економског раста на основу динамичног раста извоза.

ЛИТЕРАТУРА

- Министарство финансија Републике Србије, *Макроекономски и фискални подаци*, 1. јун 2017. године, Internet, www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13232, 6/6/2017.
- Afxentiou Panos C., "Convergence, the Maastricht criteria, and their benefits", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. 7.1, 2000, стр. 245-254.
- Babin Mihajlo, Erić Miloš, „Uloga fiskalnih pravila“, *Strani pravni život*, Institut za uporedno pravo, br. 2, 2011, стр. 253-267.
- Bratkowski Andrzej, Rostowski Jacek, „The EU attitude to unilateral euroization: Misunderstandings, real concerns and sub-optimal admission criteria“, *Economics of Transition*, Wiley, Vol. 10.2, 2002, стр. 445-468.
- De Cecco Marcello, "On the European System of Central Banks: A Note", in: *Economic Performance* (Eds. B. Bohm, L.F. Punzo), Physica, Heidelberg, 1994, стр. 187-197.
- Eichengreen Barry J., "When to dollarize", *Journal of money, credit and banking*, Wiley, Vol. 34/1, 2002, стр. 1-24.
- Fabris Nikola, "Inflation targeting with special review on application in Serbia", *Panoeconomicus*, Savez ekonomista Vojvodine, Vol. 53(4), 2006, стр. 389-405.
- Feige Edgar L., Faulend Michael, Šonje Velimir, Šošić Vedran, "Currency substitution, Unofficial Dollarization, and Estimates of Foreign Currency held abroad: the case of Croatia", in: *Financial Policies in Emerging Markets* (eds: Mario Blejer, Marko Škreb), The MIT Press, Cambridge, Mass., 2002, стр. 217-249.
- Goldfajn Ilan, Olivares Gino, "Is Adopting Full Dollarization the Solution? Looking at the Evidence", *Texto para discussao*, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, No. 416, 2000.
- Hausmann Ricardo, "Should there be five currencies or one hundred and five?", *Foreign Policy*, Washington Post Newsweek Interactive LLC, No. 116, 1999, стр. 65-79.

- Ivanov Marijana, Tkalec Marina, Vizek Maruska, "The Determinants of Financial Euroization in a Post-Transition Country: Do Threshold Effects Matter?", *Finance a uver*, Institute of Economic Studies, Charles University in Prague, No. 61.3, 2011, стр. 230.
- Palley Thomas I., "The economics of exchange rates and the dollarization debate: the case against extremes", *International Journal of Political Economy*, Taylor & Francis, Vol. 33(1), 2003, стр. 61-82.
- Rose Andrew K., Engel Charles, "Currency unions and international integration", *NBER Working Papers*, The National Bureau of Economic Research, No. 7872, 2000.
- Stiglitz Joseph E., *The euro: How a common currency threatens the future of Europe*, W.W. Norton & Company, New York, 2016.
- Winkler Adalbert, Mazzaferro Francesco, Nerlich Carolin, Thimann Christian, "Official Dollarisation/Euroisation: Motives, Features and Policy Implications of Current Cases", *ECB Occasional Paper*, European Central Bank, No. 11, 2005, стр. 1-63.

Milos Eric, Mihajlo Babin, Mihailo Crnobrnja

THE EFFECTS OF MAINTAINING MONETARY SOVEREIGNTY IN SERBIA

Resume

Effects of maintaining the national currency (RSD; *dinar*) is a very important topic for the country such as Serbia. Historically, foreign currency (mostly Deutch mark) has been unofficially used in Serbia due to the volatile political and economic situation during the 1990s. Introduction of the euro has been followed by high level of euroization of the Serbian economy. Namely, the euro has been widely used for various types of financial transactions in Serbia.

During the past 16 years, Serbia has strived to become a full member of the EU, which would consequently lead to adoption of euro as the official currency. Even though unilateral introduction of euro in Serbia is theoretically plausible, it would surely worsen relations with the EU. This is a very important point due to the fact that Serbian accession process has not been smooth.

This paper establishes that a high level of euroization in Serbia exists, by application of quantitative methods. Therefore, a key issue arises – whether preservation of Serbian monetary sovereignty has delivered positive or negative effects? Analysis of statistical data enabled evidence based conclusions that depreciation of the dinar between 2008 and 2017 has contributed to increase of Serbian exports

that almost doubled during analyzed period. Increase of exports partially neutralized negative effects of economic crisis on GDP and has positively contributed to stabilization of the national economy. Therefore, preservation of dinar as national currency in previous period delivered positive effects and would in fact accomodate convergence of Serbia to full membership of the EU, rather than the opposite.

Keywords: monetary sovereignty, Serbia, euroization, dollarization, effect, unilateral

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 340.12:321.01

Српска политичка мисао

број 3/2017.

Прегледни
рад

год. 24. vol. 57.

стр. 115-130.

Сава Аксић

*Правни факултет, Универзитет у Приштини са привременим
седиштем у Косовској Митровици*

ОДНОС ПРАВА И ПОЛИТИКЕ КАО ДРУШТВЕНИХ ПОДСИСТЕМА И МОГУЋА (УСТАВНА) ГРАНИЦА ИЗМЕЂУ ЊИХ

Сажетак

У раду је анализом односа права и политике утврђено, да, право и политика, у време њиховог настанка, нису били диференцирани, него су оба система имала формални извор у сувереној власти владара. И ако, се касније, са јачањем правне регулације у друштву, право све више формира као систем који је независан од политике, ипак, и политички утицај у друштву такође јача, као последица моћи којом политички органи располажу, а са овим и опасност да функционисање права буде угрожено утицајем политике. Стога је циљ овог рада да се анализом односа права и политике утврди најделотворнији начин ограничења политике, којим се не угрожава делотворност политике ка друштвеног подсистема, али истовремено и постављају ограничења политици како не би њеним јачањем настала опасност по правну државу. У истраживању су коришћени чисто логички методи: анализа и синтеза, индукција, дедукција, апстракција и генерализација, правно – логички методи: нормативни и догматички, као и историјски и социолошки метод.

Истраживањем кроз овај рад, дошли смо до закључка да активност политичких органа мора да буде правно регулисана, у мери колико је то могуће, и уколико се не нарушава нужна мера функционирања политичких органа, као и да то мора бити учињено уставним нормама, као гаранцијама наметнутим од стране представничких органа и народа.

Кључне речи: друштво, држава, право, политика, правна држава, сигурност, устав

УВОД

Право и политика, као два начина управљања државом, односно друштвом, су на данашњем степену развоја друштва још увек неопходни. Незамисливо је постојање државе без управљања од стране политичких органа (политичких одлука), или без права. Политичке одлуке обавезују заједницу, као што и норме којима се регулишу односи, права и обавезе појединаца и ширих или ужих група (правне норме) обавезују, само што је димензија која наступа као последица непоштовања политичких одлука другачија у односу на последице прекршаја правних норми (последица код прекршаја политичких одлука није у принципу неизоставна, док је код прекршаја правне норме последицу немогуће избегнути (у нормативној димензији наравно)). Међутим, граница између ова два начина управљања државом, односно друштвом, још увек није чврсто постављена.

Та граница посебно недостаје у оним друштвима које су у сталним политичким, друштвеним, економским превирањима, или која су из спољнополитичких или унутрашњих узрока нестабилна, па услед политичке нестабилности, а онда и сваке друге, није успостављен политички морал, који би онда био регулатор односа права и политике, пошто већ недостају правне норме којима би то било урађено У таквим случајевима настаје ситуација недефинисане границе права и политике, у којој политички органи настоје да политички управљају у што ширем подручју друштвених односа, или се одупиру захтеву друштва да се одређени политички односи регулишу правним нормама, јер би тиме њихов рад и одлучивање изгубило слободу и могућност дискреционог одлучивања, која постоји у области политичког управљања, а уместо тога би се њихов рад императивно – правно евалуирао, са неизоставним последицама у случају прекршаја постављених правила (правних норми).

Стање одсуства правне евалуације није у интересу грађана, зато што политички органи у медијуму недефинисане, или слабо дефинисане границе права и политике имају могућност велике слободе политичког деловања, а онда и утицаја на друштвену организацију и функционисање друштвеног живота, и то без икаквих, или са минималним политичким последицама у случају лошег рада, односно наносења штете друштвеној заједници. Са друге стране, у једној таквој ситуацији, правна правила, која иначе важе за све грађане, не примењују се у односима у којима се политички управља. Тако да у амбијенту широких политичких овлашћења недостаје простора за минимум правне сигурности. Уместо правне сигурности, политичко управљање друштвом, ствара неизвесност и несигурност, која никако не може бити у интересу грађана.

1. ОДНОС ПРАВА И ПОЛИТИКЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ

У периоду формирања државе као политичке заједнице, када се веровало да власт у држави потиче од ванземаљске силе, а чији апсолутни владар представља само „овоземаљску еманацију натчовечанске власти“, право и политика¹⁾ нису били диференцирани. Све наредбе су имале формални извор у власти суверена, а властике које би владар чинио (у смислу давања одређених „субјективних права“ појединцима, или понекада и колективних, посебно политичких права) биле су или изнуђене, или је то чињено из практичних разлога, у циљу „мудрог“ владања, дакле, из истих разлога из којих су се доносиле одлуке које су се односили на управљање државом и на вођење државне политике (политичке одлуке). Тако су и право и политика биле ствар воље суверена, између којих није било формалне разлике, док, са друге стране, те су одлуке обавезивале све осим суверена, као што је и трајање тих одлука зависило од воље суверена.

Стање правне сигурности, као бране преко које не досеже суверена власт владара, односно, питање докле се простиру права поданика (ако су их у појединим фазама развоја државе имали и у најмањем обиму), а где почиње надлежност владара у управљању

1) „Политика означава програм, методу акције или саму акцију неког појединца или неке групе, у вези с једним проблемом или свим проблемима неког колективитета“, „Политика је превод грчке речи *politeia*...у суштини оно што су Грци називали режимом града – државе, то јест облик организовања управљања који се сматра карактеристичним за облик организовања читавог колективитета.“ – Ремон Арон, *Демократија и тоталитаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 1997, стр. 20, 23.

државом, као два различита система правила,²⁾ и две различите области друштвеног и државног живота, које се често преплићу на начин да политика превазилази своје границе на штету права. Међутим, процес утврђивања границе међусобних права и обавеза суверена и народа, је један сложени систем, и само на изглед оставља утисак једне заводнички хармонијске мисли, али је суштински, у реалности једна проблематична структура набијена напетостима.³⁾

У периоду преласка са самодовољне на новчану производњу долази и до промена у идејама, када се власт проширује, тако што се појмови кућне привреде суверених владара преобликују у државно – политичке појмове.⁴⁾ То је тренутак који је повезан са чињеницом промена услова производње и уопште привређивања, када је развој робноновчане привреде произвео одређене промене и у свести људи, и то, када је реч о државноправним појмовима, првенствено произвео промену да су грађани постали свесни чињенице правне гаранције одређених њихових интереса, тј. субјективних права, односно успостављања система устројеног државног механизма који ће им гарантовати стечена субјективна права, и истовремено ће бити уперен против свих аката самовоље у том смислу.⁵⁾ Старе државне титуле, као што је функција кнеза, која је имала за циљ осигурање „*pax et tranquillitas*“ у тренуцима одговорности за опстанак, трансформише се у формулу о „државном разлогу“ – као обрасцу узајамног стимулсања и оплођивања.⁶⁾

Друштво је, као најшири систем, наставило да се даље диференцира изнутра, на уже системе управљања,⁷⁾ с обзиром да носиоци атрибутивних овлашћења – овлашћења позивања на стечено

2) Систем је свако реално биће које се одржава истоветним, делимично на основу сопственог реда, а делимично на основу спољних околности у једној сасвим комплексној и променљивој околини којом се не може у потпуности овладати. – Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, Глобус, Загреб, Љубљана, 1981, стр. 5.

3) Исто, стр. 59.

4) Исто, стр. 73.

5) Stephan Brassloff, *Die Rechtssicherheit*, Verlag von Moritz Perles, Wien und Leipzig, 1928, стр. 1–2.

6) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 73.

7) Друштвени системи обухватају интеракције, организације и друштва. „Интеракција је социјални систем који настаје међу присутнима“. Организација је трајнији облик међусобне повезаности за чије постојање није неопходно да чланови буду непрестано присутни. А друштва су „укупност свих комуникација које се могу очекивати“. – Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, *Социјалне и правне теорије, Хрестоматија*, Правни факултет, Београд, 1992, стр. 402, 493.

право и на коришћење тог права, није више могао бити само владар, или неко други по његовој милости.

Као последица развоја робноновчаних односа у савременом свету који настаје у 18. веку, настаје и повећање потреба друштвене регулације, па је право, као главни регулативни инструмент морало постати делотворније, на начин да се повећавао и бој алтернатива у праву, али, без обзира на јачање правног механизма, право је и даље било у сенци политике јер избор из квантума могућности које пружа право није било ствар правног система, него ствар политичких одлука.⁸⁾

И ако је ова чињеница усложнила систем као такав, уз постојећу напетост између права и политике, покушај властодржаца да се сачува супериорна позиција политике у односу на право, пронађен је у обрасцу општег добра као сврхе. Међутим, посебно је било питање делотворности тога интереса, јер је међусредство одржавања државе генерализовано у тој мери да оставља утисак оправдања сваког посредовања, посебно ако је услов одржавања целине – одржавање њених делова, и још, такво одређивање сврхе нема за циљ ограничавање, него управо супротно – проширује се на све што се сматра да је у јавну корист, уз додатни атрибут „државне нужде, тако да овако постављена формула циља, проблематизује однос сврха – средство.“⁹⁾ „Полицијско право“ владара постаје његово еминентно право, а које се састоји у томе да се јавно добро одређује према властитој спознаји, тако да је решење ове противуречности пронађено у романтичарској формули о „самосврси“ државе.¹⁰⁾

2. АНАЛИЗА ОДНОСА ПРАВА И ПОЛИТИКЕ

Однос права и политике, као и проблеми дисбаланса који у овоме односу постоје, се могу посматрати на начин што би се утврдиле препреке системског карактера, које су етаблиране у нормативној и апстрактној структури реалних односа, као основи њеног постојања, једино ако се држава (друштво) посматрају у међузависности својих подсистема.¹¹⁾

8) Исто, стр. 408.

9) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 74.

10) Исто.

11) Jürgen Habermas, Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Socialtechnologie, Theorie – Diskussion*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1971, стр. 271.

2.1. Анализа односа на нивоу најапстрактнијих појмова друштвених подсистема

Могуће, да се, у анализи свих друштвених структура као елемената из којих се системи и подсистеми састоје, мора поћи од појма сврхе, као елемента реално датог, и делотворност тумачити само у односу на сврху, односно до граница сврхом одређених, јер ће се преко тога нарушити односи у систему.

Појам сврхе се увек односи на људско деловање, а она се углавном приписују комплекснијим деловањима, организацијама, групама, савезима организација или група, па чак и духовним мисаоним творевинама и предметима природе, али се некада појам сврхе изворно везује за појединачно деловање, (свако смислено оријентисано и спољно делотворно људско понашање),¹²⁾ и за рационалност догађаја.

Друштвене организације се схватају као системи који су усмерени на испуњење одређене сврхе, те се с тога и сматра да је организовани систем рационалан ако испуњава сврху ради које постоји.¹³⁾ Са друге стране, с обзиром да се системи дефинишу као целине које се састоје од делова, који су више него сума својих делова,¹⁴⁾ поред сврхе, још појам хијерархије и појам целине чине, по схватању школске филозофије, основу механизма социјалне структуре, тако да традиционална наука о деловању сврху сматра делом структуре деловања, односно као део структуре који целини даје смисао и оправдање, јер се у сврси деловање оправдава вредношћу свог учинка.¹⁵⁾ Међутим, сврху не треба изједначити са пуким очекивањима или пуким жељама; очекивања или жеље постају сврхом тек спремношћу на залагање, односно тачније, спремношћу на одрицање.¹⁶⁾ Константност сврхе је системски релативна константа која не искључује мењање сврхе у оквиру њихове функције.¹⁷⁾ Сврха фиксира одређени вредносни учинак унутар

12) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 5.

13) Исто, стр. 44.

14) Исто, стр. 45. Са сврхом деловања је у најтешњој вези питање о чијој се сврси ради. Одговор на ово питање упућује на нужност комплементарне теорије, као нпр. теорије моћи или теорије консензуса, која не може наћи одговор у односу сврха – средство. – Исто, стр. 48.

15) Исто, стр. 6–7.

16) Исто, стр. 10.

17) Исто, стр. 8.

постојећих системских пропозиција, како би се у том случају други вредносни аспекти могли прогласити ирелевантним.¹⁸⁾

Различите сврхе су током људске историје одређивале структуру и функционисање друштва као система, и права и политике, као подсистеме у друштву.

Сходно теорији, још од Аристотела, два главна циља могу бити мир и праведност.¹⁹⁾

У теоријама о држави из 17. и 18. века сврха је пронађена у општем добру као сврси државе, у разлогу постојања државе, па се у опстанку државе пронашло средство – сврха, да би касније то морало бити надомештено мишљењем правне државе, с обзиром да се теорија опстанка у низу односа сврха – средство, исказала као неограничена, и тиме подобна да се оправда свако могуће деловање.²⁰⁾

Појмови сврха и однос представљају каузални однос, али однос у смислу релације међу учинцима деловања.²¹⁾ Какви год били социјално системи, и колико год на изглед били независни, међу њима постоји одређени јачи или слабији однос интеракције, управо зато што својим функционисањем, које садрже конкретне задатке којима се треба остварити коначна сврха, доприносе остварењу циља друштвеног система као целине. Социјални системи се међусобно повезују смислом чија је последица редукција којом се врши селекција и искључује могућност деловања из околине на систем, али ипак допушта да такве могућности постоје.²²⁾

18) Исто, стр. 40.

19) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 405.

20) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 51. „Држава мора да буде орган права, али самим тим и заштитник националног карактера и покретач његовог прогресивног развоја. Све оно што прелази границе снаге и живота појединца и што има вредност за континуитет и развој нације, налази у држави свој природни орган“ – Ђорђо дел Векио, *Право, правда и држава*, Београд, 1999, стр. 173; „Већ су се више него једном професори државног права спорили о томе да ли држава мора имати за сврху једино сигурност или уопште читаво физичко и морално добро нације. Брига за слободу приватног живота водила је поглавито ка првој тврдњи; док се природна идеја да држава може да пружи више него само сигурност и да је злоупотреба у ограничавању слободе, додуше, могућа али не и нужна, залагала за ову другу“ – Вилхелм фон Хумболт, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад 1991, стр. 12; О могућим функцијама у друштву, видети: Радомир Лукић, *Теорија државе и права, Теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства: БИГЗ, Београд, 1995, стр. 220–245.

21) Исто, стр. 35.

22) Исто, стр. 144.

Иначе, ако се поремети функција подсистема (у конкретном случају права од стране политике) и доведе у питање његова аутономија, тј. његов идентитет, однос права и политике ће се вратити неколико векова уназад, у однос нејасне и флуидне њихове међусобне границе. Овакав дисбаланс би као коначну резултанту имао нестанак правне сигурности грађана, а са њом и правне државе!

2.2. Анализа односа права и политике на нивоу конкретних појмова

Појмовно се право и политика одређују на следећи начин:

Норма се код Лумана одређује као начин реаговања на разочарење у очекивању, односно, норма значи неспремност на учење (ми би смо додали: неспремност на прилагођавање) те остајање код сопственог очекивања и у случају разочарења, при чему се ово реаговање, правним путем, на нормативна очекивања, одвија у две фазе: у првој фази се тумачењем утврђује туђи девијантни поступак, док је друга фаза захтев са санкцијом и њена примена.²³⁾

Правни систем, дакле, ступа на сцену када треба решити биполарни јаз типа правда – неправда, и још даље, ова се шема допуњава преко бинарног кода дозвољено – забрањено, тако да се помоћу оваквог бинарног кодирања право одваја од морала и препушта аутосистему самоуправљања.²⁴⁾

Значи, право не служи за избегавање сукоба, јер је сукоб већ настао, и као последица тога позивање на право, тако да не само да не служи избегавању сукоба, него са применом репресије, као последицом насталог сукоба, још више отвара могућности за сукоб, али право има за циљ само избегавање насилног решавања сукоба, те у том смислу омогућавање других облика комуникације, те се правом само преусмерава комуникација, односно, комуникација се наставља другим средствима.²⁵⁾

Основна разлика између права и политике би се могла пронаћи у следећем:

Право је формално уређено као систем: односом виших и нижих правних аката. Његова хијерархија је уређена принципима

23) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 406.

24) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 507

25) Исто, стр. 508. „У таквој ситуацији се позивају остали случајеви, чак и хиљадама година уназад, мишљења одређених инстанци постају важна, са циљем да се ставе на располагању чињенице релевантне за решавање конкретног сукоба.“ – Исто.

логичке безизузетности, а место сваког појединачног правног акта одређено је у хијерархији његовим формалним критеријумима: ауторитетом доносиоца акта. Највишом нормом се одређују ниже норме, како у материјалном, тако и у формалном смислу, а нижом се одређује још ниже, путем правила безизузетног важења, независно од материјалне структуре норме.²⁶⁾ Чиниоци који су послужили као основа материјалне изворности права су од стране уставотворца одређени на начелан и уопштен начин. Заштићено добро је у праву увек егзактно одређено.

Када се ради о политици, као систему заповести путем којег се управља државом, она се такође састоји из виших и нижих политичких одлука државних органа, тако да је и политика посматрана у целини, систем аката. У томе је политика слична праву, мада је право много профилисаније, егзактније одређеније, логички уређеније и комплетније, па се одлука у политичком систему не одликује свим овим квалитетима у толикој мери. Политички систем је у одређеним границама свакако аутономан, али политички систем, односно они који њиме управљају, нису у свом деловању аутономни, тј. немају слободу да изаберу које год хоће циљеве, него им у процесу друштвене и политичке комуникације припада право условљених програма деловања (док, са друге стране, унапред одређени и непроменљиви друштвено фиксирани циљеви не одређују политички систем).²⁷⁾

Али, то није главна разлика! Главна разлика између права и политике је у погледу материјалне изворности политичких одлука. Тако је материјални критеријум политичких одлука апстрактно одређен као *виши интерес, државни разлог, или принцип опортунитета*. Међутим, ови се чиниоци одређују од случаја до случаја, тако да могу бити потпуно различити у два иста случаја, или исти, у два различита случаја. Политички разлози се могу брзо променити, за разлику аката материјалне изворности права наведених у највишем правном акту. Дакле, главна разлика између правног и политичког акта је, поред формалних разлика, и у томе што највиши правни акт садржи јасно и *егзактно* одређена добра која се штите, док је у политичком акту, заштићено добро које се штити одређено *апстрактно* у виду *вишег интереса, државног разлога, или принципа опортунитета*, а онда се на основу овога одређују конкретни циљеви, односно циљеви у сваком конкретном

26) Ханс Келзен, *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951, стр. 41–42.

27) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 404.

случају. Управо због овога, политичка одлука се може у два иста или слична случаја *дијаметрално разликовати*. Као последица овога је чињеница да су грађани у односима који су регулисани правним нормама правно сигурни, зато што се правом, у истом друштвеном односу увек предвиђа исто понашање, као и иста санкција, која услед прекршаја диспозиције треба да настане. Зато, правну сигурност, као цивилизацијску тековину, може да обезбеди само начин регулисања односа путем правне норме. У односима којима се управља политичким одлукама, управо ова сигурност недостаје, зато што се у два иста случаја може различито одлучити, па се никако не може успоставити правило да би се последице могле предвидети!

Најзначајнија брана субјективним правима против утицаја политике, која у недостатку политичке етике постаје самовоља власти, развија се у концепцији правне државе, која поред аутономије правног система подразумева још и довољну функционалну диференцијацију друштвених институција, снажну комуникацију у друштву, снажну међусобну зависност у друштву и психолошку стабилизацију личности због повећане конфронтације и сукоба у друштву.²⁸⁾

На овај начин долазимо до коначне формуле биполарне антиномије права и политике: принцип сврсисходности, општег интереса или државног разлога (назваћемо их заједничким именом државни интерес) као *резона политике*, или принцип правне сигурности или правне државе, као *правног резона*.²⁹⁾

У стању односа права и политике, у коме се последице поремећености система преносе на право, настаје медијум генерисања нових поремећаја, с обзиром да сваки друштвени однос поседује механизам самоодређења, те, неминовна резултанта поремећаја који доводи у питање функционисање подсистема, јесте поремећај друштвеног система као целине. Никада се поремећај не одражава само на нивоу равни у којој је настао, него и на ниже подсистеме, у којој ситуацији ни целина не може бити очувана.³⁰⁾

Због тога се стабилност позитивног права може осигурати (Луман), професионализацијом политике, самим опсегом, тј. повећањем опсега правног система у којем се не може све одједном

28) Исто, стр. 408.

29) „...судска власт није организована по начелу целисходности и опортунитета, као што је то већим делом случај са управном влашћу, већ на начелу законитости. Органи судске власти стоје потпуно од законим.“ - Данило Данић, *О судској власти*, Штампарија Ж. Мацаревић, Београд, 1932, стр. 7.

30) Никлас Луман, *Друштвени системи, Основи опште теорије*, нав. дело, стр. 23, 507.

променити, и на крају трајношћу субјективних права.³¹⁾ „Модерни правни пореци изграђени су пре свега на субјективним правима“³²⁾ а, за разлику од њих „полицијска држава је настојала да принцип сврсисходности учини једино владајућим и без двоумљења је у врховним одлукама свога кабинетског правосуђа остављала по страни правду и правну сигурност“.³³⁾

3. МОГУЋЕ РЕШЕЊЕ ОДНОСА ПРАВА И ПОЛИТИКЕ

Стање у којем ће се грађани осећати сигурним (а они ће се осећати сигурним када их у вршењу њихових права нико не омета, било да се та права тичу њихове личности или њихове својине (сигурност значи извесност законите слободе)³⁴⁾, се може постићи на начин да одлучивање о државном интересу не буде кабинетска одлука, него обрнуто – демократска, јер ће се тако боље препознати интерес државе него што ће то урадити орган управе, или посебне структуре у оквиру овога. Народу треба да припада избор циља, а управи само избор средстава и начина реализације тог циља.

Појмови као што су „виши интерес“, „државни разлог“, „државни интерес“ или „принцип опортунитета“ морају да, колико је то могуће, буду конкретизовани, да би се на тај начин сузила област политичког деловања, а да истовремено тиме постојање политике не би изгубило смисао. Дакле, дискрециона овлашћења, а посебно она услед којих потенцијално и на било који начин могу настати промене у правном систему (наравно, чак и у конкретним одредбама, пошто сматрамо да би тек било недопустиво да услед овога настану промене у најапстрактнијим одредбама) морају бити конкретизована, а тиме да односи који могу припадати у домен дискреције органа управе из области политике пређу у област права. Односе регулисане системом правила успостављених по принципу „вишег интереса“ или „опортунитета“ (система иманентног политичком систему) треба преко конкретних појмова пренети у систем правних правила, што, наравно, може бити учињено када логички обим појма правне норме то омогућава (тј. зависно од врсте друштвеног односа), и путем највишег акта – акта уставотвор-

31) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 407.

32) Јирген Хабермас, *Постнационална констелација*, Откровење, Београд, 2002, стр. 131.

33) Густав Радбрух, *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980, стр. 100.

34) Вилхелм фон Хумболт, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, нав. дело, стр. 104.

ног органа, као акта на чије доношење и измену извршни и управни органи не могу да утичу. „... „Конституисана“ (а не само конституционално припитомљена) државна власт подвргнута је праву до свог најдубљег језгра, тако да право без остатка прожима политичку власт“.³⁵⁾ Гаранције ове врсте морају бити уставне (дакле, не законске, јер у неким ситуацијама њихово функционисање може некада бити доведено у питање путем уредби са законском снагом – актима извршних органа). Дискрециона овлашћења се политичким органима морају оставити само у нужној и неопходној мери. „Док је позитивизам немачког државноправног учења (од Лабанда и Јелинека до Карла Шмита), који се односио на државну вољу и имао корен у царству, још остављао неку пукотину кроз коју се могла провући нека од права независна „морална супстанца државе“ или „оног политичког“, у уставној држави не постоји субјект власти који би живео од неке супстанце која би претходила праву. Од претконституционалног владарског суверенитета не остаје никакво празно место које би сад – у облику етоса неког мање или више хомогеног народа – морало да буде испуњено исто тако супстанцијалним народним суверенитетом“.³⁶⁾

4. ЗАКЉУЧАК

Први и основни ниво реализације идеје правне државе подразумева ограничење управе у односу на судство, и то, ограничење како у смислу институционалног утицаја управно – политичких органа на судске органе, првенствено у погледу формирања судских органа, исто тако и ограничење у смислу концепта рада управно – политичких органа, тј. у смислу могуће правне регулације одређеног домена њиховог рада. Слобода у раду политичких органа не сме прећи нужни ниво, односно, мора бити ограничена до нивоа испод којег би на данашњем нивоу развоја државе и друштва, политика изгубила смисао самосталног система друштвене регулације.³⁷⁾ Дакле, ограничење политике, и то преко нужног нивоа, као

35) Јирген Хабермас, Јозеф Рацингер, *Дијалектика секуларизације*, Досије, Београд, 2006, стр. 18.

36) Никлас Луман, *Друштвени системи, Основи опште теорије*, нав. дело, 18, 19, 507.

37) По низу индивидуалистичких доктрина, циљ државе се ограничава на мали број битних функција, или чак на функцију заштите индивидуалних права, као на једину функцију. Крајњи израз овакве доктрине је формула о држави као „нужном злу“, којем је у будућности, када путем еволуције личност буде потпуно васпитана и прилагођена на социјални живот, намењено да ишчезне. Држава на тај начин не треба да нестане револуционачним путем, него постепено и еволутивно, као путем еутаназije. – Ђорђе дел Векио, *Право, правда и држава*, нав. дело, стр. 158.

услова самосталног постојања политике, је императив савремене државе. У супротном, ситуација недефинисане границе политике, представља први и основни стадијум угрожавања правне државе, а, ако се овоме додају још и реалне чињенице, првенствено политичка моћ којом политички органи располажу, у тоталном одсуству других система регулације, као што је морал, а посебно политички морал, аутономија правног система, а тиме и права грађана, би од стране политике била угрожена.³⁸⁾

Тако да се граница између политике и права мора успоставити на начин смањивање броја односа који се регулишу путем политичког управљања, и преношења њихове регулације у област права, до нивоа на којем правна сигурност грађана не би могла, да од стране политике, буде угрожена, а да истовремено успешност политичке регулације друштва, овим не буде доведена у питање. Јер, и ако суштину политичког резона као застарелог, чини то што се састоји из принципа који су непредвидиви, унапред неодредиви, варијабилни и неизвесни, и као такви у потпуној супротности са принципима предвидивости, одредивости, константности и извесности, као принципима правне сигурности, ипак је политичка регулација друштва, на данашњем степену његовог развоја, још увек неопходна. Али, њена неопходност подразумева и њену правну ограниченост. „Модерне државе се издвајају само тиме што политичку моћ конституишу у форми позитивног, то јест успостављеног и обавезујућег права“.³⁹⁾

Као крајња резултанта оваквог процеса, је, да се политика мора заменити правом до нужног нивоа, при чему би нужни би био онај ниво испод којег би политика престала да постоји као самостални начин регулације, а који би се ниво конкретно одређивао у свакој групи односа. Тако да не постоји егзактан теоријски модел који би у смислу обрасца требало применити у односу целокупног разграничења права и политике. Могуће је да само у једном делу односа треба применити образац разграничења, а то је, да, када год се ради о предвидивим или насталим односима, увек треба применити правни модел регулације друштвених односа. Дакле, такви односи морају бити регулисани правним нормама, тј. унапред, а не да се ти односи регулишу политичким принципом, услед чега, онда, и одлука, не би могла да буде другачија, него непредвидива (политичка), и као таква у супротности са принципом правне сигурности. Овакво ограничење политичког деловања увек мора

38) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 403.

39) Јирген Хабермас, *Постнационална констелација*, нав. дело, стр. 130.

бити реализовано уставним нормама, што би представљало гаранцију наметнуту од стране представничких органа и народа.

ЛИТЕРАТУРА

- Арон Ремон, *Демократија и тоталитаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997.
- Векио дел Ђорђо, *Право, правда и држава*, Београд, 1999.
- Вујадиновић Драгица, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, *Социјалне и правне теорије, Хрестоматија*, Правни факултет Београд, 1992.
- Данић Данило, *О судској власти*, Штампарија Ж. Мацаревић, Београд, 1932.
- Келзен Ханс, *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951.
- Лукић Радомир, *Теорија државе и права, Теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства: БИГЗ, Београд, 1995.
- Луман Никлас, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, Загреб, Љубљана, 1981.
- Луман Никлас, *Друштвени системи, Основи опште теорије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2001.
- Радбрух Густав, *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980.
- Хабермас Јирген, Рацингер Јозеф, *Дијалектика секуларизације*, Досије, Београд, 2006.
- Хабермас Јирген, *Постнационална констелација*, Откровење, Београд, 2002.
- Хумболт фон Вилхелм, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1991.
- Brassloff Stephan, *Die Rechtssicherheit*, Verlag von Moritz Perles, Wien und Leipzig, 1928.
- Habermas Jürgen, Luhmann Niklas, *Theorie der Gesellschaft oder Socialtechnologie, Theorie – Diskussion*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1971.

Sava Aksic

**RELATION OF LAW AND POLITICS
AS A SOCIAL SUBSYSTEM AND POSSIBLE
(CONSTITUTIONAL) BOUNDARIES**

Resume

Originally social subsystems were not differentiated as a whole. Legal and political system were not defined and decisions to manage society, both in internal and external relations, were based on social superiority of its maker. Characteristics of state in which exists and functions legal system, is security status of citizens due to the predictability of the system norms, while, in relations which are regulated by political decisions there is no security status of citizens due to the fact that there could be different political acts in two of the same relations. Therefore, as long as there is possibility that the existence and function of the system is threatened by decisions of political authority, it will not be possible to achieve a significant level of legal security. The first and basic level of realization of the idea of the rule of law implies a restriction of administration in relation to the judiciary, and that, limitation in terms of the institutional impact of administrative – political bodies to judicial bodies, primarily in terms of the formation of the judicial authorities, as well as a limit in terms of the concept of administrative–political authority, ie. in terms of possible legal regulation of their work. Freedom in the work of political authority must not exceed the necessary level, and must be limited to levels below which would present level of development of the state and society policy would lose its sense of social self-regulation system. Thus, the restriction policy, and to do the necessary levels is the condition of modern country, because the situation undefined border policy is the first and basic stage of endangering the rule of law, and if such an ideological concept and add more real this fact, especially political power that the political authorities have in total absence of other control systems, such as morality, and especially political morality, autonomy of the legal system, and therefore the rights of citizens, will be compromised by politics.

And the border between politics and the law must be established in a way reduce the number of relationships that are regulated by the political administration, and moved to the area of law, to the level at

which legal security of citizens could not by policy to be compromised, but at the same time performance political regulation of society, by this this is not called into question. Given that the political regulation of society in the necessary extent still necessary, the success of the functioning of the social system, when it comes to respect law and policy, we believe the only possible way to legal restraint policy. The final resultant of this process would, therefore, consisted in the fact that the policy is necessary to be replaced by law to a certain level, and necessary would be one level below which the policy ceased to exist as an independent way of regulation. This is the limit that would determined for each group of relationships specifically. And, given that the legal security of citizens can be provided by condition in which their social and economic status is ensured by the existence and functioning of the legal system, the interference of political authority is necessary to limit, that is to reduce to a necessary minimum. That can be done most efficiently through constitutional norms, as the highest, and as the norms which the adoption or change, executive authorities can not influence.

Keywords: society, state, law, politics, rule of law, security, constitution

* Овај рад је примљен 15. марта 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Ивана Марковић

Правни факултет, Универзитет у Београду

УНИШТЕЊЕ НЕПОКРЕТНИХ КУЛТУРНИХ ДОБАРА - ЗАШТИТА ПРЕМА МЕЂУНАРОДНОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ*

Сажетак

Тема рада је уништење културних добара у контексту међународног кривичног права, а у светлу актуелне пресуде донете у случају *ал Махди*. Након супротних схватања о неопходности заштите културних добара у међународним оквирима, непостојања општеприхваћеног, универзалног појма културног добра, те потребе уклапања у инкриминације општег карактера, овај случај Међународног кривичног суда из 2016. године чини се да наговештава промену кривичноправне перцепције значаја и нужности заштите културних добара. При томе је, како је показала анализа, од посебне важности било одређење статуса добра као баштине која се налази под заштитом Унеска, а што би могло да има импликације и на третман српских средњовекових манастира на Косову и Метохији, који се званично налазе на списку угрожених добара. Напошетку, осврнућемо се укратко и на заштиту културних добара од уништења у нашем Кривичном закону.

Кључне речи: културно добро, Унеско, међународно право, кривично право, уништење, конвенција, Кривични законик, *ал Махди*

“Најбољи начин да се неко уништи је да се уништи њихова култура, да се уништи све што им је важно.“

Сведок тужилаштва MLI-OTR-P-0431, *Тужилац против ал Махдија*

* Овај рад је написан у оквиру пројекта „Идентитетски преображај Србије“ Правног факултета Универзитета у Београду.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У позитивноправним прописима и научном дискурсу у вези са културним добрима најзаступљеније је питање њихове крађе и нелегалне трговине. Црно тржиште уметнина представља значајан извор прихода за друге незаконите активности, повезује се са организованим криминалитетом,¹⁾ те се зато чини да је крађа културних добара најбитније питање. Међутим, ништа мање значајно није уништење и/или оштећење културних добара. За разлику од противправног одузимања културног добра, његова деструкција је непоправљива. Поред неповратно изгубљене материјалне вредности, она представља и ненадокнадиви губитак у њој садржаних нематеријалних вредности као симбола културног и верског идентитета. Оно што непокретна културна добра чини додатно осетљивом категоријом напада јесте отежана могућност заштите и могућа употреба у војне сврхе. У садашњици, у којој се након релативно мирног периода после Другог светског рата захуктавају оружани сукоби и расте учесталост терористичких напада, неопходност заштите културних добара постала је врло актуелна. Стога ћемо се у раду бавити заштитом од уништења непокретних²⁾ културних добара.

Та заштита није била приоритет међународног права од почетка, али му је у међувремену, посебно у другој половини XX века, са јачањем свести о значају и потреби очувања културног идентитета народа, посвећена политичка, научна, а како ћемо видети, и судијска пажња. 2016. године је, наиме, донета прва пресуда у којој је оптужени осуђен као саизвршилац у ратном злочину због уништења културних добара (*ал Махду*). Тежња за њиховим очувањем тиче се и наше државе. Један од (свега) три у Европи угрожена споменика Унеска су православни српски манастири на Косову и Метохији, па је стога занимљиво видети на који начин ће доктрина, правосуђе и политика реаговати на донету пресуду у поменутом случају.

- 1) Тако, на пример, Ђорђе Ђорђевић, „Кривична дела против културних добара у КЗ Србије“, у зборнику: *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму IV* (приредио: Саша Мијалковић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 302.
- 2) О значају непокретних културних добара говоре и одредбе Закона о културним добрима, где је одређено да Влада Републике Србије утврђује непокретна културна добра (члан 47 став 1), док покретна културна добра утврђује музеј, архив, кинотека и библиотека, чији је оснивач Република, аутономна покрајина, град или општина (члан 49). Закон о културним добрима, *Сл. гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 – др. закони и 99/2011 – др. закон.

2. ПОЧЕЦИ ЗАШТИТЕ КУЛТУРНИХ ДОБАРА

У старо доба нису постојале одредбе које би се бавиле заштитом културних добара у случају оружаног сукоба. Напротив; пустошење и крађе у окупираним територијама чинили су саставни део ратовања. Штавише, сматрало се да је то право које припада освајачу,³⁾ па је самим тим заштита имовине, посебно културних добара, била посве неуобичајена. Премда су тада, као и у Средњем веку, постојале назнаке да се поштеде одређени објекти, посебно они сакралног карактера, први прави покушаји заштите културних добара јављају се (тек) у доба Ренесансе.

У XVI и XVII веку могу се чути прва противљења неограниченом уништењу културних добара. Поред Хуга Гроцијуса (*Hugo Grotius*), који као сведок Тридесетогодишњег рата у Европи помиње религијска добра и споменике као вредне заштите,⁴⁾ истиче се Емерих де Вател (*Emmerich de Vattel*). Он сматра да „из ког код разлога је једна земља уништена, те грађевине, које су част људском роду и које не доприносе снази непријатеља, попут храмова, гробница, јавних зграда и свих здања изузетне лепоте, треба да буду поштеђене. Шта се добија њиховим уништењем? Непријатељ је људског рода ко хоће свесно да му ускрати ове грађевине уметности.“⁵⁾

Схватања су се полако мењала, тако да је у XIX веку било прихваћено становиште да су „уметности и науке међу свим цивилизованим нацијама изузетак од строгах правила рата и да им треба пружити предност и заштиту.“⁶⁾ Нахлик (*Nahlik*) чак сматра да је крајем XIX века заштита културних добара за време рата била прихваћена у теорији и пракси, те је стога прешла у обичајно међународно право.⁷⁾

Вредан помена је и *Lieber Code* из 1863. године, периода Америчког грађанског рата, који је, премда важећи само за америчке оружане снаге, одражавао у великој мери законе и обичаје

3) Тако се на Титовом славоуку у Риму могу видети сцене Веспасијановог освајања Јерусалима 70. године н.е.

4) Hugo Grotius, *The Rights of War and Peace*, Book III, Liberty Fund, Indianapolis, 2005, chapter 12.

5) Emmerich De Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law*, Carnegie Institution of Washington, Washington 1916, стр. 571.

6) *The Marquis de Somerueles judgment*, Halifax, Nova Scotia, 1813; цит. према *The Protection of Cultural Heritage: Rules, practices and education*. Italian contribution, G7 Meeting of Experts, Florence, March 30 2017, стр. 8, 9.

7) Stanislaw Nahlik, "International Law and the Protection of Cultural Property in Armed Conflicts", *Hastings L.J.* no. 4/1975, стр. 1072.

рата у то време, а уједно је подстакао доношење међународне конвенције о правилима рата.⁸⁾ Он је садржао прве казнене одредбе о уништењу културних добара за време рата. У члану 44 се уништење или оштећење тих добара које није наређено од стране овлашћеног лица означава „забрањеним смртном казном или другом тешком казном, сразмерном тежини деликта.“ Премда је *Lieber Code* био једна од првих кодификација међународног хуманитарног права која је садржала дефиницију војне потребе, он се није односио на културна добра, што значи да су она била заштићена у свим ситуацијама.⁹⁾

1874. године донета је Бриселска декларација (*Brussels Declaration*), која се умногоме ослањала на *Lieber Code*, и оксфордски Приручник закона и обичаја рата (*Manuals of the Laws and Customs of War*) из 1880. године. Они су, премда необавезујући, чинили основу Хашких конвенција из 1899. и 1907. године.

У периоду после Другог светског рата, поред најзначајније Хашке конвенције о заштити културног добра у случају оружаног сукоба из 1954. године, у вези са заштитом културних добара треба поменути следећа међународна документа: Женевску конвенцију о заштити цивила за време рата (1949), Конвенцију Уједињених нација о средствима забране и спречавања нелегалног увоза, извоза и преноса својине над културним добром (1970), Конвенцију Уједињених нација о заштити светске културне и природне баштине (1972), Препоруку Уједињених нација о заштити на националном нивоу културне и природне баштине, (1972), два Допунска протокола уз Женевске конвенције (1977), Други Хашки протокол (1999) и Декларацију Уједињених нација у вези са намерним уништавањем културне баштине (2003).

3. ПОЈАМ КУЛТУРНОГ ДОБРА У МЕЂУНАРОДНОМ И СРПСКОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

Према *Black's Law Dictionary*, културно добро се дефинише као „покретна или непокретна имовина која има културни значај, било у облику антиквитета и споменика класичног доба или важних модерних предмета лепих уметности, декоративне уметности и архитектуре.“¹⁰⁾

8) Dietrich Schindler, Jiri Toman, *The Laws of Armed Conflicts*, M. Nijhoff Publ., Dordrecht, 1988, стр. 3.

9) Caroline Ehlert, *Prosecuting the Destruction of Cultural Property in International Criminal Law*, M. Nijhoff, Leiden Boston, 2014, стр. 20.

10) Bryan Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*, Thomson Reuters, St. Paul, 2014, стр. 436.

Наш Закон о културним добрима их дефинише у свом 2. члану: „Културна добра су ствари и творевине материјалне и духовне културе од општег интереса које уживају посебну заштиту утврђену овим законом. Културна добра, у зависности од физичких, уметничких, културних и историјских својстава, јесу: споменици културе, просторне културно-историјске целине, археолошка налазишта и знаменита места – непокретна културна добра; уметничко-историјска дела, архивска грађа, филмска грађа и стара и ретка књига – покретна културна добра.“¹¹⁾

Што се појма културног добра у међународном оквиру тиче, не постоји једна интернационално општеприхваћена дефиниција културног добра. Најприхваћеније чини се његово одређење дато у Хашкој конвенцији за заштиту културних добара у случају оружаних сукоба из 1954. године.¹²⁾ У њеном члану 1. одређено је да израз „културно добро“ обухвата, без обзира на порекло или право својине:

а) покретну или непокретну имовину од великог значаја за културно наслеђе свих људи, попут споменика архитектуре, уметности или историје, верске или секуларне; археолошка налазишта; групе грађевине које су, као целина, од историјског или уметничког интереса; уметничка дела; рукописи, књиге или други објекти од уметничког, историјског или археолошког интереса; као и научне збирке и битне збирке књига или архива или репродукција напред наведене имовине;

б) грађевине, чија је главна и ефективна сврха да се очува или изложи покретна културна имовина дефинисана под словом а), попут музеја, великих књижара и архивских депозита и збегови који треба да сачувају, у случају оружаног сукоба, покретну културну имовину дефинисану под словом а);

ц) центри који садрже велике количине културне имовине дефинисане под словима а) и б), и позната као „центри који садрже споменике“.

У овој дефиницији можемо да издвојимо четири главне одлике културног добра, од која је једна (ирелевантност порекла или својинског статуса културног добра) постављена кумулативно са преостале три, алтернативно прописане: 1. да се ради о покретној или непокретној имовини од великог значаја за културну баштину

11) Закон их разврстава у три категорије: културна добра, културна добра од великог значаја и културна добра од изузетног значаја.

12) Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 19, Internet, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, 10/06/2017.

свих људи; 2. да се ради о грађевинама које треба да сачувају или изложе покретна културна добра или 3. да се ради о центрима која садрже споменике. Овде се у даљој дискусији поставља питање да ли „велики значај“ из тачке 1. треба схватити као услов формалног признања од стране релевантних међународних организација које се тиме баве (ту се превасходно мисли на Унеско).

4. О УНИШТЕЊУ КУЛТУРНИХ ДОБАРА У МЕЂУНАРОДНОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ: РИМСКИ СТАТУТ МЕЂУНАРОДНОГ КРИВИЧНОГ СУДА

4.1. Ратни злочини

У погледу ратних злочина, онако како су дефинисани у члану 8. Римског статута, а у вези са уништењем и/или оштећењем културног добра од значаја могу бити следеће одредбе:

- „озбиљно кршење Женевских конвенција од 12. августа 1949., тачније поступак против лица или имовине заштићене одредбама одређене Женевске конвенције: обимна разарања и присвајање туђе имовине које се не може оправдати војном потребом, и која су извршена незаконито и безобзирно“ (члан 8., став 2 [a] [iv]);
- „друге озбиљне повреде закона и ратних обичаја који се примењују у међународном оружаном сукобу, а према утврђеним правилима међународног права: напад или бомбардовање, било којим средствима, градова, села, боравашта или грађевина који нису брањени или који нису војни објекти“ (члан 8. став 2 [б] [v]);
- „намерно усмеравање напада на верске, образовне или научне објекте или објекте који се користе у добротворне сврхе, историјске споменике, болнице и места где се сакупљају болесни и рањени, под условом да то нису војни циљеви“ (члан 8. став 2 [б] [ix]);
- „друге озбиљне повреде закона и обичаја до којих дође у оружаном сукобима који нису међународног карактера, а које повреде су предвиђене одговарајућим одредбама међународног права: намерно усмеравање напада на религијске, образовне, уметничке, научне објекте, као и објекте за добротворне сврхе, историјске споменике, болнице и места где су скупљени рањени и болесни, под

условом да не представљају војне циљеве“ (члан 8. став 2 [e] [iv]).

Ал Махди је од стране Међународног кривичног суда осуђен због последњепоменутог облика ратног злочина.

4.2. Злочин против човечности

Поред ратног злочина, у обзир долазе оштећење и/или уништење културног добра у виду злочина против човечности. Његов опис, истина, пружа мање спона са нападом конкретно на културно добро. У обзир би дошао следећи облик:

- у смислу одредби овог (Римског, прим. аутора) Статута под „злочином против човечности“ сматрају се други нехумани поступци сличног карактера (као претходно наведени, прим. аутора), којима се намерно проузрокују тешке патње или озбиљно угрожавање физичког или менталног здравља, а које су предузете као део ширег или систематског напада упереног против цивилног становништва као таквог (члан 7. став 1. [k]).

Код оваквог описа, уколико се жели повезати са уништењем културног добра, треба утврдити везу између те повреде и тешких патњи цивилног становништва (на пример, услед немогућности вршења верских обреда, негативног утицаја на друштвени живот и социјалну кохезију, итд).

Па ипак, ако се злочин против човечности посматра уопштеније у односу на слово Римског статута, тј. ако се посматра 1) у оквиру широког и/или систематског напада који је био део политике државе или организације и био је усмерен против цивилног становништва; 2) при чему је учињено дело био део тог напада и 3) учинилац је знао да је дело део напада,¹³⁾ онда веза између уништења културног добра и злочина против човечности постаје јаснија.

4.3. Prosecutor v. Al Mahdi

4.3.1. Чињенично стање и одлука Међународног кривичног суда

Ахмад ал Факи ал Махди (*Ahmad al-Faqi al-Mahdi*, познат и као *Abu Tourab*), био је члан Ансар Дине, исламистичке групе, чији је циљ наметање шеријатског права у Малију. Почетком 2012, Ан-

13) Caroline Ehlert, *Prosecuting the Destruction of Cultural Property in International Criminal Law*, нав. дело, стр. 144 и даље.

сар Дине се придружила побуњеничкој групи у Северном Малију. Након што су потиснули војску ка југу, почели су оружани сукоби између побуњеничких група. Ансар Дине, повезана са Ал Каидом у Исламском Магребу, успоставила је контролу над Тимбуктом у априлу 2012. године,¹⁴⁾ која је трајала до јануара 2013. године.

За то време, успостављени су Исламски суд, морална бригада Хизбах (*Hisbah*), задужена за „регулисање“ моралности и сузбијање „видљивих порока“ становника, као и полицијске јединице за спровођење шеријатског права. Ал Махди је априла 2012. године постао вођа Хизбаха, поставио њену структуру и надгледао њено деловање до септембра 2012. године, а пошто је сматран добрим познаваоцем религијских питања, био је укључен и у рад Исламског суда.¹⁵⁾

За време окупације, између 30. јуна и 11. јула 2012. године, чланови Хизбаха уништили су низ историјских и верских грађевина и споменика у граду Тимбуктуу, за које су сматрали да су идолопоклонички и да представљају „видљив порок“.¹⁶⁾ Пре напада су се консултовали са Ал Махдијем о томе и укључили га у припреме и планирање напада.¹⁷⁾ Он је такође учествовао у и надгледао нападе као вођа Хизбаха, „ишао је до места која су напали возилима, оружјем, оруђем попут будака и гвоздених шипки“ и старао се о извршењу планираног уништења.¹⁸⁾

Ал Махди изручен је Међународном кривичном суду у Хагу 25. септембра 2015. године, након што је претходно ухапшен у Нигеру по основу седам дана раније издате потернице. 1. марта 2016. године признао је да је крив, а 27. септембра 2016. године оглашен је кривим и изречена му је казна затвора у трајању од девет година. Осуђен је једногласно због саизвршилаштва у ратном злочину који се састојао у намерном усмеравању напада на верске и историјске грађевине, укључујући девет маузолеја и једну џамију у Тимбуктуу, у јуну и јулу 2012. године.

14) *Charge brought by the Prosecution against Ahmad AL FAQI AL MAHDI*, ICC-01/12-01/15-70-AnxA, INTERNATIONAL CRIMINAL COURT.

15) Paige Casaly, “Al Mahdi before the ICC, Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law”, *Journal of International Criminal Justice* no. 14/2016, стр. 1210, 1211.

16) Charges, at 4, 6.

17) Charges, at 5.

18) Исто.

4.3.2. Значај случаја ал Махди

Случај *ал Махди* вишеструко је значајан. Ово је први случај Међународног кривичног суда где централно место заузима уништење културног добра, и то у целости, с обзиром на то да се уопште није дискутовало о лишењима живота или повређивању људи. Ово се не посматра нужно у лошем светлу, јер се утрошком мало средстава дошло до доказа за могуће даље оптужбе, а у светлу приговора упућеног Суду да су издаци у несразмери са бројем и значајем донетих пресуда.¹⁹⁾

С друге стране, у случају је пуна пажња посвећена заштити културних добара, подвлачећи њихову релевантност за очување културног идентитета једне групе људи, чиме се заправо шири кривичноправна заштита становништва; она иде даље од уништења живота и непосредне, приватне својине. Њиме се у пракси оживљава концепт универзалности културних добара и њиховог значаја за цело човечанство.

Тужилац против *ал Махдија* је битан и стога што је то први случај у коме је окривљени признао кривицу; сходно томе је поступак трајао свега три дана. Поред тиме делимично оповргнутог приговора да је Суд неефикасан, да троши превише средстава, а да су резултати скромни,²⁰⁾ добром сарадњом са Малијем и Нигером желело се такође негирати или барем ублажити тзв. афричка пристрасност (*Africa bias*),²¹⁾ тј. тврдња да Међународни кривични суд води поступке махом против држављана афричких земаља.

Како је истакнуто у оптужници, уништене грађевине су чиниле „цењени део заједнице и отелотворале су наслеђе и идентитет Тимбукта, познатог као 'града 333 светаца'."²²⁾ Приметно је што је девет од десет грађевина на које се пресуда односи било под заштитом Унеска, па се намеће питање у којој мери је та чињеница била значајна у доношењу одлуке.

19) David Davenport, *International Criminal Court: 12 Years, \$1 Billion, 2 Convictions*, Internet, <https://www.forbes.com/sites/daviddavenport/2014/03/12/international-criminal-court-12-years-1-billion-2-convictions-2/#7a860a522405>, 10/07/2017.

20) До сада (стање на дан 29. јун 2017. године) је свега 14 случајева прешло из истражне фазе, односно 5 поступака је у току, један се налази у жалбеном поступку, три у поступку накнаде штете, а пет је у потпуности окончано. Вид. *Situations under investigation*, Internet, <https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>, 29/06/2017.

21) Више о томе вид. Lydia Apori Nkansah, "International Criminal Court in the Trenches of Africa", *African Journal of International Criminal Justice* no. 1/2014, стр. 8–37.

22) Charges, at 5.

4.4. Статус светске баштине Унеско као показатељ значаја културног добра

Тужитељка *Бенсуда* у случају *ал Махди* је у свом оптужном акту на следећи начин карактерисала преузете радње: „(Оптужбе, прим. аутора) су о уништењу незамењивих историјских споменика, о хладнокрвном нападу на достојанство и идентитет целог становништва и њихових верских и историјских корена.²³⁾ (Грађевине, прим. аутора) биле су од историјског и културног значаја за цео свет. Оне су биле одређене од стране Унеско као светска културна баштина, јер су представљале поглавље у историји човечанства.“²⁴⁾ Позивањем на статус културног добра посебно као таквог означеног и заштићеног од стране Унеско, она је указала на посебан значај који се придаје тим добрима.

На листи Унеско (*UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) тренутно се налази 1073 добра, од тога 832 културна, 206 природна и 35 мешовита.²⁵⁾ Критеријуми за добијање статуса заштићеног добра, означеног специфичним емблемом, јесу тај да је добро од изванредне универзалне вредности (*outstanding universal value*) и да испуњава најмање један од постављених десет критеријума.²⁶⁾

Од укупног броја добара под заштитом Унеска, њих 54 су у опасности; у Европи (свега) три, и то историјски центар Беча (од 2017. године), поморско-трговачки део Ливерпула (од 2012. године) и средњевековни споменици на Косову и Метохији. Недостатак правног статуса власништва, законске заштите у тампон зонама, имплементације менаџмент плана и активног менаџмента, тешкоће у надзору добра због политичке нестабилности, пост-конфликтне ситуације (посете у пратњи КФОР/УНМИК и недостатак чувара и обезбеђења), као и незадовољавајуће стање у погледу конзервирања и одржавања добра су индикатори опасности који четири конкретно наведена „средњевековна споменика“ на Косову (манастир Дечани, Пећка Патријаршија, манастир Грачаница и

23) Statement, 2.

24) Исто.

25) *World Heritage List*, Internet, <http://whc.unesco.org/en/list/>, 30/07/2017.

26) Поједини критеријуми су ближе објашњени у Операционим смерницама за имплементацију Конвенције о светском наслеђу, *The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Internet, <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>, 31/07/2017.

црква Богородица Љевишка) чине угроженим сходно члану 11 (4) Конвенције о заштити светског културног и природног наслеђа.

Поред чињенице да су манастири на Косову и Метохији „најстарији“ на листи угрожене светске баштине на територији Европе (налазе се на њој формално од 2006. године, при чему се суштинска потреба за њиховом заштитом знатно раније указала), индикатори њихове угрожености су посве другачијег квалитета у односу на друге две поменуте локације.²⁷⁾ Ти показатељи су најближе повезани са могућом кривичноправном одговорношћу, слично оној која се утврдила у случају *ал Махди*.

Премда нигде није формално наведен као део описа бића или као кривичноправно посебно релевантна околност, о значају статуса добра признатог од стране УН, сведоче даље речи *Бенсуде* да је „културно наслеђе огледало човечанства“ и да „такви напади (против културног добра, прим. аутора) утичу на човечанство као такво.“ Одељење које је водило претходни поступак се суштински на то надовезало, истичући да је у време уништења било под заштитом Унеска, повезујући у наставку његов међународни значај са значајем за локалну заједницу.²⁸⁾

У речима тужитељке се огледа један универзалистички приступ, који полази од значаја културног добра у ширем контексту културне баштине света, тј. значаја културног добра за човечанство као такво. Иако то није јасно речено, баштина формално призната од стране Унеска чешће ужива кривичноправну заштиту.²⁹⁾

Разлог томе је тзв. *gravity threshold*,³⁰⁾ односно тежина учињене повреде која оправдава покретање поступка пред Међународним кривичним судом. О њему говори Римски статут када се бави „прихватљивошћу случаја“. У члану 17., ставу 1 (д) с тим у вези пише: „Имајући у виду став 10 Преамбуле и члан 1, Суд доноси одлуку да се у конкретном случају поступак не може покренути нити водити када случај није од такве важности³¹⁾ да би оправдао

27) Код њих се махом ради о грађевинским проблемима.

28) Confirmation of Charges, para 39.

29) „However, such cases (not involving World Heritage sites, прим. аутора), have rarely been pursued in the international criminal law context; charges of cultural property destruction have largely been limited to cases involving World Heritage sites.“ Paige Casaly, “Al Mahdi before the ICC, Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law”, нав. дело, стр. 1217.

30) Више о томе: Susana SaCauto, Katherine A. Cleary, “The Gravity Threshold of the International Criminal Court”, *American Journal of International Law* 23, no. 5/2008, стр. 807–854.

31) Као што можемо да видимо, у оригиналу Римског статута на енглеском језику говори се о „тежини“ (*gravity*). У преводу на српски језик говори се, пак, о „важности“. Закон

даље ангажовање Суда.“ У Статуту није даље речено шта се има сматрати под „важношћу“ која опредељује покретање поступка, али се помиње у Правилима Канцеларије тужиоца. У Правилу 29 „Почетак истраге или поступка“, каже се, између осталог, и „да би се утврдила тежина (или ти важност, прим. аутора) наводних злочина, Канцеларија треба да узме у обзир разне факторе, укључујући њихов обим, природу, начин извршења и утицај.“

Случај *ал Махди* је показао да се статус баштине Унеско, са својим централним критеријумом „изванредне универзалне вредности“, уклапа у већину мерила овог нелимитативно постављеног списка. Како примећује *Casaly*, тужитељка није говорила о културној баштини тог града као таквој, већ о броју (сразмери) уништених, а заштићених грађевина, чиме је говорила о опсегу злочина.³²⁾ Она се потом осврће на посебну заштиту према Додатном протоколу I Женевских конвенција из 1949. године, која обухвата „објекте чија вредност превазилази географске границе и који су по свом карактеру јединствени и интимно повезани са историјом и културом народа, (...), а што је `несумњиво` испуњено тиме што се те грађевине налазе на списку Унеска још од 1988. године“, испуњавајући критеријум природе злочина.³³⁾ Напоследку, дотакла се и утицаја злочина описом да се ради о „шокирању свести човечанства“.³⁴⁾

Другачије речено, централни критеријум „изванредне универзалне вредности“ светске баштине Унеско испуњава, како смо у случају *ал Махди* видели, најмање један од четири постављена критеријума (обим, природа, начин вршења и утицај злочина) који су неопходни, не би ли се сматрало да је учињени злочин „прешао праг“ тежине („важности“) и показао целисходним отпочињање поступка пред Међународним кривичним судом. То, такође, значи да статус баштине под заштитом Унеска скоро па аутоматски испуњава критеријуме прихватљивости случаја сходно члану 17. Римског статута. Са пресудом у случају *ал Махди* требало би очекивати „лаганији“ прелазак и у наредне фазу поступка.

о потврђивању превода Римског статута Међународног кривичног суда, *Сл. лист СРЈ* – Међународни уговори, бр. 5/2001. О другим несавршеностима превода Римског статута вид. Вања Бајовић, „Изгубљени у преводу“ или Грешке у званичном преводу Римског статута, у зборнику: *Казнена реакција у Србији* (приредио: Ђорђе Игњатовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, стр. 238–254.

32) Paige Casaly, “Al Mahdi before the ICC, Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law”, нав. дело, стр. 1215.

33) Исто, стр. 1216.

34) Исто.

5. УНИШТЕЊЕ КУЛТУРНИХ ДОБАРА ПРЕМА КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ СРБИЈЕ

Српски Кривични законик познаје две инкриминације у вези са уништењем културног добра.³⁵⁾ Тежи облик кривичног дела уништења и оштећења туђе ствари (члан 212 став 3) представља уништење, оштећење или чињење неупотребљивим туђе ствари која представља културно добро, заштићену околину непокретног културног добра, односно добро које ужива претходну заштиту, са објектом (како покретна, тако и непокретна ствар) као разликом у односу на основни облик. Радња извршења је алтернативно постављена као уништење, оштећење или чињење неупотребљивим, чиме је уједно одређена и последица овог кривичног дела. Оштећење постоји када су својства ствари делимично промењена у негативном смислу, тако да је измењен изглед, умањена употребна вредност; док је ствар учињена неупотребљивом када се више уопште не може користити, када не може више да служи сврси којој је намењена.³⁶⁾ Под уништењем се сматра потпуно уништење њене супстанце (сагоревање, растапање и сл) или довођење у такво стање да та ствар губи вредност и постаје потпуно неупотребљива (ломљење, цепање, рушење).³⁷⁾ Овај облик дела забрањен је казном затвора од шест месеци до пет година.

Кривични законик у члану 383. говори о кривичном делу уништавања културних добара. Основни облик (став 1), за који је прописана казна затвора од три до петнаест година, чини ко кршећи правила међународног права за време рата или оружаног сукоба уништава културне или историјске споменике или друга културна добра или верске објекте или установе или објекте који су намењени науци, уметности, васпитању или хуманитарним циљевима или нареди да се таква дела врше. Радња извршења постављена је алтернативно као уништавање или наређивање.³⁸⁾ Тежи облик

35) Кривични законик познаје и следећа кривична дела, односно облике појединих кривичних дела против културних добара: тешка крађа (члан 204, став 3), утаја културног добра (члан 207 став 4), одузимање туђег културног добра (члан 211 став 2), прикривање културног добра (члан 221 став 4), неовлашћено изношење и уношење културног добра (члан 221а), неовлашћено извођење археолошких радова (члан 353а).

36) Зоран Стојановић, Наташа Делић, *Кривично право Посебни део*, 4. издање, Београд, 2016, стр. 146.

37) Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд, 2006, стр. 594.

38) Ђорђевић примећује да би требало уподобити трајни глагол „уништавати“ и тренутни глагол „наредити“ да би се избегла конфузија у погледу стицаја. Вид. Ђорђе Ђорђевић,

(став 2), са запређеном казном од пет до петнаест година, постоји ако је уништен објекат који је као културно добро под посебном заштитом међународног права. Овом инкриминацијом су преузете обавезе из раније поменуће Хашке конвенције из 1954. године и Допунског протокола I уз Женевске конвенције о заштити жртава међународних оружаних сукоба из 1977. године.³⁹⁾

6. ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Анализа развоја заштите културних добара у међународном кривичном праву и посебно случаја *ал Махди* показала је да се пробуђена свест о неопходности њихове заштите и на интернационалном нивоу, када су та добра током ратова, оружаних сукоба, односно услед ширих, систематских напада по правилу у већој мери угрожена, везује за карактеризацију културних добара као добара читавог човечанства. Овде се суштински парафразира кључни критеријум заштите баштине од стране Унеска – „изванредна универзална вредност“, који не само да опредељује одлике светске баштине, већ њихову повреду „преводи“ преко прага прихватљивости случаја пред Међународним кривичним судом. Тиме се статусу светске баштине Унеско пружа значај који би у будућности могао да генерише учесталост оптужења. Ако се има на уму да је уништење и оштећење културних добара врло често повезано са повредом живота и тела људи, онда се улога повреде културних добара додатно појачава.

У будућности би такође могле да се очекују импликације у вези са заштитом четири српска православна манастира на Косову и Метохији, европским представником који се најдуже налази на тој листи. Уколико се, даље, судска пракса буде одвојила од статуса баштине Унеско, тј. уколико буде обухватила и добра која нису означена од стране ове специјалне организације Уједињених нација, онда би тиме могли да буду обухваћени многобројни други угрожени споменици. То би свакако претпоставило дискусију о томе шта симболизује одређено културно добро, који је мотив инкриминације његове повреде, да ли се могу изнаћи критеријуми који ће ићи дале од Унескових, и ако да, који би то могли бити, те поставити читав низ догматски (утицај ванкривичноправних одредби на обим и садржај инкриминације, могућност деловања основа искључења противправности, даље умрежавање кривичног и међународног

„Кривична дела против културних добара у КЗ Србије“, нав. дело, стр. 300.

39) Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, 4. издање, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 998.

права, дејство заблуде, итд) и криминалнополитички занимљивих питања.

Што се решења у српском праву тиче, заштита културних добара од уништења се може оценити задовољавајућом и усклађеном са међународним смерницама, при чему би се у наредном кораку могло дискутовати о општој кривичноправној заштити културних добара.

ЛИТЕРАТУРА

- Бајовић Вања, „Изгубљени у преводу“ или Грешке у званичном преводу Римског статута, у зборнику: *Казнена реакција у Србији* (приредио: Ђорђе Игњатовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.
- Ђорђевић Ђорђе, „Кривична дела против културних добара у КЗ Србије“, у зборнику: *Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму IV* (приредио: Саша Мијалковић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
- Закон о културним добрима, *Сл. гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 – др. закони и 99/2011 – др. закон.
- Закон о потврђивању превода Римског статута Међународног кривичног суда, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 5/2001.
- Лазаревић Љубиша, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Београд, 2006.
- Стојановић Зоран, *Коментар Кривичног законика*, 4. издање, Службени гласник, Београд, 2006.
- Стојановић Зоран, Делић Наташа, *Кривично право Посебни део*, 4. издање, Београд, 2016.
- Apori Nkansah Lydia, “International Criminal Court in the Trenches of Africa“, *African Journal of International Criminal Justice* no. 1/2014.
- Casaly Paige, “Al Mahdi before the ICC, Cultural Property and World Heritage in International Criminal Law“, *Journal of International Criminal Justice* no. 14/2016.
- Charge brought by the Prosecution against Ahmad AL FAQI AL MAHDI, ICC-01/12-01/15-70-AnxA, INTERNATIONAL CRIMINAL COURT.
- De Vattel Emmerich, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law*, Carnegie Institution of Washington, Washington 1916.
- Ehlert Caroline, *Prosecuting the Destruction of Cultural Property in International Criminal Law*, M. Nijhoff, Leiden Boston, 2014.
- Garner Bryan (ed.), *Black’s Law Dictionary*, Thomson Reuters, St. Paul, 2014.
- Grotius Hugo, *The Rights of War and Peace*, Book III, Liberty Fund, Indianapolis, 2005.

Nahlik Stanislaw, "International Law and the Protection of Cultural Property in Armed Conflicts", *Hastings L.J.* no. 4/1975.

SaCauto Susana, Cleary Katherine A., "The Gravity Threshold of the International Criminal Court", *American Journal of International Law* 23, no. 5/2008.

Schindler Dietrich, Toman Jiri, *The Laws of Armed Conflicts*, M. Nijhoff Publ., Dordrecht, 1988.

The Protection of Cultural Heritage: Rules, practices and education. Italian contribution, G7 Meeting of Experts, Florence, March 30 2017.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 19, Internet, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, 10/06/2017.

Davenport David, *International Criminal Court: 12 Years, \$1 Billion, 2 Convictions*, Internet, <https://www.forbes.com/sites/daviddavenport/2014/03/12/international-criminal-court-12-years-1-billion-2-convictions-2/#7a860a522405>, 10/07/2017.

Situations under investigation, Internet, <https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx>, 29/06/2017.

The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Internet, <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>, 31/07/2017.

World Heritage List, Internet, <http://whc.unesco.org/en/list/>, 30/07/2017.

Ivana Markovic

THE DESTRUCTION OF IMMOVABLE CULTURAL PROPERTY – PROTECTION ACCORDING TO INTERNATIONAL CRIMINAL LAW

Resume

The author deals with destruction of cultural property in international criminal law. After looting and plundering being an integral part of war and conflicts, the idea of protecting heritage has risen. Without a universally accepted definition of cultural property, with a pending discussion about the very nature of the goods, the recent decision of the International Criminal Court in *Prosecutor v. Al Mahdi* shed some new light on the topic. It has set the basis for future discussions and proceedings regarding cultural property, potentially reflecting on the general protection of endangered buildings and monuments, like the medieval monasteries in Kosovo. The author comes to the conclusion

that the status of UNESCO heritage site has significance for passing the gravity threshold and initiating prosecution before the ICC.

The last part of the paper closes the discussion by taking a look at the situation in Serbian Criminal Code. It has criminalized the destruction of cultural property twofold (Destruction or Damage of Another's Object in art. 212 and Destroying Cultural Heritage in art. 383) in an overall satisfying manner, underlining the special need for protection of cultural goods.

Keywords: Cultural Property, UNESCO, International Law, Criminal Law, Destruction, Convention, Criminal Code, *Al Mahdi*

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Марко Димитријевић
Правни факултет, Универзитет у Нишу

О ПОТРЕБИ ФОРМИРАЊА ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ У ЕВРОПСКОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ*

Сажетак

Предмет анализе у раду јесте сагледавање потребе за формирањем фискалне уније у циљу заокруживања концепта европске економске и монетарне уније. У том смислу се свеобухватно сагледавају појам фискалне уније, њена потенцијална институционална структура и правни основ детерминисани одредбама примарног и секундарног монетарног законодавства уз указивање на трошкове и користи обликовања таквог концепта координације националних фискалних политика. Сагледавањем искустава земаља које успешно реализују концепте фискалне уније у пракси желе се препознати оптимални конститутивни елементи за обликовање европске фискалне уније с обзиром на осетљивост држава у ограничавању компоненти фискалног и финансијског суверенитета. Применом догматског, аксиолошког и компаративно-правног метода у раду се настоји указати на највеће дилеме са којима ће се европски законодавац суочити на том плану и препознати одређене смернице *de lege ferenda*.

Кључне речи: фискална унија, фискални суверенитет, финансијски суверенитет, фискална правила, монетарно право, Европска унија

* Рад представља резултат истраживања на пројекту „Усклађивање права Србије са правом ЕУ“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013-2018.

1. КООРДИНАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ ФИСКАЛНИХ ПОЛИТИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Усаглашавање националних фискалних политика држава чланица Европске монетарне уније (ЕМУ) започело је са усвајањем Споразума о Пакту о стабилности и расту крајем 1997. године. Главни разлози за усвајање овог *sui generis* међудржавног споразума тицали су се достизања ценовне стабилности као циља ефективне монетарне политике која се не може реализовати у случају буџетске неравнотеже и обезбеђивања независности централне банке (тј. анулирања притисака за монетизацијом јавног дуга у државама са високим дефицитом, што у екстремном облику води снижавању дисконтне стопе). Истовремено, *ratio legis* Пакта била је интернализација негативних екстерних ефекта преливања у монетарним унијама, јер у условима јединственог тржишта капитала, државе са већим дефицитом и јавним дугом могу релативно лако доћи до „уштеда“ других држава чланица монетарне уније ради покривања сопственог дефицита.¹⁾ Координација фискалне политике може почивати на *тржишном механизму* (по коме ће тржишне снаге у садејству са одлукама надлежних државних агенција успоставити нарушену равнотежу) или на примени фискалних правила.²⁾ Фискална правила утврђена Пактом о стабилности и расту, представљају одбрамбени механизам држава чланица које воде одговорну фискалну политику наспрам држава које не усаглашавају своје фискалне политике и тиме продубљују проблем негативних екстерналија и моралног хазарда.³⁾

Усвајањем Пакта о стабилности и расту није дошло до ограничавања фискалног и финансијског суверенитета чланица Уније, али су наметнута правила која су за циљ имала приближавање националних буџетских политика и вођење здравих јавних финансија, јер су ограничења о висини јавног дуга и буџетског дефицита уграђена у норме националног законодавства. Премда ограничавање фискалног суверенитета није долазило у обзир, субјекти еко-

- 1) Vito Tanzi, „Stability and Growth Pact: Its Role and Future”, *Cato Journal*, Vol. 24, Cato Institute, 2004, стр. 58-59. У таквим околностима долази до повећања каматних стопа на тржишту капитала за све чланице услед чега државе воде експанзивније фискалне политике у циљу рефинансирања јавног дуга проузрокованог понашањем несавесних чланица.
- 2) О значају фискалних правила видети: Срђан Голубовић, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, 2012.
- 3) Armin Steinbach, *Economic Policy Coordination in the Euro Area*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, стр. 60-61.

номске политике су разрадом фискалних правила показали да је могуће остварити одређене компромисе на том пољу зарад остваривања макроекономске стабилности. Тиме су државе чланице потврдиле постојање политичке воље за утврђивање заједничког правца и смера вођења економске политике који је управо у сегменту фискалне политике суочен са бројним изазовима и дилемама. Поступак усаглашавања фискалних политика је детаљно разрађен поступком који се примењује у случају постојања прекомерних буџетских дефицита и утврђивањем мултилатералног надзора буџетских позиција држава чланица, размене информација и начином подношења извештаја о примењеним мерама и постигнутим резултатима.

2. ПОЈАМ И КОНСТИТУТИВНИ ЕЛЕМЕНТИ ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

Фискална унија у *ужем смислу* базира се на усвајању јединственог буџета ЕУ (у чијој се структури посебно наглашава значај и употреба трансферних социјалних расхода), док фискална унија у *ширем смислу* обухвата концепт банкарске уније и екстензивно тумачење мандата европске централне банке за пружање финансијске подршке.⁴⁾ Државе чланице еврозоне имају другачије погледе у вези са принципима координације економске политике у оквиру фискалне уније. Тако, представници *Немачке* сматрају да фискална унија мора бити заокружена у форми чврсте буџетске координације са заједничким ингеренцијима субјеката националне и наднационалне економске политике у домену буџетске контроле, супранационалним фискалним правилима и аутоматским санкцијама за случај њиховог непоштовања. Ставови осталих држава се заснивају на колективној одговорности за јавни дуг и примени фискалних трансфера као главног елемента фискалне уније. Независно од међусобно супротстављених ставова држава чланица у погледу потребних елемената фискалне уније, у финансијској теорији се истиче неопходност инкорпорирања следећих елемената: прецизна јасна фискална правила за сваку државу чланицу; конзистентна правила координације и надзора; механизми управљања у периодима криза; заједничке гаранције за финансирање јавног дуга; механизам фискалне једнакости за вршење трансфера између

4) Claire Dheret *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, European Policy Centre, 2012, стр. 5-10.

држава чланица и; проширена структура ЕУ буџета и увођење националних (европских) пореза.⁵⁾

Нарочито комплексни елемент фискалне уније тиче се увођења механизма за управљање будућим кризама и механизма фискалне једнакости, који подразумева претходно прилагођавање пореске политике и политике јавних расхода. Реформа пореског система би морала бити приходно неутрална на нивоу ЕУ ради лакшег поређења прихода и контроле јавних издатака. Креатори економске политике морају обезбедити услове за стварање пореског система који се налази у функцији корисности пореским обвезницима, где би начин додељивања трансфера био условљен нето приходом убраних пореза држава чланица (што имплицира да је укупни порески терет правично редистрибуиран између пореских обвезника).⁶⁾ У операционализацији идеје фискалне уније корисно је указати на искуства САД-а. *Кеслер (Kesler)*, тако истиче да се модерне фискалне уније морају заснивати на *три принципа*: фискалним трансферима између земаља чланица; примени *non-bailout* клаузуле на свим нивоима управљања и дефинисању избалансираних фискалних правила.⁷⁾

Фискални трансфери се у стабилним околностима реализују у области здравства, образовања и транспорта и, по правилу, нису условљени економским критеријумима. У условима озбиљних привредних поремећаја јавни расходи се финансирају од стране федерације и тада се зарад постизања циљева стабилизационе економске политике привремено напушта правило уравнотеженог буџета. Ово значи да федерални буџет мора бити пажљиво планиран, јер се њиме не могу финансирати сва јавна добра током кризе.⁸⁾ Примена фискалних правила у трошењу буџетских средстава није правнообавезујућа. Владе самоиницијативно одлучују о њиховом увођењу и обично се примењују само на опште државне фондове. Како је последњих година у процесу буџетирања присутна тенденција примене буџетске технике „од дна ка врху (енг. *bottom to up*)“, фискална правила се уводе у различитим етапама тог проце-

5) Olivier Bargain *et al.*, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, Ox1 HP, Working Paper 12/22, 2012, стр. 5-6.

6) Овакви системи не могу у потпуности заменити националне пореске системе, али је њихов удео у укупним приходима врло значајан (нпр. у САД износи две трећине од укупног пореског прихода). Исто, стр. 7.

7) Claire Dheret *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, нав. дело, стр. 9-10.

8) Свакако, државе чланице фискалне уније САД-а морају помоћи финансирање јавних расхода и сопственим средствима прикупљеним превасходно наплатом централних пореза поред федералне подршке у износу од 20-25% БДП-а конкретне државе.

са. Ипак, делује да је за разлику од економске политике ЕУ где је забрана финансирања јавног дуга предмет правне регламентације, у САД то предмет политичких одлука. За ЕУ су значајна искуства фискалне уније САД-а током кризних времена, јер показују да влада може водити успешну економску политику уколико се пронађе добро законодавно решење између фискалне одговорности држава и принципа солидарности федерације.⁹⁾

3. ПРАВНИ ОСНОВ ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ У ЕВРОПСКОМ МОНЕТАРНОМ ПРАВУ

У праву ЕУ већ се може уочити *структура* будуће фискалне уније. *Потенцијални елементи* фискалне уније ослањају се на одредбе Мастрихтског уговора (чл. 122., 125. и 126. којима се регулише фискална одрживост Уније), а које су касније разрађене Пактом о стабилности и расту и новим моделом економског управљања (Пакетом 6 и Фискалним споразумом). Постојеће одредбе секундарног права могу послужити као правни основ установљавања *независних агенција за финансијско прогнозирање*, што је између осталог и предвиђено мерама у склопу Пакета Два. Мада је Фискалним споразумом уведена установа *аутоматских корекционих механизма* у домаће право, недостаје могућност улагања *права вета* на усвајање националних предлога буџета од стране Заједнице када они нису усаглашени са принципима координације. Ово право Заједнице је могуће установити само ревизијом Уговора о ЕУ (што ће због осетљивости питања вероватно захтевати и организовање референдума у неким државама чланицама).

На основу чл. 122., 136. и 352. Уговора о ЕУ, хипотетички је могуће установити посебне фондове финансијске подршке у периодима криза и на основу тога саставити посебан буџет чланица еврозоне, који би представљао интегрални елемент јединственог буџета ЕУ. Уколико би дошло до усвајања таквог буџета, начин усклађивања пензионих расхода са новом правном регулативом би био изузетно комплексан. Механизам одобравања фискалних трансфера би се могао реализовати установљавањем Европске агенције за управљање дугом (*European Debt Agency*).¹⁰⁾ Уколико

9) Фискална унија у САД је створена на иницијативу Александра Хамилтона (*Alexander Hamilton*), министра финансија који је још давне 1790. године указао на користи формирања фискалног савеза.

10) Céline Allard et al., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09, стр. 23-24.

фискалну унију схватимо у ужем значењу те речи (као банкарску унију), овакав правни основ би био сасвим довољан за усаглашавање фискалних политика држава чланица. Ако фискалну унију сагледавамо у ширем смислу, за постизање финансијске стабилности би било потребно и ангажовање извршног одбора Европског стабилизационог механизма.

Услови настанка фискалне уније подразумевају успешну координацију буџетских политика, преношење одређеног степена фискалне суверености на заједничке институције и суверене националне буџете.¹¹⁾ Делегирање дела фискалне суверености је можда најтеже реализовати у пракси. Фискални суверенитет је део политичког суверенитета и подразумева врховну власт државе над новцем. Као такав он имплицира установљивање, увођење и наплату пореза, као и дискреционо право државе да одлучује о јавној потрошњи и буџетском дефициту. Значајан инструмент политике фискалних трансфера у таквим околностима представљају кохезиони фондови чија се средства користе сходно постигнутим резултатима политике регионалног развоја.

Можемо приметити да би коришћење трансфера у таквим околностима било условљено степеном успеха имплементације циљева регионалне политике, а не макроекономским приликама. Додатни механизам фискалних трансфера би се омогућио резривањем наднационалних пореза и емисијом бондова Уније. *Други услов* успешне фискалне уније унутар ЕМУ који се заснива на координацији националних буџетских политика је формално посматрано већ испуњен. Правни механизми координације садржани у Фискалном споразуму сублимирају све принципе и вредности координације оснивачких аката и Пакта о стабилности и расту. Реализација овог услова у пракси би значила да чланице еврозоне задржавају своју надлежност у домену свих релевантних питања буџетске политике, али уз захтев да буџет ЕУ буде заснован на интегрисаним националним предлозима буџета. У погледу суверености влада у закључивању уговора о јавног зајма, истиче се потреба за увођењем нове категорије државних обвезница. Тако би се поред тзв. *црвених обвезница* о чијем емитовању држава самостално одлучује, увела и категорија *плавих обвезница* за финансирање

11) Claire Dheret *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union*, нав. дело, стр. 19-22. Уговор о функционисању ЕУ ни у једном делу не утврђује елементе комунитарне фискалне политике. Уговором се европодручју не признаје посебан статус као што се ни царинској унији не признаје статус правног лица. Значајни помаци јесу учињени међудржавним споразумима као извором секундарног права, али *сматрамо* да би у случају формирања кредибилне фискалне уније требало приступити и одређеној ревизији одредаба примарног права.

нових расхода усклађених са буџетом ЕУ.¹²⁾ Плаве обвезнице би биле додатно осигуране моделом колективног јемства осталих чланица Уније, а њихова пуна демократска легитимност би се обезбедила учешћем одбора националних представничких тела и расправама Европског парламента.¹³⁾

Сувереност националних буџета као *трећи услов* захтева појачану пажњу субјекта економске политике у фази буџетског планирања и пуно поштовање статичких и динамичких буџетских начела и времена доспелости обвезница јавног зајма. *Можемо* уочити да координација економске политике у фискалној унији не значи потпуно делегирање фискалног и финансијског суверенитета на ниво Заједнице. Финансијски суверенитет као субјективно буџетско право сваке државе мора остати у надлежности националног нивоа власти, као и димензија фискалног суверенитета у делу права на увођење нових пореза. Концепт фискалне уније не значи истовремено безусловну замену концепта националне фискалне политике концептом наднационалне, али је евидентно да су одређене модификације (одређени степен централизације фискалне политике) нужне.

Координација економске политике у фискалној унији може пронаћи ефикасан механизам против хипотекарних, банкарских и сличних поремећаја у правно-економској сфери друштва. Као што смо то више пута образложили, у ЕУ постоји јака монетарна унија, али слаба економска унија. Формирањем фискалне уније на принципима који су одраз консесуалности националних и наднационалних субјекта, економска унија би добила значајан интегративни елемент. Процес координације фискалних политика и заједничке монетарне политике одвијао би се у правно сигурнијем, политички уређенијем и економски оптималнијем амбијенту за остваривање заједничких економских циљева.

Од поменутих елемената будуће фискалне уније у ЕУ, посебно се издваја значај успостављања оптималног механизма фискалне једнакости. Установљавање овог механизма не подразумева увођење наднационалних пореза, већ се односи на редистрибуцију пореских прихода између чланица фискалне уније. Сама редистрибуција је условљена способношћу сваке чланице да генерише порески приход, односно пореским капацитетом фискалне уније. Порески капацитет обухвата нето приход пореза који преостане држави чланици након потпуне имплементације тзв. просечних

12) Исто.

13) Емилија Вукадин, Миролуб Лабус, *Економска политика за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012, стр. 343-345.

европских пореза и систем трансфера.¹⁴⁾ Систем фискалне једнакости у фискалној унији државама чланицама не може генерисати исти степен једнакости. Конкретни ефекти зависиће од фискалне позиције саме државе, тј. да ли се она јавља у улози корисника средстава фискалних трансфера или је нето давалац истих. Државе чланице са високим дохотком *per capita* би се јавиле у улози даваоца трансфера, док би се остале земље нашле у улози корисника средстава.

Када је у питању однос фискалне једнакости и аутоматских стабилизатора, истиче се да уколико национални субјекти економске политике могу да слободно реагују на привредне поремећаје коришћењем јавног зајма, систем фискалних трансфера неће угрозити дејство аутоматских стабилизатора.¹⁵⁾ Свакако, смисао успешне координације фискалне политике не дозвољава неограничено задуживање држава чланица еврозоне и у таквим околностима помоћ које државе добијају се значајно смањује из разлога што се редукује и порески капацитет даваоца трансфера. Тако је, *Ирска* током 2008. године била суочена са озбиљним финансијским потешкоћама, што се у великој мери одразило и на њено учешће у овом систему, због чега је њено место тада заузела *Белгија*. Са друге стране, помоћ коју би државе добиле је значајно умањена управо због поменутих околности (с тим што се истиче да земље које су биле ближе реализацији стабилизационих циљева нису много изгубиле на вредности трансфера, попут *Португала*).

У вези са претходним се може уочити да фискална интеграција чланица еврозоне мора бити изведена на начин који излази из оквира фискалног федерализма схваћеног у уобичајеном смислу. Како ЕУ представља конфедерацију *sui generis* то захтева и примену својеврсног фискалног федерализма. Образац фискалне интеграције у основи мора бити такав да омогући очување домаће политичке културе и допринесе реализацији јединственог тржишта заснованог на примени четири слободе. То имплицира да је оп-

14) Olivier Bargain *et al.*, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, нав. дело, стр. 28-30. У светлу глобалне економске кризе, то би подразумевало да би *Ирска* и *Аустрија* партиципирале у механизму фискалне једнакости са 66,7 еура, односно 17,5 еура по домаћинству (што износи 9,6%, тј. 3.2 % бруто прихода ових земаља). Државе чланице које су највише погођене последицама криза попут *Грчке*, *Португала*, *Шпаније*, *Италије* и *Француске* би примиле највеће трансфере. Примера ради, *Грчка* би у таквој фискалној унији могла да прими трансфер у износу од 84 еура по глави домаћинства што износи 33% просечног бруто прихода, док би *Француска* примила најмањи износ финансијске помоћи од свега 8,5 еура, односно 1,7% просечног бруто прихода.

15) Henrik Enderlein *et al.*, *Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe, Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, Notre Europe, Thinking a United Europe, Penser l'unité européenne, 92 Studies and Report, 2013, стр. 20.

тимални фискални федерализам у ЕУ онај који не позива одмах на наднационални ниво права, већ садржи најмањи могући ниво неопходног фискалног заједништва за очување и функционисање еура.¹⁶⁾

4. ДОПРИНОС ДОКТРИНА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ФОРМИРАЊУ ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

У давању одговора на питање које се доктрине економске политике морају користити за стварање фискалне уније није могуће дати једнозначан одговор. Фискална интеграција у ЕУ мора решити парадокс који се огледа у истовременом захтеву за очувањем домаћих политичких интереса и изградњом интегрисаног економског оквира, у коме Заједница постаје самостални субјекат економске политике у правом смислу. Када говоримо о фискалном федерализму који је тренутно присутан у ЕМУ, морамо истаћи да он комбинује елементе из различитих модела. У финансијској литератури се истичу два модела фискалног федерализма: тржишно оријентисани модел фискалног федерализма и модел заснован на хијерархијским подстицајима.¹⁷⁾

Тржишно оријентисан модел се базира на забрани монетизације јавног дуга, док се други модел ослања на употребу строгих централних правила и административних процедура у постизању субцентралне фискалне одрживости. Унутар ЕМУ присутна су решења из оба поменута модела, где се хијерархијска контрола на комунитарном нивоу постиже применом превентивног и корективног механизма регулисаног Пактом о стабилности и расту. Најчешће критике у вези са начином фискалне интеграције у ЕУ тичу се *негативно дефинисаних стандарда понашања* субјеката економске политике. Тако се у Пакту о стабилности и расту и Фискалном споразуму, код критеријума фискалне конвергенције изричито каже да се дефицит не сме повећати изнад 3%, уместо позитивне формулације типа остваривања жељеног нивоа дефицита у одређеном временском периоду. Постојећа фискална правила су негативна (односе се само на ниво дефицита) и не постоје правила за стање суфицита (тзв. *симетрична фискална правила*). Потребан фискални федерализам у ЕМУ мора бити заснован на примени, како негативних, тако и позитивних фискалних правила, којима се делује подстицајно на остваривање циљева координације. Оваква решења *de facto* значе и ограничавање дела фискалног суверенитета, али

16) Исто, стр. 21.

17) Исто, стр. 36-37.

искључиво у околностима када наступи инсолвентност државе. У обликовању концепта фискалне уније, значајне смернице се могу извести на основу искустава САД-а, Канаде, Аргентине, Бразила и Немачке. Њихова искуства, почев од периода установљивања фискалне уније, преко деловања током Велике економске кризе до новонасталих околности у условима глобализације, представљају драгоцену фактичку грађу за регламентирање фискалне уније Заједнице на правноекономски, политички и социјално оптималан начин. Садржај ових смерница би се, уопштено говорећи, могао свести на следеће постулате:¹⁸⁾

- Стварање чврстих националних фискалних институција на принципима независности, одговорности и јавности рада (по угледу на реформу централних банака);
- Уважавање постојања високог степена међузависности јавних прихода и јавних расхода између чланица локалног фискалног савеза у коме се примењује no-bailout клаузула;
- Увођење и наплата федералних пореза у условима великих економских поремећаја. Како су постојећи аранжмани којим је уведен еуро показали велике правне празнине у условима глобалне кризе, све више на значају добија идеја увођења *обвезница Заједнице*, чиме се умањује проблем бесплатних корисника;
- Увођење система фискалних трансфера ради јачања комунитарног фискалног ауторитета и способност учења из сопствених грешака.

Признавајући значај свим поменутих постулатима проистеклим из искустава земаља које концепте економске политике стварају и примењују у условима фискалне уније, *мишљења смо*, да је посебно значајна способност учења из сопствених поступака. Једино прихватањем фискалне одговорности за сопствене поступке, владе могу научити да управљају финансијским и монетарним интеграцијама на оптималан начин. Прихватањем одговорности за фискалне неуспехе, разумевањем узрока и последица развијају се моторне снаге за ефикасно прилагођавање текућим макроекономским приликама. Истовремено, субјекти економске политике морају тежити смањењу ефеката временског заостајања у што вишем степену.

18) Michael D. Bordo *et al.*, *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working Paper Series, No. 17380, 2011, стр. 15-27. Фискални федерализам у Немачкој карактерише принцип солидарности и трансфери који су недискреционе природе (лишени економске условљености). Федерални ниво није овлашћен да рестриктивним клаузулама ограничава право држава да једне другима позајмљују новчана средства. Ипак, реалне потребе за интервенцијом федералног нивоа и нема, јер свака земља у свом буџетском законодавству предвиђа правило налик „правилу златног буџета“.

5. ТРОШКОВИ И КОРИСТИ ФОРМИРАЊА ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

Концепт реализације фискалне уније са собом доноси одређене *користи* и *трошкове*. Користи се могу сагледати у кратком и дугом временском року, где се најзначајније односе на ублажавање ефеката будућих криза и контролисање ефеката преливања. Међутим поред *користи*, постоје и *трошкови* координације економске политике у условима формирања фискалне уније, који се огледају у *политичким* и *оперативним трошковима*.¹⁹⁾ *Политички трошкови* захтевају одређени вид јавних расправа о потреби формирања фискалне уније и повезани су са неопходним ревизијама оснивачких аката на које се од стране представника држава чланица, али и грађана не гледа благонаклоно (сетимо се само ефеката усвајања Фискалног споразума).

Оперативни трошкови могу бити *двојаки*. Прва категорија трошкова се везује за благовремено учовање економских поремећаја који захтевају фискални трансфер, док је друга категорија трошкова финансијске природе и обухвата морални hazard и одсуство фискалне дисциплине.²⁰⁾ У околностима када постоји колективна одговорност за јавни дуг ови трошкови се могу значајно повећати ако се концептом економске политике претходно не утврде правила у погледу процента тј. удела јавног дуга за који постоји колективно јемство, време трајања јемства и услова за финансијску подршку.²¹⁾ Када финансијска помоћ траје дуже него што је то реално потребно, оперативни трошкови се повећавају. Да би се спречила злоупотреба средстава нужно је установити прецизне механизме надзора стања јавних финансија у чланицама што је до некле и учињено механизмом *Европског семестра*.

6. ОДНОС ИЗМЕЂУ БАНКАРСКЕ И ФИСКАЛНЕ УНИЈЕ

Банкарска унија јесте израз продубљене финансијске интеграције Европског савета и обухвата скуп законодавних механизма којима се врши централизација банкарске политике стварањем

19) Céline Allard et al., *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, нав. дело, стр. 22-24.

20) Исто.

21) Clemens Fuest, Andreas Peichl, *European Fiscal Union: What is it? Does it work? And Are There Really „No Alternatives“?*, IZA Policy Papers No. 39, March 2012, стр. 5-10.

интегрисаног европског банкарског система.²²⁾ Формирање банкарске уније не представља циљ *per se*, већ заједно са концептом фискалне уније, уније конкурентности и политичке уније чини услове коначне реализације економске и монетарне уније.²³⁾ Услови који се односе на формирање банкарске уније произилазе из резултата координације економске политике на терену фискалне уније. Наиме, централизација надзора и контроле банака на нивоу ЕУ захтева ограничавање неких димензија фискалног суверенитета и одређени вид политичке уније, која би у крајњој линији могла да представља одговор на проблем постојања структурног политичког дефицита у ЕУ.²⁴⁾ Реализација концепта банкарске уније није могућа без квалитативних помака на плану примене фискалне уније. Ефикасно деловање Јединственог санацијског механизма, као првог стуба банкарске уније захтева одређени степен централизације у вођењу фискалне политике који тренутно не постоји у Унији. Услов централизације фискалне политике није остварив без политичке уније, којом би се отклонио структурни демократски дефицит комунитарних институција као главне успоравајуће детерминанте ефикасне координације.²⁵⁾ Последице глобалне економске и финансијске кризе указале су да традиционално схватање о томе да је основни циљ ЕЦБ монетарна стабилност захтева преиспитивање, јер врховна монетарна институција заузима и централно место у постизању финансијске стабилности.²⁶⁾

7. ЗАКЉУЧАК

За успех фискалне уније неопходно је реформисати и Европски стабилизациони механизам тако да у свом раду не буде толико везан за националне парламенте. Од суштинског је значаја радити

22) European Council, *European Council Conclusion of 28/29 June 2012, EUCO 76/12*, стр. 1-3.

23) Марко Димитријевић, „Институционалне основе банкарске уније“, *Право и привреда*, Београд, Бр. 7-9/2016, стр. 275-285.

24) Veron Nicolas, *Europe's Single Supervisory Mechanism and the long journey towards a banking union*, in European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012, стр. 10-15.

25) Anne Sibert, *Banking Union and a Single bank Supervisory mechanism*, in European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2012, стр. 28-29.

26) Rosa Maria Lastra, *International Financial and Monetary Law*, Oxford University Press, 2015, стр. 350-360.

на стварању услова којима се омогућава формирање одређеног механизма финансијских подстицаја (награда) државама које поштују препоруке Комисије о правцу координације економске политике. ЕСМ своју функционалну независност може стећи сопственим приходима, који би дошли од увођења пореза на финансијске трансакције. Финансијска самосталност ЕСМ-а би онемогућила државе са највећим уделом у капиталу да утичу на процес доношења одлука. У новонасталим околностима ЕСМ би требало да води рачуна о очувању принципа и циљева координације и имао би улогу „чуvara“ фискалне уније.²⁷⁾ Координација економске политике у будућој фискалној унији подразумева синхронизацију свих легислативних и оперативних активности Комисије, Европског Савета, Парламента, Европске централне банке и нарочито Европског суда правде, који ће у ревизији оснивачких аката морати да сарађује са поменутиим институцијама да би сам процес прошао на што безболнији начин. Иако сам концепт фискалне уније није лишен недостатака, *мишљења смо*, да су његове користи ипак бројније од трошкова, због чега се морају наставити напори држава чланица и Заједнице у тој сфери економске политике зарад макроекономске стабилности будућих привредних токова.

ЛИТЕРАТУРА

- Вукадин Емилија, Лабус Мирољуб, *Економска политика за правнике*, Правни факултет Универзитет у Београду, 2012.
- Голубовић Срђан, *Фискална правила у Европској монетарној унији*, Студентски културни центар Ниш, 2012.
- Димитријевић Марко, „Институционалне основе банкарске уније“, *Право и привреда*, Београд, Бр. 7-9/2016, стр. 275-285.
- Allard Céline *et al.*, *Towards a Fiscal Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note, European Department in collaboration with the Fiscal, Legal, Research and the Strategy Policy and Review Departments, September 2013, SDN/13/09, стр. 1-29.
- Bargain Olivier *et al.*, *Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effect of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism*, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, Ox1 HP, Working Paper 12/22, 2012, стр. 1-31.
- Bordo D. Michael *et al.*, *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working Paper Series, No. 17380, 2011, стр. 1-33.

27) Francesko Nicoli, *Pathways to achieve a Genuine Fiscal Union*, European Policy Centre, Policy Brief, 2013, стр. 4-5.

- Dheret Claire *et al.*, *The Implication of an EU Fiscal Union for Local and Regional Authorities*, European Policy Centre, 2012, стр. 1-38.
- Enderlein Henrik *et al.*, *Completing the Euro: A road map towards fiscal union in Europe, Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, Notre Europe, Thinking a United Europe, Penser l'union europeene, 92 Studies and Report, 2013, стр. 1-52.
- European Council, *European Council Conclusion of 28/29 June 2012, EUCO 76/12*, стр. 1-15.
- Fuest Clemens, Peichl Andreas, *European Fiscal Union: What is it? Does it Work? And Are There Really „No Alternatives”?*, IZA Policy Papers No. 39, March 2012, стр. 1-10.
- Lastra Rosa Maria, *International Financial and Monetary Law*, Oxford University Press, 2015.
- Nicoli Francesco, *Pathways to achieve a Genuine Fiscal Union*, European Policy Centre, Policy Brief, 2013, стр. 1-4.
- Sibert Anne, *Banking Union and a Single bank Supervisory mechanism*, in European Parliament, Directorat-General for Internal Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, Compilation of Notes, 2012, стр. 1-14.
- Steinbach Armin, *Economic Policy Coordination in the Euro Area*, Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2015.
- Tanzi Vito, „Stability and Growth Pact: Its Role and Future”, *Cato Journal*, Vol. 24, Cato Institute, 2004, стр. 57-69.
- Veron Nicolas, *Europe's Single Supervisory Mechanism and the long journey towards a banking union*, in European Parliament, Directorate General for International Policies, Policy Department A Economic and Scientific Policy, Banking Union and a Single Banking Supervisory Mechanism, Monetary Dialogue, October 2012, стр. 1-16.

Marko Dimitrijevic

ABOUT THE NEED OF CONSTITUTION THE FISCAL UNION IN EUROPEAN MONETARY LAW

Resume

The subject of analysis in this paper is to review the need for formation the fiscal union for the purpose of completing the concept of European economic and monetary union. In this context, a notion of fiscal union is comprehensively perceived, potential institutional structure and legal basis are determined by the provisions of primary

and secondary monetary legislation by indicating the costs and benefits of creating such a concept of coordination of national fiscal policies. By reviewing the experiences of countries that successfully implement the concepts of fiscal union in practice, it wants to identify optimally constituent elements for the creation of a European fiscal union, with the respect on the sensitivity of the countries in limiting components of fiscal and financial sovereignty. Applying dogmatic, axiological and comparative legal method, the paper attempts to point out the biggest dilemmas that the European legislator will face in this area and identify certain guidelines *de lege ferenda*. We can notice that economic policy coordination in the fiscal union is not the complete delegation of fiscal and financial sovereignty to the Community level. The financial sovereignty as a subjective budgetary right of every state should remain within the competence of the national government level, as well as the dimensions of the fiscal sovereignty of the law on the part of imposing the new taxes. The concept of fiscal union at the same time does not mean unconditional replacement of the concept of national fiscal policy by the concept of supranational, but it is evident that certain modifications (a certain degree of centralisation of fiscal policy) are necessary. Coordination of economic policies in the fiscal union can find an effective mechanism against the mortgage, banking and related disorders in the legal and economic spheres of society. The fiscal union, according to the author's opinion, is *conditio sine qua non* harmonisation of economic and monetary systems of the Member States which in condition of global financial crisis represents an important model of a credible macroeconomic management that may restrict legal and economic consequences in a way that is socially acceptable.

Keywords: fiscal union, monetary law, European Union, fiscal sovereignty, financial sovereignty, fiscal rules

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

*Татјана Милић**Београд*

РЕГУЛИСАЊЕ УПОТРЕБЕ СИЛЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА: СЛУЧАЈ РЕЗОЛУЦИЈЕ 2249 САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УН

Сажетак

Колективна контрола употребе силе у међународним односима је темељна претпоставка савременог међународног поретка. Претпоставка која подразумева да је монопол силе из домена слободног одлучивања појединачних држава измештен у оквиру УН. Но, државе су показале да нису спремне да се у потпуности одрекну силе као средства остварења циљева у међународним односима, исто као што су показале да употребу силе настоје оправдати посредством међународног права. У таквим околностима државе правну аргументацију налазе у оквирима ширег (експанзивног) или ужег (рестриктивног) тумачења правила међународног права и одлука Савета безбедности УН. Стога је циљ овог рада да утврди да ли је један од ова два приступа тумачењу превладао као образац промишљања и обликовања међународних акција држава. У том контексту за предмет анализе аутор бира резолуцију 2249 Савета безбедности УН и њен третман у правним аргументима држава које су употребиле силу у Ираку и Сирији, као и реакције осталих држава и доктрине на таква тумачења ове одлуке Савета. Анализа текста и контекста резолуције је показала да у условима борбе против међународног тероризма јача притисак одређених држава да експанзивни приступ представе као владајући образац тумачења правила која регулишу употребу силе у међународним односима.

Кључне речи: Уједињене нације, Савет безбедности, резолуција 2249, употреба силе, међународни односи, међународно право, право на самоодбрану, Ирак, Сирија

1. ПРАВНИ РЕЖИМ РЕГУЛИСАЊА УПОТРЕБЕ СИЛЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА

Да би разумели последице експанзивног тумачења међународних правила која регулишу употребу силе прво се морамо с њима упознати. Правни режим регулисања употребе силе у међународним односима представља систем правних принципа и правила који уређују који субјекти, када и како имају право употребити силу у међународним односима. У литератури се за означавање поменутог режима користе и латински називи *ius ad bellum* или *ius contra bellum*. Први назив наглашава да се ради о принципима и правилима који регулишу да ли субјект има право употребе силе, док други назив наглашава да се ради о систему који почива на забрани класичног права да државе да самостално одлучује о рату односно о употреби силе.¹⁾

Правну основу овог режима представља Повеља УН. Темелни принцип на ком почива целокупни режим - принцип забране претње силом и употребе силе - садржан је у првом члану Повеље, који је посвећен основим принципима деловања УН и њених чланица. Његов значај је у томе што није установио само забрану рата, већ и забрану других видова употребе силе, као и претњу силом. Конкретно, у члану 2(4) Повеље налаже се да се сви чланови УН „у својим међународним односима уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на сваки други начин несагласан са циљевима УН“.²⁾ Уместо некадашњег права сваке државе да самостално одлучи да употреби силу у међународним односима, институционализована је колективна контрола употребе силе коју врши Савет безбедности.³⁾ Државе су једино задржале право да самостално одлуче да силу употребе у случају самоодбране, пошто им је чланом 51 Повеље УН потврђено обичајно право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада. Но, и то право је уклопљено у систем колективне безбедности, јер је предвиђено као привремено решење које не спречава Савет безбедности да одлучи о примени мера за одржање међународног мира и безбедности.

1) Потребно је разликовати *ius ad bellum* од друге гране међународног јавног права *ius in bello* (ратно право, право оружаних сукоба, међународно хуманитарно право).

2) Члан 2(4) Повеље УН, према Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић, *Међународно јавно право-збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 47.

3) Видети члан 24(1) и поглавље VII Повеље УН.

Ко су ентитети који су носиоци права и обавеза у режиму регулисања употребе силе? То су првенствено државе, чланице УН. Но, одредбе Повеље УН садрже елементе који указују да правила о регулисању употребе силе у међународним односима обухватају и државе које нису чланице УН. Текст члана 2(4) Повеље јасно забрањује претњу силом и употребу силе против сваке државе, а не само државе чланице УН. А у члану 2(6) је истакнуто да УН обезбеђују да се државе које нису чланице понашају у складу са начелима ове организације у оној мери „у којој је то потребно ради одржања међународног мира и безбедности“.⁴⁾ Коначно, у члану 51 је потврђено обичајно право на самоодбрану, што значи да се оно примењује и на државе које нису ратификовале Повељу тј. нису чланице УН. Персонални домен правила о регулисању употребе силе обухвата и међународне организације. Кључна улога у систему предвиђена је за УН, а Повељом је такође потврђено право регионалних организација да се „баве оним питањима одржања међународног мира и безбедности која би била подесна за регионалну акцију“.⁵⁾ Њихово право условљено је постојањем одобрења Савета безбедности и обавезом да се користи у складу са циљевима и начелима Повеље УН.

Из наведеног се лако уочава да одлуке Савета безбедности, органа који има кључно место у институционалном оквиру регулисања употребе силе у међународним односима, имају одређене последице. Квалитет тих последица се мора пажљиво размотрити у сваком конкретном случају.

2. ПОВОД ЗА УСВАЈАЊЕ РЕЗОЛУЦИЈЕ 2249

Резолуција 2249 усвојена је једногласно у Савету безбедности УН 20. новембра 2015.⁶⁾ Непосредни повод за њено усвајање представљао је низ терористичких напада које су од септембра до новембра 2015. године извршили припадници и следбеници Исламске државе Ирака и Леванта (енг. *Islamic State of Iraq and Levant*).⁷⁾ Последњи напади у том низу, који су изведени 13. новембра 2015. године у Паризу, показали су да ИДИЛ не угрожава само

4) Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић, *Међународно јавно право-збирка докумената*, нав. дело, стр. 47.

5) Исто, стр. 53 (члан 52(1) Повеље УН).

6) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7656, Њујорк, 20. новембар 2015, S/PV. 75.

7) Даље у тексту ИДИЛ.

регион Блиског Истока, већ да представља претњу која је једнако блиска свакој чланици УН.

Терористичка организација Исламска држава Ирака и Леванта је оружаном деловању започела на територији Ирака, а од 2011. године је радила на организовању оружаних снага које би оствариле контролу и над територијом Сирије.⁸⁾ До лета 2014. ИДИЛ је спровела неколико оружаних операција, које су резултирале заузимањем стратешких градова у Ираку и Сирији (Фалуџа, Ал Рака, Мосул, Тикрит) и крајем јуна исте године је прогласила формирање калифата, односно Исламске државе (енг. *Islamic State*). Пошто ирачке власти нису могле самостално да се одупру оружаним нападима терористичких снага, затражиле су војну помоћ осталих чланица УН.⁹⁾ У одговору на овај позив, САД су 8. августа 2014. године започеле војну интервенцију на територији Ирака.¹⁰⁾ У периоду од августа 2014. године до 20. новембра 2015. године, када је усвојена резолуција 2249, поред САД, борбене операције против терористичких снага на територији Ирака предузеле су оружане снаге Аустралије, Данске, Француске, Холандије, Јордана, Канаде и Велике Британије.¹¹⁾ Осим коалиције предвођене САД, у циљу помоћи ирачким оружаним снагама војно су интервенисали и Русија и Иран.¹²⁾ Амерички председник је 22. септембра 2014. године одобрио проширење војне интервенције на територију Сирије.¹³⁾ И оружане снаге Русије и Ирана су на позив Сирије започеле нападе на терористичка уточишта на њеној територији.¹⁴⁾ У међувремену, док су се поменуте државе у Ираку и Сирији ангажовале да униште уточишта ИДИЛ, њени припадници и следбеници су, ко-

8) Cameron Glenn, *Timeline: Rise and Spread of the Islamic State*, Internet, <https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-rise-and-spread-the-islamic-state>, 18/11/2016.

9) Видети Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440.

10) Видети изјаву председника САД дату 7. августа 2014. године, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>, 20/11/2016.

11) Подаци са званичне странице Министарства одбране САД, *Special Report: Inherent Resolve*, Internet, https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve, 18/11/2016; и чланак Karine Bannelier-Christakis, "Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent", *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29 Issue 3, 2016, стр. 751.

12) Karine Bannelier-Christakis, „Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent“, нав. дело, стр. 751-2.

13) Изјава председника САД поводом ваздушних напада у Сирији дата 23. септембра 2014, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/statement-president-airstrikes-syria>, 20/11/2016.

14) Karine Bannelier-Christakis, „Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent“, нав. дело, стр. 760.

ристећи класичне терористичке методе, на суров начин показали међународној заједници да домет ове опасности није географски ограничен. Реакција Савета безбедности УН изражена је у облику резолуције 2249.

3. РЕЗОЛУЦИЈА 2249 И ПРАВНИ АРГУМЕНТИ ДРЖАВА ЗА УПОТРЕБУ СИЛЕ У ИРАКУ И СИРИЈИ

У преамбуларном делу резолуције 2249 утврђено је да ИДИЛ „представља глобалну и без преседана претњу међународном миру и безбедности“.¹⁵⁾ Ову квалификацију је Савет безбедности извршио сходно надлежности коју има према члану 39 Повеље УН, да утврди постојање претње миру, повреде мира или акта агресије. Елементи на основу којих је Савет квалификовао ИДИЛ као претњу посебне врсте су:

- 1) насилна екстремистичка идеологија,
- 2) терористички акти,
- 3) наставак масовних систематичних и широко распрострањених напада на цивиле,
- 4) злоупотребе људских права и повреде међународног хуманитарног права, укључујући и оне које су етнички и верски мотивисане,
- 5) потпуно уништење културне баштине и кријумчарење културних добара,
- 6) контрола над значајним деловима и природним ресурсима Ирака и Сирије,
- 7) регрутовање и обука страних терористичких бораца који су претња свим регионима и државама чланицама, иако нису у зони сукоба.

Овакво навођење елемената квалификације, изостало је у случају Ал Нусра Фронта и других појединаца, група и ентитета који су повезани са Ал Каидом, за које је употребљена уобичајена квалификација да „представљају претњу међународном миру и безбедности“.¹⁶⁾ У самој Повељи УН појам претње миру није дефинисан, већ је Савету безбедности поверено дискреционо право да одлучи које ситуације представљају претњу међународном миру и

15) Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, S/RES/2249(2015).

16) Исто.

безбедности.¹⁷⁾ Управо зато се навођење листе елемената за идентификовање ИДИЛ као претње без преседана може оценити као пример који би Савет безбедности требало да следи и код квалификације „обичних“ претњи миру. Посебно када се има у виду да је квалификација ситуације као претње миру предуслов за усвајање одлуке о употреби силе. Но, истовремено треба напоменути да то не значи да ће Савет безбедности аутоматски и усвојити одлуку о примени силе. Стога је у свакој конкретној резолуцији Савета безбедности неопходно утврдити да ли она садржи и овлашћење за употребу силе или не.

Из тог разлога је најзанимљивији пети параграф оперативног дела резолуције 2249. Он садржи позив оним државама које за то имају капацитете, да на територији Ирака и Сирије која је под контролом ИДИЛ „предузму све неопходне мере“ како би „дуплирале и координисале своје напоре да спрече и сузбију терористичке акте“, и „да потпуно униште уточишта која је [ИДИЛ, прим.аут.] установила над значајним деловима Ирака и Сирије“.¹⁸⁾ У пракси Савета безбедности овлашћење државама за употребу силе постоји ако у оперативном делу резолуције стоји да Савет „делујући на основу поглавља VII Повеље УН, овлашћује“ државе да употребе „сва неопходна средства/мере“ (енг. *all necessary means/measures*) за остварење циља резолуције. Употребљена формулација може подразумевати и силу као једно од средстава за испуњење циља резолуције. У резолуцији 2249, како су то указали Аканде и Милановић, недостају битни језички елементи овлашћења.¹⁹⁾ Није употребљен глагол који указује на овлашћење (енг. *authorizes*), већ Савет „позива“ (енг. *calls*) државе које имају капацитете да предузму све неопходне мере.²⁰⁾ Овде је, додуше, потребно напоменути да је у одређеним случајевима када је дозвољавао употребу силе Савет употребљавао и глагол „позива“, али је у таквим резолуцијама био садржан и правни основ по ком се дотични позив упућује држа-

17) У члану 39 Повеље УН стоји: „Савет безбедности утврђује да ли постоји претња миру, повреда мира, или агресија и даје препоруке или одлучује које ће се мере предузети у складу са члановима 41 и 42, да би се одржали или успоставили међународни мир и безбедност“. Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић, *Међународно јавно правозбирка докумената*, нав. дело, стр. 52.

18) Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, пара. 5, S/RES/2249(2015).

19) Видети Marko Milanović, Dapo Akande, *The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>, 15/11/2016.

20) Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, пара. 5, S/RES/2249(2015).

вама, што није случај са резолуцијом 2249.²¹⁾ Оно што је са овом резолуцијом још проблематично је то да су циљеви зарад којих је позив упућен државама такви да по себи значе и реалну могућност употребе силе - сузбијање терористичких аката и уништавање уточишта ИДИЛ у Ираку и Сирији.²²⁾ Стога овакво одступање од праксе Савета отвара простор државама да злоупотребе недоречености и неодређености резолуције.

Резолуција 2249 бележи да је Ирак упутио писма УН у којима се наводи да је ИДИЛ изван граница ове државе успоставила уточишта која су директна претња ирачком народу и територији. У тим писмима су ирачке власти прво позвале УН и међународну заједницу да им пружи војну помоћ како би поразиле ИДИЛ и заштитиле територију и народ, а потом „у складу са међународним правом и релевантним двостраним и вишестраним споразумима, и уз дужно поштовање националног суверенитета и Устава“ затражиле од САД да „уз изричиту сагласност Ирака“ предводе нападе на војна упоришта ИДИЛ.²³⁾ Војна интервенција уз сагласност територијалне државе није непозната у пракси и литератури међународног права. Сагласност може представљати валидан правни основ употребе силе под условом да је дата изричито и да је дата у складу са релевантним међународним и националним правом. За нападе који су извршени на територији Ирака и за које постоји суштински и процедурално валидна сагласност ирачких власти можемо рећи да представљају правно допуштenu употребу силе. У том смислу би војна интервенција оружаних снага коалиције предвођене САД, као и војна интервенција оружаних снага Ирана и Русије против ИДИЛ у Ираку, представљала пример легалне употребе силе. С друге стране, покрети оружаних снага Турске и њихово утврђивање на територији Ирака, резултирали су протестом ирачких власти. Наиме, оне нису дале бланко сагласност за војне интервенције на ирачкој територији, већ су се успротивиле било каквим „војним покретима у борби против тероризма који се одвијају без претходних консултација са Федералном владом Ирака и без њеног пристанка“.²⁴⁾ Када се ради о војним операцијама против ИДИЛ

21) Видети нпр. Савет безбедности УН, Резолуција бр. 770, Њујорк, 13. август 1992, S/RES/770(1992) и Савет безбедности УН, Резолуција бр. 875, Њујорк, 16. октобар 1993, S/RES/875(1993).

22) И у преамбуларном делу резолуције 2249 Савет је истакао да је одлучан да се свим средствима бори против до сад невиђене претње међународном миру и безбедности.

23) Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440; као и Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности УН, 22. септембар 2014, S/2014/691.

24) Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности УН, 14. децембар 2015, S/2015/963.

на територији Сирије, сагласност за предузимање оружаних напада на циљеве на њеној територији Сирија је дала једино Русији и Ирану. С друге стране, изричито је протествовала против покушаја да се проширење акција војне коалиције предвођене САД правда на основу резолуције 2249. У писму Савету безбедности Сирија је истакла да резолуција 2249 не садржи овлашћење за употребу силе на њеној територији, јер није донета на основу поглавља VII Повеље УН.²⁵⁾ Дакле, државе које нису добиле сагласност званичних власти Сирије да на њеној територији могу предузимати војне нападе на уочишта ИДИЛ, морале су да се ослоне на другу аргументацију како би нашле начин да правно оправдају употребу силе. Оне су ту аргументацију засновале на праву на самоодбрану.

САД су 23. септембра 2014. године, у писму Генералном секретару УН, истакле да је „Влада Ирака затражила“ од њих да предводе међународну војну коалицију против ИДИЛ и нагласиле да ова и друге терористичке групе које делују у Сирији представљају претњу не само за Ирак, већ и за све друге државе, па тиме и САД.²⁶⁾ Из тог разлога САД су истакле да све државе „морају бити у могућности да се одбране, у складу са урођеним правом на индивидуалну и колективну самоодбрану које је изражено у члану 51 Повеље УН“. На седници Савета безбедности на којој је новембра 2015. године усвојена резолуција 2249 поздравиле су њен одлучан позив државама да предузму све неопходне мере и поновиле су да, у складу са правом на самоодбрану које је признато у Повељи УН, предузимају нужне и пропорционалне мере како би уништиле уточиште терориста.²⁷⁾ Том приликом САД су такође навеле да је званични сиријски режим показао да не може и неће да сузбије терористичко деловање. На основу наведених изјава, може се закључити да САД резолуцију 2249 виде као потврду права на самоодбрану.

Приказана аргументација указује да ова стална чланица Савета безбедности наставља да експанзивно тумачи домен права на самоодбрану јер сматра да оно постоји и у случајевима када је аутор оружаног напада недржавни ентитет (терористичка групација). Може се рећи да у том смислу САД настављају пут којим су пошле 2001. године након напада Ал Каиде. Томе у прилог иде и позивање

25) Идентична писма сталног представника Сиријске Арапске Републике у УН упућена Генералном секретару УН и председнику Савета безбедности, 4. јануар 2016, A/70/673-S/2015/1048.

26) Писмо сталног представника САД у УН упућено Генералном секретару УН, 23. децембар 2014, S/2014/695.

27) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, стр. 4, S/PV. 7565.

на претходне резолуције Савета безбедности, пре свих резолуција 1373 као пример изричите потврде права на самоодбрану. САД иду и корак даље када је материјални и темпорални домен права на самоодбрану у питању, јер истичу да државе имају право да употребе силу на територији друге државе „када се суочавају са стварним или предстојећим нападом недржавне оружане групе и употреба силе је нужна јер влада државе на којој је лоцирана претња није способна или вољна да спречи употребу њене територије од стране недржавних актера за такве нападе“.²⁸⁾ Правни основ оваквог тумачења проналазе у обичајном међународном праву.²⁹⁾ Тиме САД промовишу својеврсни изузетак од изузетка (право на самоодбрану је изузетак од забране употребе силе) јер је оваква употреба силе примењива само „у изузетним околностима у којима држава не може или не жели да предузме ефективне мере да се супротстави недржавном актеру који њену територију користи као базу за нападе и повезане операције против других држава“.³⁰⁾ Иако се истиче да примена права на самоодбрану не треба да представља дозволу за непоштовање територијалног интегритета и суверенитета других држава, у стварности критеријум неспособне и невољне државе отвара могућност за злоупотребе права на самоодбрану и урушавање система колективне безбедности.

На овом месту је корисно указати да резолуција 2249 не садржи формулацију да Савет признаје (енг. *reaffirms, recognizes*) право држава да употребе силу у самоодбрани. Таква формулација је била садржана у резолуцијама 1368 и 1373 које су потврдиле право на самоодбрану у контексту напада Ал Каиде, због чега су за одређене државе и ауторе постале аргумент у прилог тези да је употреба силе у самоодбрани дозвољена и када је аутор оружаног напада недржавни ентитет. Резолуција 2249 се, између осталих резолуција и председничких саопштења, позива и на резолуције 1368 и 1373. Може ли се то тумачити као посредно признање да је употреба силе у самоодбрани од напада ИДИЛ и других терористичких организација које делују у Ираку и Сирији легална? Један од могућих правних основа за такву тврдњу јесте да су поменуте резолуције утицале на формирање обичајног правила које шири домен права на самоодбрану. Други могући основ јесте да су поменуте резолуције самостално створиле опште правило које

28) Бела кућа, *Report on the Legal and Policy Frameworks guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations*, Вашингтон, децембар 2016, стр. 10.

29) Исто.

30) Исто.

дозвољава државама да употребе силу у самоодбрани од оружаног напада терористичких група које делују са територија других држава. Проблем је, међутим, у следећем. Прво, није ли чудно да Савет безбедности у одлуци у којој, на основу одређених изричито наведених критеријума, ИДИЛ одређује као посебну претњу међународном миру, избегне да изричито потврди право држава на самоодбрану у случају напада терористичких организација или бар да одређено, а не простим навођењем у преамбули, назначи да су резолуције 1368 и 1373 признале право на употребу силе у самоодбрани од недржавних ентитета. Друго, не треба заборавити да се, и поред тога што је резолуција једногласно усвојена, ставови држава о њеном односу према праву на самоодбрану значајно разликују. Наиме, руски представник у УН је поводом усвајања резолуције 2249 нагласио да за Русију ова одлука „не значи промену правних принципа на којима је заснована борба против тероризма“, односно не значи промену одредби Повеље УН која би требала да буде „битна основа у борби против међународног тероризма“.³¹⁾

Експанзивни приступ тумачењу права на самоодбрану и резолуције 2249 заузеле су и државе које су се након њеног усвајања прикључиле војним операцијама у Сирији. Велика Британија је, у складу са чланом 51 Повеље УН, известила Савет безбедности да на основу позива садржаног у резолуцији 2249 предузима нужне и пропорционалне мере против ИДИЛ у Сирији, користећи урођено право на индивидуалну и колективну самоодбрану.³²⁾ И у изјавама које су Немачка, Данска, Холандија, Норвешка и Белгија, у складу са чланом 51 Повеље УН, упутиле Савету безбедности, шире се тумачи домен примене поменутог права у сврху оправдања употребе силе у Сирији.³³⁾ Наведене државе се позивају на резолуцију 2249 и њено признање да је ИДИЛ глобална и до сад невиђена претња миру, која нападе на Ирак изводи из уточишта на територији Сирије. Занимљиво је да су писма Немачке и Белгије нешто одређенија у погледу тумачења домена права на самоодбрану, јер изричито указују да зато што Сирија нема ефективну контролу над делом територије који ИДИЛ користи за извођење напада, државе које су изложене нападима имају право да употребе силу у самоодбрани

31) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. Новембар 2015, стр. 5, S/PV. 7565.

32) Писмо сталног представника Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске у УН упућено председнику Савета безбедности, 3. децембар 2015, S/2015/928.

33) Видети писма које су наведене државе упутиле председнику Савета безбедности: Немачка (S/2015/946, 10. децембар 2015.); Данска (S/2016/34, 11. јануар 2016.); Холандија (S/2016/132, 10. фебруар 2016.); Норвешка (S/2016/513, 3. јун 2016.); Белгија (S/2016/523, 7. јун 2016.).

(индивидуално или колективно) и без сагласности територијалне државе. Такође је приметно да је ова група држава нагласила да војне мере нису усмерене против Сирије, као и да Немачка и Белгија овакво ширење домена примене права на самоодбрану временски ограничавају, јер истичу да се ради о изузетној ситуацији која је привременог карактера на што упућује одредница да Сирија „у ово време“ (енг. *at this time*) не контролише део своје територије.

На основу претходно изнетог могло би се учинити да је експанзивни приступ тумачењу правила о употреби силе превладао. Но, како је то правилно указао Кортен, не треба занемарити чињеницу да су рестриктивни приступ тумачењу подржале државе чланице Покрета несврстаних.³⁴⁾ Наиме, у отвореној дебати у УН ова група је јасно нагласила да „Повеља Уједињених нација садржи довољно одредби о употреби силе ради одржања и очувања међународног мира и безбедности“ и да је члан 51 Повеље рестриктиван и стога га „не треба прерађивати или реинтерпретирати“.³⁵⁾ Овакав став указује да чланице УН очигледно немају усаглашен став о садржини односно о правним последицама резолуције 2249. Можемо ли онда тако нешто очекивати у ставовима представника доктрине?

4. СТАВОВИ ДОКТРИНЕ О ПОСЛЕДИЦАМА РЕЗОЛУЦИЈЕ 2249

Ставови доктрине се могу класификовати у две основне групе: у првој су аутори који заузимају експанзивни приступ у тумачењу правних последица резолуције 2249, с тим да се у оквиру ове групе може уочити разлика у мишљењима о домету квалитета тих последица; а у другој групи су аутори који сматрају да резолуцију и њен однос према правилима о употреби силе треба тумачити рестриктивно.

У оквиру прве групе аутора издвојићемо неколико примера. Вуд (*Wood*) би се могао окарактерисати као умеренији заговорник експанзивног тумачења. Он сматра да је погрешно истицати да резолуција није усвојена на основу поглавља VII Повеље УН, јер садржи јасно одређење претње миру, као што то налаже члан 39

34) Olivier Corten, „The 'Unwilling' or 'Unable' Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29, 2016, стр. 799.

35) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7621, Њујорк, 15. фебруар 2016, стр. 33-34, S/PV. 7621.

Повеље УН.³⁶⁾ Иако ова одлука Савета не овлашћује употребу силе, она представља подршку употреби силе у самоодбрани од „текућег или надлазећег оружаног напада“ терориста тј. недржавних актера.³⁷⁾ У прилог својој тврдњи Вуд наводи став спонзора резолуције, Француске, чији представник је на седници Савета безбедности изјавио да његова држава сматра да су напади који су се десили 13. новембра 2015. представљали „оружану агресију против Француске“ и да је стога постало оправдано да своје војне акције које је Савету безбедности пријавила као акте колективне самоодбране, сада карактерише као индивидуалну самоодбрану.³⁸⁾ Можемо закључити да он има на уму допунски карактер оваквог правног основа за употребу силе - у ситуацији када Савет „није у могућности да предузме неопходне мере или их неће предузети довољно брзо“ употреба силе у самоодбрани, која је подржана од стране Савета безбедности, је „следећа најбоља ствар“.³⁹⁾ У овој групи поједини представници доктрине врло високо оцењују домете ефеката резолуције 2249. Свакако најдаље иде Шарф (*Scharf*) који оцењује да је њеним усвајањем у међународном праву наступио „гроцијански моменат“, односно фундаментална промена.⁴⁰⁾ Анализирајући одређени временски период употребе силе против терористичких групација као што су Ал Каида и ИДИЛ, он је закључио да резолуција 2249 представља последњи корак у „сазревању“ обичајног међународног права које дозвољава употребу силе у самоодбрани од напада недржавних актера на територији једне државе, ако та држава није способна или вољна да сузбије њихово деловање.⁴¹⁾ Овај аутор додуше признаје да то право није неограничено. Ограничења имају у виду Хакими (*Hakimi*) и Коган (*Cogan*), који резолуцију 2249 виде као средство којим се настоји ограничити производна процена појединих држава о неспособности и невољности територијалне државе да спречи и сузбије нападе терористичких група са њене територије. По њиховом мишљењу, то показују изјаве Белгије, Данске, Холандије, Немачке, Норвешке и Велике Бри-

36) Michael Wood, „The Use of Force in 2015 with Particular Reference to Syria“, *Legal Studies Research Paper Series*, Hebrew University of Jerusalem, No. 16-05, 2016, стр. 8.

37) Исто.

38) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, стр. 2, S/PV. 7565.

39) Michael Wood, „The Use of Force in 2015 with Particular Reference to Syria“, нав. дело, стр. 6.

40) Michael Scharf, „How the war against ISIS changed international law“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Case Western Reserve University, Vol. 48, 2016, стр. 2-54.

41) Michael Scharf, „How the war against ISIS changed international law“, нав. дело, стр. 53.

таније, у којима се ове државе ослањају на поменути резолуцију јер је у ној Савет признао две правне претпоставке за одбрамбену употребу силе: да ИДИЛ у односу на међународни мир и безбедност представља претњу без преседана, и да ова недржавна група делује са територије једне државе да би нападала другу државу.⁴²⁾ Позиције ових шест држава они виде као настојање да се сачува „ограничавајућа функција која би требало да је сврха колективног одлучивања [у Савету безбедности, прим.аут.]“⁴³⁾ У том контексту развојни потенцијал резолуције 2249 везују за постојећи колективни оквир регулисања употребе силе у међународним односима, те се ипак супротстављају прешироком тумачењу права држава да једнострано употребе силу у самоодбрани. Хилполд (*Hilpold*) у контексту резолуције 2249 износи тезу да је ова одлука доказ да је Савет безбедности „вољан да настави пут који је 2001. године започео с резолуцијама 1368 и 1373“ и да се „бар када је реч о праву на самоодбрану, развија посебан режим за борбу против тероризма“⁴³⁾ Обриси правца тог развоја он наглашава ставом да је резолуција успела „да помири донекле проширено право на самоодбрану са основним достигнућима које је донела Повеља УН“, јер не прихвата критеријум неспособне и невољне територијалне државе као оправдање оружане интервенције, већ штити суверенитет Ирака и Сирије.⁴⁴⁾ У том смислу, могли бисмо закључити да Хилполд претпоставља да се нови правни режим гради на основама правног режима регулисања употребе силе у међународним односима, и да би у систему међународног јавног права ова два режима требала да делују као комплементарни подсистеми.

У доктрини је присутно и другачије мишљење о ширем тумачењу материјалног и темпоралног домена примене права на самоодбрану. Велер (*Weller*) и Кортен (*Corten*) упозоравају на опасност коју са собом носи употреба силе на основу критеријума неспособности и невољности територијалне државе - свака држава може под овим изговором употребити силу на територији друге државе, што би у крајњем смислу имало велике последице.⁴⁵⁾ При-

42) Monica Hakimi, Jacob Katz Cogan, *A role for the Security Council on Defensive Force*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/a-role-for-the-security-council-on-defensive-force/#more-14656>, 05/02/2017.

43) Peter Hilpold, „The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249(2015) in view of some basic contributions in International Law literature“, *Questions of International Law Zoom out*, Vol. 24, 2016, стр. 33-34.

44) Исто, стр. 29-30.

45) Marc Weller, *Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249(2015) and the Right to Self Defence Against Designated Terrorist Groups*, Internet, <https://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self->

хватане оваквог ширења домена примене права на самоодбрану би по мишљењу Кортена „довело до радикалне промена, ако не и краја, УН система“.⁴⁶⁾

И поред садашњег стања на терену и суморних упозорења о будућности колективне контроле употребе силе, ипак постоје два зрнца утехе. Прво, сталне чланице Савета безбедности, како оне које су војно ангажоване у Ираку и Сирији тако и она која није (НР Кина), нагласиле су да међународно право, Повеља УН и резолуције Савета безбедности представљају правни оквир борбе против тероризма.⁴⁷⁾ Друго, и поред подељених мишљења о правним последицама резолуције 2249, и државе и представници доктрине, сматрају да је ова одлука Савета безбедности политички важна због мобилисања међународне и унутрашње подршке за међународну акцију против ИДИЛ и због изградње консензуса око неопходности координисања те акције.⁴⁸⁾ Стога можемо рећи да Милановић и Аканде нису погрешили у оцени да је резолуција „конструктивно двосмислена“ јер је формулисана тако да „омогућава главним играчима у Сирији да се политички приближе, а да истовремено не одступе од правних позиција које су претходно усвојили и да не компромитују своје кључне интересе“.⁴⁹⁾

5. ЗАКЉУЧАК

Случај резолуције 2249 указује да правни аргументи које одређене државе користе за правдање употребе силе у борби против међународног тероризма одражавају снажнији утицај експанзивног начина тумачења релевантних правила међународног права и одлука Савета безбедности, али не потврђује да је он постао владајући образац промишљања и обликовања међународних акција држава. Но, у тексту резолуције постоји опасно конструисана

defence-against-designated-terrorist-groups/, 11/12/2016; Olivier Corten, „The ‘Unwilling’ or ‘Unable’ Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, нав. дело, стр. 798.

46) Olivier Corten, „The ‘Unwilling’ or ‘Unable’ Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, нав. дело, стр. 797.

47) Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, S/PV. 7565.

48) Ешли Дикс сматра да је резолуција 2249 пример меке моћи Савета безбедности, односно утицаја који овај орган УН може имати на унутрашње одлучивање о учешћу оружаних снага у акцијама против ИСИЛ. Видети Ashley Deeks, *Threading the Needle in Security Council Resolution 2249*, Internet, <https://www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249#>, 12/12/2016.

49) Marko Milanović, Dapo Akande, *The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution*, нав. дело.

недореченост која ствара маневарски простор за политичку (зло) употребу међународног права. То потврђује и податак да се група од више од 200 међународних правника из различитих делова света, укључујући и признате ауторитете међународноправне мисли, јасно успротивила злоупотреби права на самоодбрану у борби против међународног тероризма.⁵⁰⁾ Они су, између осталог, истакли да се не треба позивати на самоодбрану, а да се претходно не размотре друга расположива средства, и упозорили да се „међународни правни поредак не сме свести на интервенционистичку логику која је превладавала пре усвајања Повеље Уједињених нација“.⁵¹⁾ Њихова одлука да и на овакав начин изразе свој став, иде у прилог тези да реакције држава и доктрине на резолуцију 2249 потврђују да је на сцени продубљивање поделе између заступника рестриктивног и експанзивног тумачења правила која регулишу употребу силе у међународним односима.

Поменута одлука Савета безбедности је показала да расте притисак за ширењем јединог дозвољеног основа за једнострану употребу силе у међународним односима - права на самоодбрану. Тај притисак је резултат измењене стварности међународних односа, у којој је деловање недржавних ентитета на међународном плану све израженије и просторно обухватније, због чега су државе спремније да прибегну једностраној употреби силе. У таквим условима више него очигледна је потреба да се прецизирају појмови који су кључни за примену правила о регулисању употребе силе у међународним односима. Процес појашњавања домена примене ових правила сигурно неће бити лаган, јер питање је желе ли све државе, пре свих сталне чланице Савета безбедности, да јасно и изричито одреде границе политичкој (зло)употреби међународног права.

ЛИТЕРАТУРА

Изјава председника САД од 7. августа 2014. године, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>, 20/11/2016.

Изјава председника САД поводом ваздушних напада у Сирији дата 23. септембра 2014, Internet, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/statement-president-airstrikes-syria>, 20/11/2016.

50) Листа потписника петиције, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/Liste-prof-et-assistants-oct.pdf>, 07/03/2017.

51) *A Plea Against the Abusive Invocation of Self-Defence as a Response to Terrorism*, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/A-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence.pdf>, 07/03/2017.

- Милановић Марко, Хаџи-Видановић Видан, *Међународно јавно право-збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- Министарство одбране САД, *Special Report: Inherent Resolve*, Internet, https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve, 18/11/2016.
- Писма сталног представника Сиријске Арапске Републике у УН упућена Генералном секретару УН и председнику Савета безбедности, 4. јануар 2016, A/70/673-S/2015/1048.
- Писмо отправника послова *a.i.* при сталној мисији Немачке у УН упућено председнику Савета безбедности, 10. децембар 2015, S/2015/946.
- Писмо сталног представника Белгије упућено председнику Савета безбедности, 7. јун 2016, S/2016/523.
- Писмо сталног представника Данске упућено председнику Савета безбедности, 11. јануар 2016, S/2016/34.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено Генералном секретару УН, 25. јун 2014, S/2014/440.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности, 22. септембар 2014, S/2014/691.
- Писмо сталног представника Ирака у УН упућено председнику Савета безбедности УН, 14. децембар 2015, S/2015/963.
- Писмо сталног представника Норвешке у УН упућено председнику Савета безбедности, 3. јун 2016, S/2016/513.
- Писмо сталног представника САД у УН упућено Генералном секретару УН, 23. децембар 2014, S/2014/695.
- Писмо сталног представника Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске у УН упућено председнику Савета безбедности, 3. децембар 2015, S/2015/928.
- Писмо сталног представника Холандије у УН упућено председнику Савета безбедности, 10. фебруар 2016, S/2016/132.
- Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7565, Њујорк, 20. новембар 2015, S/PV. 7565.
- Савет безбедности УН, Записник са седнице бр. 7621, Њујорк, 15. фебруар 2016, S/PV. 7621.
- Савет безбедности УН, Резолуција бр. 2249, Њујорк, 20. новембар 2015, S/RES/2249(2015).
- Савет безбедности УН, Резолуција бр. 770, Њујорк, 13. август 1992, S /RES/770(1992).
- Савет безбедности УН, Резолуција бр. 875, Њујорк, 16. октобар 1993, S/RES/875(1993).
- A Plea Against the Abusive Invocation of Self-Defence as a Response to Terrorism, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/A-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence.pdf>, 07/03/2017.

- A Plea Against the Abusive Invocation of Self-Defence as a Response to Terrorism, Liste, Internet, <http://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/Liste-prof-et-assistants-oct.pdf>, 07/03/2017.
- Bannelier-Christakis Karine, „Military Interventions against ISIL in Iraq, Syria and Libya, and the Legal Basis of Consent“, *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29 Issue 3, 2016, стр. 743-775.
- Corten Olivier, „The ‘Unwilling’ or ‘Unable’ Test: Has it Been, and Could it be Accepted?“, *Leiden Journal of International Law*, Foundation of the Leiden Journal of International Law, Vol. 29, 2016, стр. 777-799.
- Deeks Ashley, *Threading the Needle in Security Council Resolution 2249*, Internet, <https://www.lawfareblog.com/threading-needle-security-council-resolution-2249#>, 12/12/2016.
- Glenn Cameron, *Timeline: Rise and Spread of the Islamic State*, Internet, <https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-rise-and-spread-the-islamic-state>, 18/11/2016.
- Hakimi Monica, Katz Cogan Jacob, *A role for the Security Council on Defensive Force*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/a-role-for-the-security-council-on-defensive-force/#more-14656>, 05/02/2017.
- Hilpold Peter, „The evolving right of counter-terrorism: An analysis of SC resolution 2249(2015) in view of some basic contributions in International Law literature“, *Questions of International Law Zoom out*, Vol. 24, 2016, стр. 15-34.
- Milanović Marko, Akande Dapo, *The Constructive Ambiguity of the Security Council’s ISIS Resolution*, Internet, <http://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>, 15/11/2016.
- Report on the Legal and Policy Frameworks guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operations, Бела кућа, Вашингтон, децембар 2016.
- Scharf Michael, „How the war against ISIS changed international law“, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Case Western Reserve University, Vol. 48, 2016, стр. 2-54.
- Weller Marc, *Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249(2015) and the Right to Self Defence Against Designated Terrorist Groups*, Internet, <https://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self-defence-against-designated-terrorist-groups/>, 11/12/2016.
- Wood Michael, „The Use of Force in 2015 with Particular Reference to Syria“, *Legal Studies Research Paper Series*, Hebrew University of Jerusalem, No. 16-05, 2016, стр. 1-16.

Tatjana Milic

**REGULATION OF THE USE OF FORCE
IN INTERNATIONAL RELATIONS:
CASE OF RESOLUTION 2249 OF THE
UN SECURITY COUNCIL**

Resume

Use of force in international relations is prohibited by international law. However, states have continued to achieve objectives in international relations by means of force. In fact, they have used arguments based on international law to justify the use of force. In such circumstances, they choose to convey their arguments in the frame of wide (expansive) or narrow (restrictive) interpretation of relevant international law rules and decisions of the UN Security Council. This paper aims to determine whether one of these two interpretation approaches has prevailed as a pattern of thinking and shaping of states' international actions. In this context, the author selects to analyze resolution 2249 of the UN Security Council and its treatment in the legal arguments of states that have used force against ISIL in Iraq and Syria, as well as to examine the reactions of other UN members and international law doctrine on such interpretations of the Council's decision. Analysis of the text and context of the resolution confirm that fight against international terrorism increases the pressure to promote expansive approach as a prevailing pattern in interpretation of rules on the use of force in international relations.

The case of resolution 2249 illustrates that legal arguments of some states reflect stronger influence of the expansive approach to interpretation of relevant international law rules and decisions of the Security Council. However, the analysis doesn't confirm that this approach prevails as a pattern of thinking and shaping of states' international actions.

Reactions to resolution 2249 indicate increasing pressure to expand the scope of the right to self-defence as the only permissible ground for unilateral decision on the use of force in international relations. The pressure results from the fact that actions of non-state actors (terrorist groups) are more comprehensive and contribute to states' determination to resort to unilateral use of force. Therefore, the need to define key concepts of legal regime on the use of force

in international relations is more than obvious. However, it will not be easy to clarify the scope of application of these rules, since it is questionable are all states, particularly permanent members of the UN Security Council, willing to clearly and explicitly determine the limits to political (ab)use of international law.

Keywords: United Nations, Security Council, resolution 2249, use of force, international relations, international law, right to self-defence, Iraq, Syria

* Овај рад је примљен 29. априла 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Огњен Вујовић

*Правни факултет, Универзитет у Приштини са привременим
седиштем у Косовској Митровици*

УТИЦАЈИ РИМСКОГ ПРАВА НА ЕВРОПСКО ПРИВАТНО ПРАВО

Сажетак

У овом раду је учињен покушај да се идентификује утицај неких концепција римског деликтног права на неке од аспеката европске приватно-правне традиције и културе. Зато је одабран римски деликт *фуртум*, јер он представља угрожавање онога што је срж сваког приватно-правног односа. То је тако иако данас крађа представља кривично дело, а не приватни деликт. Како је овај деликт мењао свој карактер и доживљавао проширење појма, тако је римско приватно право постајало обухватније. Не само у концепцијском, него и у смислу примене и на перегрине, а не само на римске грађане. Рекло би се да је то доприносило и постепеној асимилацији покороног становништва. Управо смо данас сведоци све веће потребе за универзализацијом приватног права, не само на нивоу Европске уније. Она проблему унификације приватног права приступа стрпљиво и постепено. У извесном смислу и извесном степену то подсећа на делатност римског претора.

Кључне речи: Европска унија, европско приватно право, међународно приватно право, *furtum*, смртна казна, асимилација

1. УВОД

Одавно се појавила потреба за стварањем што јединственијег европског приватног права.¹⁾ То налажу незаобилазни практични разлози,²⁾ а теорија се ангажовала да то образложи и да трасира могући пут ка том циљу. Међу многобројним научним радовима на ову тему има и оних правно-историјских који легитимитет и основе таквог уједињења проналазе у антици и римском праву.³⁾ Многи принципи и правила римског права представљају основу европске, али не само европске правне културе.⁴⁾ То се огледа и

- 1) Европско приватно право, истиче Перинан, постаје други конститутивни део Европске уније, па треба испитати утицај римског права и римске правне традиције на њега. Сматра да заједничко, наднационално тржиште Европске уније, испоставља потребу за оживљавањем *ius commune* у приватном праву, које би заменило различита национална права, иако је реч о разликама које су више формалне, него суштинске природе. То заједничко право се већ успоставља, наводи Перинан, и врши утицај на национална законодавства и тиме се ствара нова европска правна култура. У њој јуриспруденција поново постаје одлучујући фактор и истовремено с њом оживљава и римска традиција, Bernardo Perinan, „A Romanistic Approach on Unified European Private Law“, *Roman Legal Tradition*, The Ames foundation at the Harvard Law Scholl and University of Glasgow School of Law, Vol. 1, 2002, стр. 109.
- 2) „Процеси унификације и хармонизације трговинског права су услов лакшег и сигурнијег обављања међународних пословних односа“, Душанка Ђурђевић, „Soft law у европском комунитарном праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови сад, бр. 1/2013, стр. 101.
- 3) Тако Вулетић истиче „drugу младост римског права, која је све актуелнија у расpravama о postizanju заједничког европског приватноправног оквира“, Владимир Вулетић, „Утицај и допринос римског права на савремена решења“, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, Panevropski Univerzitet „Apeiron“, Banja Luka, бр. 2/2012, стр. 186. Хербер сматра да концепт римског права и одговарајућа латинска терминологија треба да представљају основу кодификације европског цивилног права, Franz-Rudolf Herber, „The Importance of the Latin Language and of Roman Law for Developments in European Law – Illustrated for Property Acquisition“, *European Scientific Journal*, European Scientific Institute (ESI), No. 34/2013, стр. 2. Вулетић наводи како је „римска уговорна доктрина била `закон у Вестминстеру и Оксфорду` и поседовала ауторитет `висок колико год то може да буде`“, Владимир Вулетић, „Дух римске правне науке као темељ европских интеграција Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015, стр. 267. Интема подвлачи да се основа правне доктрине Западне цивилизације налази у римском праву, да су његови основни правни концепти и принципи присутни и у англо-америчком *common law* систему, да је њихова примена проширена и на међународно право и да је језик римског права постао универзални језик права, Hessel E. Yntema, „Roman Law and Its Influence on Western Civilization“, *Cornell Law Quarterly*, Cornell Law School, Ithaca, Issue 1/1949, стр. 88. Internet, <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol35/iss1/4>, 21/06/2017. Перинан подсећа да је национал социјалистичка партија била против римског права, а за некакво опште германско право. Говорено је да рецепција римског права води угрожавању националног правног идентитета, подвлачи Перинан, а што је израз пренаглашеног национализма присутног у Немачкој још од деветнаестог века, Bernardo Perinan, „A Romanistic Approach on Unified European Private Law“, нав. дело, стр. 111.
- 4) Традиционални кинески правни менталитет, каже Леи, је окренут породици, што одговара римском појму патер фамилијаса, Chen Lei, „The historical development of the

у његовом немерљивом доприносу када је у питању универзална правна терминологија.⁵⁾

Потреба за јединственим приватним правом није само европска, већ је донекле општијег карактера, па је свој израз нашла и у успостављању Међународног института за унификацију приватног права (UNIDROIT) као независне организације.⁶⁾ Та потреба у условима глобализације⁷⁾ добија специфичан значај. Чини се како није случајно што је за седиште овог института изабран баш град Рим.

Пошто је прокламован јединствен циљ логично је да треба пронаћи заједничке корене. У том смислу се многи окрећу добро познатим најопштијим принципима приватног права који су присутни у Дигестама. Пре тога истичу значај и утицај римске правне мисли на касније формирана револуционарна схватања о природном праву. На овом месту је згодно навести Петровићев закључак

Civil Law tradition in China: a private law perspective“, *Tidschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issue 1 and 2/2010, стр. 165. Јапанско право, је каже исти аутор, под утицај немачког и у мањем степену француског. Зато је оно посредно под утицајем римске правне традиције, Исто, стр. 167. Кинекси правници су постали отворени за позајмице и из континенталног права и из *common law* система, као што су позајмљивали из мешовитих система. У том смислу је кинеско цивилно право подударно са породицом континенталног права, Исто, стр. 181.

- 5) Што се, пак тиче међународног приватног права проблем терминологије на том нивоу добија неке посебне аспекте. Тако Клајв закључује да постоји добар степен консензуса у међународном и регионалном приватном праву када су у питању кључни концепти. Међутим, због проблема који се могу јавити када је реч о неким стручним терминима, Клајв истиче да постоји потреба за међународно-правним енглеским језиком који би био одвојен од техничких термина и концепата било ког националног система, Eric Clive, „Key concepts in uniform and regional private law instruments: an emerging consensus?“, *Uniform Law Review*, International Institute for the Unification of Private law (UNIDROIT), Rome, Issue. 1/2013, стр. 49.

- 6) Вид. *History and Overview*, Internet, <http://www.unidroit.org/about-unidroit/overview>, 18/07/2017.

Иначе је процес унификације приватног права на међународном нивоу много старији. Тако се истиче како је унификација приватног права почела са обе стране Атлантика у другој половини деветнаестог века, Jürgen Basedow, „Uniform Private Law Conventions and the Law of Treaties“, *Uniform Law Review*, International Institute for the Unification of Private law (UNIDROIT), Rome, Issue 4/2006, стр. 732. Он каже да је трећа област права која је предмет интензивне унификације од краја деветанестог века била управо међународно приватно право, Исто, стр. 733. О проблему репције тих правила вид. Pat Brasil, „Reception of Uniform Law into National Law: an Exercise in Good Faith and Progressive Development of the Law“, *Uniform Law Review*, International Institute for the Unification of Private law (UNIDROIT), Rome, Issue 2- 3/1998.

- 7) „Основни циљ глобализације права је да у економском смислу омогући неолиберални концепт привређивања, и да у политичком смислу омогући стварање `новог светског поретка.` Отуда су процесима хармонизације и унификације обухваћене углавном норме приватног права...“, Радован Д. Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, „Утицај глобализације права на нови светски поредак“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2017, стр. 108-109.

да светско право, како га он назива, „може да настане само у мери у којој грађанско друштво... може да пређе границе појединих држава“.⁸⁾ Пошто је тако, онда треба обратити пажњу на оно што је у основи грађанског друштва.

2. ВОЉА ВЛАСНИКА И ИНТЕГРИТЕТ ПРИВАТНЕ СФЕРЕ

Да ли европска приватно-правна традиција, с једне, и античко римско право, са друге стране, имају неке дубље заједничке корене који сежу у прошлост много пре Дигеста? Чини се да је одговор потврдан и да се налази у самој сржи онога што се традиционално сматра приватно-правном сфером.⁹⁾ Шта би то могло да буде него засебан породични дом. У том смислу деликт фуртум игра пресудну улогу. Зато су га Римљани сврставали у приватни, а не у јавни деликт.

Блекер признаје да Римљани нису познавали некакво право на приватност у данашњем смислу те речи, али и да је та њихова потреба, кроз жељу за миром који пружа дом, била заштићена посредно преко идеје светости куће.¹⁰⁾ Он је свестан да је у најранијем праву тешко пронаћи световне норме које штите породични дом, али указује да Закон дванаест таблица то чини на индиректан начин.¹¹⁾ Како је слабио утицај римске религије, тако је слабила и

8) Милан Петровић у сарадњи са Милошем Прицом, *Увод у велике правне и управне системе (са европским управним правом)*, II измењено и допуњено издање, Свен Ниш, Ниш, 2015, стр. 18. Он каже да је светско право само парцијално остварено и то „тамо где неограничено важи начело поравнавајуће или комутативне правде“. То је могуће само у међународном уговорном трговинском праву и дипломатском праву, Исто. Петровић је дао подробну дефиницију грађанског друштва, вид. Исто, стр. 21.

9) Блекер напомиње како цивилно право од римских времена, па све до осамнаестог века није познавало термин *приватност (privacy)* и поред тога што му нису били страни извесни феномени које данас означавамо као повреде приватности, М. D. Blecher, „Aspects of Privacy in the Civil Law“, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issues 3-4/1975, стр. 279. Он приватност дели на три главне целине: приватност дома, *despectum vicini* и разоткривање тајни (*divulging of secrets*), Исто. У извесним случајевима приватност је била индиректно заштићена, нешто слично као у енглеском праву, закључује Блекер, Исто, стр. 295-296. Наводи да је то радије чињено преко постојећих правних установа као што су *actio depositi* и *actio iniuriarum*, Исто, стр. 296.

10) Исто, стр. 280. У том смислу он сматра да кажњавање ноћног лопова представља још један индиректан начин на који је цивилно право санкционисало повреду приватности, Исто, стр. 285. Приватност дома је постојала у мери у којој је кућа била уочиште, Исто, стр. 286.

11) Исто, стр. 280. Том приликом се Блекер позива на Гајев извештај који се налази у D. 2. 4. 18, који овај даје поводом Закона дванаест таблица. Реч је о томе да нико из својег дома не може бити позван на суд.

идеја о светости дома, али је преживела идеја о дому као уточишту (*home as a refuge*), каже Блекер.¹²⁾ Позива се на изворе (D. 47. 10. 23.) када наводи да је инјурија почињена не само када се насилно упадне у туђу кућу, него и када се у њу уђе противно вољи власника. На тај начин је концепт приватности, имајући у виду дом, проширен, закључује Блекер.¹³⁾

Ко је у туђи дом *invito domino introiret* (незван од власника ушао), иако га је том приликом позвао на суд, биће тужен за инјурију, каже Офилије.¹⁴⁾ То је параграф који се налази у оквиру титулуса *De iniuriis et famosis libellis*. Ову фразу *invito domino* не можемо наћи у Павловој најопштијој дефиницији фуртума.¹⁵⁾ За разлику од њега, Гај фуртум не може да дефинише без тог израза.¹⁶⁾ Том приликом Гај не говори о упаду у туђу кућу, него о томе да неко уопште посматрано са туђом ствари долази у додир без сагласности власника (*invito domino contrectat*). Овај израз Гај користи и приликом указивања на разбојништво. Ту каже да је очигледно да ништа није противније вољи власника од самог разбојништва.¹⁷⁾ Имајући све наведено у виду намеће се извесна сличност са тиме како је немачки Федерални Уставни суд поделио приватни живот на две сфере. Једна је интимна (*intimate personal sphere*) која не подлеже ограничењима у интересу заједнице, каже Пати,¹⁸⁾ као што у овом римском случају није дозвољено упасти у туђу кућу, па ни ради позивања на суд. Очигледно је да су Римљани познавали такву једну интимну и неповредиву сферу.

У сваком случају, закључује Блекер, римска кућа је била неповредива по приватном праву. Исто, стр. 281. Друго проширење концепта приватности се десило када је кућа почела да се схвата, не као власништво, него као домицил, каже Блекер, и то поткрепљује параграфом D. 47. 10. 5. 2, Исто.

12) Исто, стр. 280. Та идеја је, истиче, важна за концепт приватности. У своју кућу се једна особа повлачи како не би била узнемиравана од других и има право да их искључи одатле, Исто, стр. 285. Касније цивилно право је настојало да директније заштити приватност дома тако да је оно што се данас сматра приватношћу било битније од светости дома, каже Блекер, Исто, стр. 286. О даљем развоју концепта приватности вид. Исто, стр. 286. и даље. О угрожавању приватности по питању објављивања података о некоме које то лице жели да сакрије вид. Исто, стр. 292. и даље.

13) Исто, стр. 281.

14) D. 47. 10. 23. *Paulus libro quarto ad edictum*.

15) Реч је о дефиницији која је дата у D. 47. 2. 1. 3.

16) Вид. G. 3. 195, G. 3. 197, G. 3. 198.

17) G. 3. 209.

18) Друга је лична сфера (*personal sphere*) и подлеже тим ограничењима, Roza Pati, „Rights and Their Limits: The Constitution for Europe in International and Comparative Legal Perspective“, *Berkeley Journal of International Law*, University of California Berkeley School of Law, Berkeley, Issue 1/2005, стр. 240.

Оно што се у Павловом одређењу фуртума може наћи је то да по Лабеону реч фуртум потиче од појма за таму, мрак (...*id est nigro...*). То је зато што се дешава под окриљем ноћи. Сабин указује да реч *furtum* долази од израза за превару.¹⁹⁾ Како било, ове тврдње римских правника се не искључују. Све што није, како би се то данас рекло, транспарентно, бива заоденуто велом сумње и зато је неодрживо. Као што се види, сумња није добра не само за демократичност јавне процедуре и власти. Пре свега, није добро да се сумња увуче међу приватне интересе, па и у приватни дом. Уосталом, како се другачије изграђује јавна сфера него тако што се полази од приватне куће. Давно је речено да су породица и породични дом основа друштва.

Дакле, неприкосновена воља власника је оно што је пробило љуску неприкосновеног породичног дома. На тим крилима је изграђено оно што данас називамо приватним правом. Тако, анализирајући праксу Европског суда правде, Родригез Иглесијас наводи општи принцип који је у једној пресуди формулисао тај орган да у свим правним системима држава чланица било која интервенција власти у сфери приватних активности било физичког, било правног лица, мора бити заснована на закону и не сме бити произвољна и несразмерна.²⁰⁾

Павле свој увод у проблем фуртума завршава тиме да је такво поступање забрањено по природном закону.²¹⁾ Треба подвући да се у његовом одређењу једног облика фуртума коначно наилази и на фразу *invito domino*.²²⁾ Улпијан истиче да када је реч о томе да се нечијим интересом рукује супротно вољи власника, да је ту несумњиво реч о фуртуму.²³⁾ Наравно, потребно је још нешто. Па тако Улпијан каже да ко зна ко је лопов, а не пријави га, самим тим није

19) D. 47. 2. 1. пр. Цимерман истиче да је чувена Павлова широка дефиниција фуртума у основи важила током целог осамнаестог века, Reinhard Zimmermann, *The Law of Obligations, Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Yuta, Cape Town, 1990, стр. 923.

20) G. C. Rodriguez Iglesias, „The Protection of Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities“, *Columbia Journal of European Law*, Columbia Law School, New York City, Issue 2/1995, стр. 173-174. У погледу пресуде која је предмет анализе вид. Исто, стр. 173, фн. 16.

21) D. 47. 2. 1. 3.

22) Тако у D. 47. 2. 40. указује на то да је код коришћења ствари противно вољи власника реч о фуртуму.

23) D. 47. 2. 43. 1. ... *et invito domino eos contrectando sine dubio furtum facit*; D. 47. 2. 46. 7: ... *Is ergo solus fur est, qui adrectavit, quod invito domino se facere scivit*; D. 47. 2. 46. 8: *Per contrarium quaeritur, si ego me invito domino facere putarem ...*

одговоран за фуртум. Одговоран је само ако прикрије лопова.²⁴⁾ Ко по вољи власника прими роба није ни лопов ни плагијатор, јер је такав акт више него очигледан (...*plus quam manifestum est*). Улпијан поставља реторско питање како било ко може бити лопов ако је деловао у складу са вољом власника.²⁵⁾ Оно што власник забрани, а неко преузме, али не са намером да сакрије, онда није лопов, ако пак прикрије, онда је постао лопов.²⁶⁾

Очигледно је да је воља власника незаобилазни елемент приликом одређења приватног простора у најопштијем смислу те речи. Повреда те воље је третирана као повреда приватне сфере само ако је такве природе да онемогућава власника да поврати интегритет свог простора. Тако је и данас, па Шелтон наводи да је Европски суд за људска права прихватио да чак и полуција и друга угрожавања животне средине могу довести до повреде права предвиђених Конвенцијом,²⁷⁾ нарочито 8. чланом који штити кућни и приватни живот (*for respect for home and private life*).²⁸⁾

Пошто је доживљавање приватног простора временом промењено пажњу је задобио легитимни интерес физичког лица. Приватни простор је онолики колики је приватни интерес, а мера приватног интереса се огледа у степену нечије одговорности и у постојању, или непостојању сагласности. То се најбоље види из следећег Улпијановог параграфа: Ако ја тебе унајмим да ми избељиш одећу, а ти потпуно неискусно и без сагласности одеш и даш на послугу Тицију и он почини фуртум, онда и теби припада тужба за фуртум, јер си одговоран за чување (*custodia*) ствари, али и мени против тебе, будући да ниси могао дати на послугу, и да си тим допуштањем починио фуртум. Тако у овом случају и лопов може да тужи за фуртум.²⁹⁾ Мајклс и Џансен наводе како су контракти и својина срж приватног права и у САД и у Немачкој. Америчка специфичност је у томе, кажу, што је уговор (*contract*) најбитнији, па све постаје део приватног права једном када се регулише кроз

24) D. 47. 2. 48. 1. ... *qui celat hoc ipso tenetur*. Бергер реч *teneri* преводи као „To be liable...“, Adolf Berger, „Encyclopedic Dictionary of Roman Law“, *Transactions of the American Philosophical Society*, New Series, American Philosophical Society, Philadelphia, No. 2/1953, стр. 731.

25) D. 47. 2. 48. 2.

26) D. 47. 2. 48. 3.

27) Мисли се на Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom*, Rome 4. XI 1950.

28) Dinah Shelton, „The Boundaries of Human Rights Jurisdiction in Europe“, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Duke University School of Law, Durham, Issue 1/2003, стр. 137.

29) D. 47. 2. 48. 4.

аутономију странака.³⁰⁾ Ово доста подсећа на наведена римска решења.

Туђа одговорност почиње тамо где престаје сагласност носиоца приватног интереса. Тако Целз наводи да је у случају колона који је након истека закупа без сагласности власника узео плодове, реч о лопову.³¹⁾ Треба истаћи да је у том параграфу Целз употребио израз *subreptam*. То је реч која указује на прикривено деловање.³²⁾ Ако неко по основу послуге или депозита користи ствар другачије од онога што је прихваћено, али мисли да то не чини без сагласности власника, није одговоран за фуртум, а не одговара ни по основу депозита.³³⁾ Интерес власника наткриљује предмет његове својине у сваком погледу. Тако роб не може бити примљен у такозвану колегију убогих (*collegio teniorum*) без сагласности свог власника.³⁴⁾ Некоме може изгледати претерана ова врста овлашћења према робу, јер зашто се противити његовој жељи да буде пристојно сахрањен. Међутим, удруживање сиромашних уопште, па и робова, па и у колегије, за собом повлачи питања могућих завера према власницима и према друштвеном и политичком систему. Вероватно ту треба тражити узрок овоме правилу. У сваком случају, реч је о томе да је и друштвени положај власника сматран делом његове приватне сфере. Данас наравно није тако, али и даље постоји склоност за широким тумачењем тог појма. Тако Коен и Гутиерез, говорећи о телеолошкој интерпретацији правних норми ЕУ, користећи се правом на поштовање приватног живота дају широку интерпретацију података о здрављу тако да ови обухватају све аспекте здравља и физичке и менталне.³⁵⁾ Слично томе, говорећи о пракси немачког

30) Ralf Michaels, Nils Jansen, „Private Law beyond the State? Europeanization, Globalization, Privatization“, *The American Journal of Comparative Law*, American Society of Comparative Law, Washington, No. 4/ 2006, стр. 849-850.

31) D. 47. 2. 68 (67). 5.

32) Тако Бергер каже да је то исто што и *obreptio*. „Surreptitious concealing of true facts in order to obtain an advantage...“, Adolf Berger, „Enciclopedyc Dictionary of Roman Law“, нав. дело, стр. 605. „The term *subreptio* (*subreperere*) has a similar meaning and refers rather to telling a false-hood for the same purpose“, Исто.

33) D. 47. 2. 77 (76).

34) D. 47. 22. 3. 2. Бергер каже како су колегије за сахрањивање (*collegia funeratitia*) често називане *collegia tenuiorum*, Adolf Berger, „Enciclopedyc Dictionary of Roman Law“, нав. дело, стр. 396. Реч је о томе да су се сиромашни удруживали како би обезбедили средства за пристојне сахране.

О колегијама више вид. Žika Bujuklić, *Forum Romanum, rimska država, pravo, religija i mitovi*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2012, стр. 226-227.

35) Koen Lenaerts, José A. Gutiérrez-Fons, „To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice“, *Columbia Journal of European Law*, Columbia Law School, New York City, Issue 2/2014, стр. 32, фн. 196. Треба имати у виду да је реч о ауторима од којих је први у време објављивања цитираног чланка био

Федералног Уставног суда, Пати наводи да нормативни карактер основних права налази свој израз у приватном праву посредно, кроз интерпретацију општих одредби.³⁶⁾

Нема повреде туђег приватног простора без намере која би то пратила. Тако Павле каже да ко ради инјурије развали врата, али други однесе ствар, нема фуртума: јер намера за прекршајем разликује делинквента.³⁷⁾ Јасна је потреба да субјективни услови служе за разликовање појава објективне стварности. То доприноси правној сигурности јер свако разликовање уводи ред у појавни свет. Тако је и један субјективан услов у виду добре вере сматран снажним гарантом легалности и сигурности правног промета. То се види из параграфа у коме Павле каже да је оно што је татор учи- нио кроз добру веру (*bona fide*) ваљано по рескриптим Трајана и Хадријана. Павле истиче да би другачије поступање довело до тога да нико не би куповао.³⁸⁾ Помпоније каже да ко својом кривицом претрпи штету, не сматра се да ју је претрпео.³⁹⁾ Ни неоправдан страх, по Целзу, не твори правни изговор.⁴⁰⁾ Дакле, и страх мора бити разуман.

Деликт фуртум је у својој основи прво био уперен против светиње и безбедности туђег дома. Одатле његов круцијални значај за разумевање предуслова приватног права. Ту се налазе корени идеје светости и неповредивости туђег приватног простора у врло широком смислу те речи, и неповредивости приватне својине. Али, оно што је много битније, ту су корени начела аутономије воље и начела правне сигурности. Може се закључити да је приватни дом неприкосновен као и аутономија воље⁴¹⁾ власника дома. С обзиром

заменик председника Европског суда правде (сада је председник), а други је секретар његовог кабинета.

36) Roza Pati, „Rights and Their Limits: The Constitution for Europe in International and Comparative Legal Perspective“, нав. дело, стр. 236-237.

37) D. 47.2.54 (53). Овом приликом је интересантно навести Џенкинсово запажање да намера у начелу није била значајна у погледу деликтне одговорности у Велшком средњовековном праву. Изузетак је деликт *sarhaed* – увреда, који одговара римској инјурији, истиче он. У овом случају је намера сама суштина деликта, јер ненамерни ударац није кажњаван, Dafydd Jenkins, „The Medieval Welsh Idea of Law“, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issues 3-4/1981, стр. 334.

38) D. 26. 7. 12.

39) D. 50. 17. 203.

40) D. 50. 17. 184.

41) Принцип аутономије воље је снажно афирмисан у класичном праву. О томе више вид. Милена Полојац, „Подела добити и губитка међу ортацима – римско право и модерна решења“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 2/2005, стр. 131-138.

да слободе нема без одговорности, било је разумљиво што је одговорност власника дома била предуслов његове аутономне воље. Сама неприкосновеност приватног дома је старија појава од аутономије воље физичког лица. Не само да је старија, него је и јача. Треба поновити, то је слично оној тзв. интимној приватној сфери (*intimate personal sphere*) дефинисаној у пракси немачког Федералног Уставног суда.

3. ПРАВНА СИГУРНОСТ И ЕФИКАСНО РЕШАВАЊЕ СПОРОВА

Тачно је да садашње европско право под снажним утицајем француске револуције као примарни циљ има већу правну сигурност.⁴²⁾ Не може се рећи да и сами Римљани нису имали у виду потребу за њоме. Зар поштовање преседана које су успостављали није одраз разумевања за значај правне сигурности? Наравно, нису изричито формулисали то начело, али та потреба налази свој израз у њиховим правним решењима. Познато је да класични правници често цитирају мишљења и проверена решења утицајних прет-класичних правника и тиме им указују дужно поштовање. То се види и кроз ословљавање тих ауторитета топлим називом *стари* (*veteres*). Потреба за правном сигурношћу је налагала да римско право изгради правило да се пресуђена ствар прихвата као истинита.⁴³⁾ Правна сигурност налаже и да оно што је од почетка штетно није могуће накнадно оснажити.⁴⁴⁾ Она је могућа једино без уплива тзв. дневно политичких разлога.

Интерпретација и примена права су од почетка биле у рукама уског броја специјалиста који су били оспособљени, а на руку им је ишла и добра процедурална основа, да се суочавају са практичним проблемима права на један објективан и научан начин, каже Интема.⁴⁵⁾ Због свега тога римско право представља једну целину у чијој је основи кохерентна логика иако је реч о доприносу бројних стваралаца. Те идеје римског права су прихваћене⁴⁶⁾ и живе у

42) Вид. Bernardo Perinan, „A Romanistic Approach on Unified European Private Law“, нав. дело, стр. 107.

43) D. 50. 17. 207.

44) D. 50. 17. 210.

45) Hessel E. Yntema, „Roman Law and Its Influence on Western Civilization“, нав. дело, стр. 86.

46) Интема каже да је немогуће одвојити формално усвајање римског права као *ius commune* од прихватања римских идеја, Hessel E. Yntema, „Roman Law and Its Influence

европским земљама и поред тога што *Corpus iuris civilis* није формални извор права.

Многи правни принципи и правна правила која су створена у античком Риму налазе се у темељима данашњих најразвијенијих друштава. Између осталог, ти принципи и та правила служе као једно од средстава за њихов уплив у друге културе. Као што су моћне државе средњег века (али не само средњег) себе желеле да представе као наследнике римског царства, тако су правни теоретичари свесни да у основи модерних правних система лежи римски правни корен.⁴⁷⁾ Али, је и римска империја преко тих принципа и правила вршила свој уплив у друге културе.

Римско право се снажно развило издавањем Ебуцијевог закона⁴⁸⁾ када је оснажена улога претора у судском поступку, када је уведен формуларни поступак. Настаје једна процедура чија је основна сврха ефикасно решавање спорова. А, ефикасности нема без правичности и разума. Претор се бави питањима у којима нема политичких сукоба, већ само сучељавања приватних интереса и то је добра подлога за уједначавање права. Рекло би се да он покушава да успостави основне трасе којима ће се решавати приватни спорови. Европска Унија комбинује приступе унификацији. Она покушава да успостави основне трасе које ће омогућити постепену унификацију прво тамо где је она најизгледнија.⁴⁹⁾ Посредно, али врло јасно и ефикасно регулише и делатност произвођача и трго-

on Western Civilization”, нав. дело, стр. 87. Римско право је интересантно не као модел за поједине институције, него пре као пример шеме и правила, каже Перинан. То се постиже општим подучавањем правника на његовим основама, Bernardo Perinan, „A Romanistic Approach on Unified European Private Law“, нав. дело, стр. 110.

- 47) Петровић каже да иза упоредног права и упоредног метода лежи идеја светског права, Милан Петровић у сарадњи са Милошем Прицом, *Увод у велике правне и управне системе (са европским управним правом)*, нав. дело, стр. 13. Он истиче како су Римљани први пут у историји човечанства као циљ истакли стварање „једног светског права“, Исто, стр. 13-14. „... и сами Римљани су почели да користе *ius gentium* и тако је дошло до првог настанка концепције светског права“, Исто, стр. 14. Иако је стварање целовитог светског права било немогуће, та концепција је, подвлачи Петровић, покренула развој упоредног права, Исто, стр. 18.
- 48) Донет око 130. пре Христа, вид. Žika Vujković, *Forum Romanum, rimska država, pravo, religija i mitovi*, нав. дело, стр. 336. Преторова „... делатност коју је он обављао у области правосуђа била је presudna за regulisanje privatnopravnih odnosa u Rimu“, Исто, стр. 605.
- 49) Чак и у области европског управног права владају специфични принципи. Тако Петровић каже да је најкарактеристичнији од њих „принцип кооперације (то јест, одсуства хијерархијског односа између правних поредака)“, Милан Петровић у сарадњи са Милошем Прицом, *Увод у велике правне и управне системе (са европским управним правом)*, нав. дело, стр. 411. Он каже да је Европски суд тај принцип извео из консеквенци које нису изричито биле предвиђене прописима, Исто. Такође, у ЕУ преовладава тзв. посредна управа, вид. Исто, стр. 422. О претпоставкама европеизације у праву ЕУ, вид. Исто, стр. 396. и даље.

ваца и даје снажан допринос стандардизацији квалитета производа и услуга.⁵⁰⁾ Петровић напомиње да у ЕУ постоји „и веома значајно поље непосредне управе“.⁵¹⁾ Тако се Европска комисија, напомиње он, стара „о примени заједничкога права у области политике конкуренције, не само од стране држава чланица, него и од појединаца, то јест предузећа“.⁵²⁾ Такође, државе чланице ЕУ су у складу са начелом лојалне кооперације дужне да примењују санкције када су у питању извршни управни акти Уније.⁵³⁾

Вијакер подвлачи како је Рим развио високо објективан метод за разрешење конфликта.⁵⁴⁾ Зар ефикасност правосудног система није оно на чему Европска унија упорно инсистира када је у питању приступање кандидата?

Вијакер каже како је приватно право у Риму остало ван битнијег интересовања законодавца. То је била срећна околност, подвлачи, јер је правни напредак у тој области био заштићен од интрига, демагогије и емоција.⁵⁵⁾ Тако је римско приватно право имало неопходан и стабилан континуитет.⁵⁶⁾ У прогресивности преторових иновација Вијакер види сличности са енглеским институтом правичности (*English equity*). Позива се на закључак Макса Вебера да харизму једног званичника више хране моралне и социјалне иновације, него традиција. Тако је и претор елиминисао, или редуковао старе ритуале који су карактеристични за *ius civile*, каже

50) Треба обратити пажњу на циљеве тзв. Ландове комисије. О томе вид. Vladimir Vuletić, „Da li je evropsko privatno pravo moguće“, *Pravni život*, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, br. 11/2008, стр. 89. „Tako, već u prvom stavu tzv. Landovih principa se navodi da su oni sačinjeni kao opšti princip ugovornog prava u Evropskoj Uniji, da će se primenjivati samo tamo gde se strane ugovornice na njih pozovu...“, Исто, стр. 89-90. „... imaju snagu tzv. mekih zakona“, али се... ређење националног права упоређује са овим принципима...“, Исто, стр. 90. Вулећић истиче како је класично римско право створило правила која су данас усвојила готово све европске државе у области заштите купаца од преварних радњи продаваца и како је унификација европског приватног права заснована управо на томе. Каже како су се та правила постепено развијала, Исто, стр. 93. и стр. 99. Сматра и да начело *caveat emptor* није у супротности са потребом заштите купца, Исто, стр. 94. Он повлачи паралелу са начелом да претор не штити безразложне страхове (у случају деликта *metus*), па тако „zakon ne štiti nepažljive kupce“, Исто, стр. 95.

51) Милан Петровић у сарадњи са Милошем Прицом, *Увод у велике правне и управне системе (са европским управним правом)*, нав. дело, стр. 422.

52) Исто.

53) Исто, стр. 424. О случајевима непосредне управе Уније вид. Исто, стр. 424. и даље.

54) Franz Wieacker, „The Importance of Roman Law for Western Civilization and Western Legal Thought“, *Boston College International and Comparative Law Review*, Boston College Law School, Issue 2/1981, стр. 265. Internet, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol4/iss2/2>, 20/06/2017.

55) Исто.

56) Исто.

Вијакер и успоставио је нове етичке стандарде преко *bonae fidei iudicia*.⁵⁷⁾ На претора су велики утицај имали учени правници и то је оно што је подарило такву величину римском праву. Он као политичар, пре свега, није био битно заинтересован за научни развој права, подвлачи Вијакер.⁵⁸⁾

Међутим, ефикасност римског правосудног система има много дубљи корен. Прве санкције су биле прилично сурове. Ни сам Закон дванаест таблица није имун од тога. Шта ће нам већа суровост од смртне санкције у случају манифестног фуртума.⁵⁹⁾ Да би се такве казне спровеле, а да то не изазове незадовољства и снажне друштвене потресе, била је потребна непристрасна процедура проналаска кривца. Таква је била ритуализована претрага туђих просторија,⁶⁰⁾ али такав је био и поступак за повраћај ствари, реивиндикациони поступак. У друштвеном миљеу из кога је природно израсла, ритуализована претрага је била довољно средство за онемогућавање да једна ствар противно вољи њеног власника пређе у туђе руке. Како је време пролазило и како су се мењали друштвени услови, тако је та основна рационална сврха претраге губила на ефикасности. Зато је у једном тренутку донет Атинијев закон како би се онемогућио одржај украдених ствари од стране лица које није било лопов.⁶¹⁾ Може се закључити да је римски систем решавања приватно-правних спорова био ефикасан, не зато што је претор као политичар био незаинтересован за њих (како то Вијакер закључује), него баш зато што су политички чиниоци били заинтересовани за ефикасно и опште прихватљиво решавање приватно-правних проблема. Били су заинтересовани да њихова и власт римске државе буде ефективна. Ту се заправо види значај једне такве, неко би рекао демократске и транспарентне процедуре за развој правосуђа. Независност правничке струке и њена самосталност не значи да она треба да буде одвојена од легитимних потреба које артикулишу политички чиниоци кроз стварање правних норми и правних процедура. Управо је та здрава веза битно допринела напретку Запада у односу на остали свет, али, и при-

57) Исто, стр. 266. Овај развој је био потребан јер је Рим после трећег века пре Христа апсорбовао напредни хеленски уговорни и кредитни систем, каже Вијакер. Иновације преторовог едикта су томе служиле, Исто.

58) Исто, стр. 266-267.

59) Вид. Г. 3. 189.

60) Вид. Г. 3. 192.

61) О томе више. Огњен Вујовић, *Римски деликт furtum у старом и класичном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду (докторска дисертација), Београд, 2014, стр. 239. и даље и стр. 199-246.

мамљивости таквог начина живота. То је нешто што је научено из римске правне традиције.

Поменутог института добре вере, на који указује Вијакер, не би ни било да није те добре динамике између онога што данас називамо правном струком и политичких актера са друге стране. Ови други свакако имају снажног потенцијала да разоре поверење уколико то желе. Али, исто то може и правна струка уколико њена независност није подређена оном што је легитимно, рационално и природно.⁶²⁾ Добра политика једноставно мора да познаје границе, али и потребе свога уплитања. Можда римски правници нису осећали потребу за дефинисањем појмова из разлога што су политичари (пре свега у виду претора) били заинтересовани за правну сигурност и ефикасно решавање приватно-правних проблема, а не обратно. У сваком случају, несумњиво је да добра правосудна политика води већој доступности правне заштите.

4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА - ДОСТУПНОСТ ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ЗА СТРАНЦЕ У СУДСКОМ ПОСТУПКУ КАО МЕРА УНИВЕРЗАЛИЗАЦИЈЕ ПРАВНИХ РЕШЕЊА

Одакле је могао да дође значајан ветар у леђа тенденцији универзализације него од процесног права.⁶³⁾ То је подручје на коме се сусрећу сукобљени приватни интереси.⁶⁴⁾ Корен приватног права се налази у светости дома. Након тога је приватна сфера добијала заштиту из разлога правичности, а онда и из разлога корисности.

62) Све су учесталије примедбе на тзв. стриктно тумачење прописа у пракси. О томе вид. Magdolna Sič, „Trajne vrednosti rimskog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Pravni fakultet Sveučilište u Splitu, br. 3-4/2006, стр. 399. и 393-394. Римско право, цитира Сич, „... nas uči da pravo nije skup paragrafa nezavisan od društvenih vrednosti i ciljeva“ и да зато оно правницима може „na najbolji način“ послужити у „odbrani od opasnosti pretrane specijalizacije i pravnog pozitivima...“, Исто, стр. 399.

63) Данас се и на том подручју дешава посебно значајно конвергирање различитих правних система. О томе више вид. С.Н. Van Rhee, „Civil Litigation in Twentieth Century Europe“, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issue 3/2007, стр. 307. Двадесети век има своје посебности које се огледају у томе да је сада енглеско процесно право постало ближе континенталном, Исто, стр. 307-308. Овај аутор сматра да не може бити речи о неком поједностављеном моделу по коме у цивилној процедури постепено јачају овлашћења судије, него пре о цикличном кретању, Исто, стр. 319.

64) Хербер сматра да су вође римског царства промућурно одлучиле да не-Римљане не искључе потпуно из римског права и да је то био почетак међународног приватног права, Franz-Rudolf Herber, „The Importance of the Latin Language and of Roman Law for Developments in European Law – Illustrated for Property Acquisition“, нав. дело, стр. 19.

Тако нас Гај извештава да код тужби са фингираним елементом постоје оне код којих се узима као да је peregrin у ствари римски грађанин, у случају да тужи у своје име или да га туже, а позвало се на тужбу коју су установили наши закони (*quae nomine nostris legibus actio constituta est*). То се чини ако је праведно да се та тужба прошири на peregrine, управо као што је то учињено у случају фуртума.⁶⁵⁾ На тај начин фикција служи као корак ка општијој примени права. Затим Гај на истом месту даје формулу те тужбе. За нас је битан део у коме се каже: ... за ког би ствар, да је римски грађанин, био осуђен као лопов (*quam ob rem eum, si civis Romanus esset, pro fure damnum decidere oporteret et reliqua*). Гај се дакле, позива на правду, или правичност (*iustum*). То је термин којим се римски правници служе много пута приликом дефинисања појава, али и решавања конкретних проблема. Поред тога, позивају се на природне разлоге, природно право, интерес.⁶⁶⁾ Ово решење донекле подсећа на то како Европски суд правде на једнак начин третира грађане држава чланица када су настањени, или посећују другу државу чланицу. По речима Смисманса, оваква делатност суда проширује тзв. недискриминаторски принцип ван групе економских миграната.⁶⁷⁾

Из формуле коју даје Гај јасно је да је peregrin могао одговарати и за саучесничку крађу (*ope et consilio*). То указује на свеобухватност овог решења. Међутим, поглед није потпун ако бисмо остали само на пуком нивоу правних норми. Не постоји друштво које не осуђује крађу и сасвим је разумљиво што су Римљани омогућили странцима да се укључе у овакве судске поступке. Поред тога, таквим решењем је обезбеђено да се послови између peregrina и Римљана одвијају несметано. Све је то тачно, али има и више од тога. То је, пре свега, још један делимичан вид (али, зато не и бенигни) укључивања странаца у правни систем Римљана много пре чувеног Каракалиног едикта из 212. године о додељивању права грађанства свим слободним становницима империје. Као такав, он доприноси асимилацији која је најуспешнија ако полази баш од оних питања око којих нема спора. Још је боље ако су то свакодневна питања, такозвани приватни проблеми. Ту је до изражаја дошла

65) G. IV 37. Да се не би десило да онај ко изгуби статус тиме оштети наше право, каже Гај, против њега се уводи тужба из разлога корисности (*actio utilis*) и фикцијом се узима да није изгубио статус, G. IV 38.

66) Бројни су ти примери, а овом приликом је интересантно навести пар њих. Тако Марцел каже да је у нејасним стварима потребна милосрднија интерпретација, јер није мање праведно оно што је извесније, D. 50.17.192. Целз каже да оно што је по природи ствари забрањено, ни један закон не може потврдити, D. 50.17.188.

67) Stijn Smismans, „New Governance—the Solution for Active European Citizenship, or the end of Citizenship?“, *Columbia Journal of European Law*, Columbia Law School, New York City, Issue 3/2007, стр. 598.

практичност и целисходност преторових решења. Могло би се рећи да је, што се права тиче, знатно пре поменутог едикта постепено и упорно вршена асимилација покореног становништва и кроз један вид индоктринације.⁶⁸⁾ По Аквилејевом закону, такође, перегрин се може наћи у улози тужиоца или туженог у вези накнаде штете, јер се фикцијом узима као да је римски грађанин.⁶⁹⁾ Познато је да су Римљани путем традиције као начина преноса својине омогућавали и странцима да учествују у промету вредних добара.⁷⁰⁾ Интерес је кључ проблема када треба одговорити на питање ко има право да тужи. Тако је и када треба одговорити на питање ко има право на тужбу у случају крађе писма које је једно лице упутило другом. Закључак је да право на тужбу има лице које не жели да му ствар буде украдена, то јест лице које има неке користи из онога што је написано. Такође, онај ко је одговоран за чување ствари може подићи тужбу.⁷¹⁾ О каквој је користи реч не види се из овог параграфа. То значи да је она схватана врло широко. Ова врло битна заштита писане комуникације уопште, добија на посебном значају ако се има у виду да су и перегрини могли да се послуже њоме.

Данас, пак европски правни системи пружају заштиту у складу са својим основним заједничким вредностима и нормама и особама из мањинских група, иако су те вредности супротне темељним схватањима мањинских култура.⁷²⁾ Тако је Европски суд за

68) „Највећи део људи тога није ни свестан. Сматрајући свој морал, обичаје, предрасуде, принципе, знање итд. нечим неутралним, што нема везе са класним односима, они преко одгоја и образовања репродукују исто оно против чега желе да се боре. Усвајајући институционални поредак, непроверене ставове, а нису свесни своје ограничености, одрасли 'социјализирају' младе у духу жеља владајуће мањине“, Радослав Гаџиновић, „Институционални оквири политичке доминације“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2017, стр. 17. „У сваком случају, неоспорно је да се индоктринација било које врсте најуспешније може вршити преко 'нормалних' породица. Дете кроз породицу у првом реду усваја и учвршћује појам приватне својине у најширем смислу речи“, Исто, стр. 19. „Врховни етички принципи индоктринације ('социјализације') свде се практично на следећа начела: буди задовољан оним што имаш, не дирај у туђе и низ других апстрактних порука које су са становишта детета чиста бесмислица“, Исто.

69) G. IV 37.

70) Хербер истиче како је *traditio* представљало правну процедуру која је стајала на располагању свим људима који су живели у римском царству, без обзира да ли је реч о римским грађанима, или не, Franz-Rudolf Herber, „The Importance of the Latin Language and of Roman Law for Developments in European Law – Illustrated for Property Acquisition“, нав.дело, стр. 19.

71) Вид. D. 47. 2. 14. 17, Шта је у том тексту класично, а шта је каснијег датума, као и о манама правничког језика који је употребљен вид. Herbert Felix Jolowicz, *Digest XLVII. 2, De Furtis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1940, стр. 19-20.

72) О томе више вид. Gabrielle Bickley, „When in Rome ... Minority Family Practices in a Liberal Society“, *UCL Jurisprudence Review*, University College London Faculty of Laws, London, 1998, стр. 13-15. Индоктринацији је могао да послужи и чувени параграф из Институција (мада има несумњив, па можда и револуционарни значај за развој правне

људска права, каже Бикли, утврдио да је такво уплитање у право на приватност неопходан елемент демократског друштва.⁷³⁾

Римско право је, такође, уважавало легитимне приватне интересе појединаца издвојених из контекста посебних култура. То је доприносило да постепено постаје незаобилазан и пожељан део живота свих становника империје. Тај процес су спроводили и надгледали политичари у виду претора. Били су у непосредном, свакодневном контакту са појединцима и њиховим и најобичнијим потребама. Што је најважније, били су заинтересовани за ефикасно правно уобличавање решења. Том приликом су омогућавали најплодотворније сусретање правне науке и праксе. Само тако, а не на некакав апстрактан начин, право постаје битан (а, можда и пресудан) део универзалне културе схваћене у најопштијем смислу те речи. А, тај контекст му, с друге стране, даје неодољиву привлачност. Ова лекција о стварању јединственог приватног права не губи на актуелности. Појединац, ма одакле долазио, само тако може стећи утисак да захваљујући својим способностима (слободан од неправичних и некорисних ограничења, ма одакле она долазила), легитимним и легалним путем може да увећа своје богатство и да се докопа и политичке моћи. Империја која штити његову приватну сферу, а посебно његову приватну комуникацију, више није непријатељ. То је сада обећана земља. Тако приватно право постаје *res publica* са неодољивим потенцијалом да буде оруђе асимилације и покорених и придошлица.

ЛИТЕРАТУРА

- Вујовић Огњен, *Римски деликт furtum у старом и класичном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду (докторска дисертација), Београд, 2014.
- Вукадиновић Радован Д., Вукадиновић Марковић Јелена, „Утицај глобализације права на нови светски поредак“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2017, стр. 103-120.
- Вулетић Владимир, „Дух римске правне науке као темељ европских интеграција Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2015, стр. 255-274.

мисли и друштвених односа): Смисао права се огледа у следећем: часно живети, другоме не треба штетити и свакоме што је његово допустити, I. 1. 3. У тој формулацији, као и у даљем тексту параграфа не прави се разлика између римских грађана и других лица. Она је могла да представља савршено формулисано мото за уплив у туђе културе и за игнорисање неких њихових вредности, па тако и да погодије асимилацији. Нарочито ако се има у виду да је реч о Институцијама, уџбенику за студенте права.

73) Исто, стр. 13.

- Гафиновић Радослав, „Институционални оквири политичке доминације“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2017, стр. 13-28.
- Ђурђевић Душанка, „Soft law у европском комунитарном праву“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови сад, бр. 1/2013, стр. 101-116.
- Петровић Милан у сарадњи са Прицом Милошем, *Увод у велике правне и управне системе (са европским управним правом)*, II измењено и допуњено издање, Свен Ниш, Ниш, 2015.
- Полојац Милена, „Подела добити и губитка међу ортацима – римско право и модерна решења“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2005, стр. 130-144.
- Basedow Jürgen, „Uniform Private Law Conventions and the Law of Treaties“, *Uniform Law Review*, International Institute for the Unification of Private law (UNIDROIT), Rome, Issue 4/2006, стр. 731-747.
- Berger Adolf, „Enciclopedyc Dictionary of Roman Law“, *Transactions of the American Philosophical Society*, New Series, American Philosophical Society, Philadelphia, No. 2/1953, стр. 333-809.
- Bickley Gabrielle, „When in Rome ... Minority Family Practices in a Liberal Society“, *UCL Jurisprudence Review*, University College London Faculty of Laws, London, 1998, стр. 1-18.
- Blecher M. D., „Aspects of Privacy in the Civil Law“, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issues 3-4/1975, стр. 279-296.
- Brasil Pat, „Reception of Uniform Law into National Law: an Exercise in Good Faith and Progressive Development of the Law“, *Uniform Law Review*, International Institute for the Unification of Private law (UNIDROIT), Rome, Issue 2-3/1998, стр. 313-322.
- Bujuklić Žika, *Forum Romanum, rimska država, pravo, religija i mitovi*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.
- Clive Eric, „Key concepts in uniform and regional private law instruments: an emerging consensus?“, *Uniform Law Review*, International Institute for the Unification of Private law (UNIDROIT), Rome, Issue 1/2013, стр. 32-49.
- Herber Franz-Rudolf, „The Importance of the Latin Language and of Roman Law for Developments in European Law – Illustrated for Property Acquisition“, *European Scientific Journal*, European Scientific Institute (ESI), No. 34/2013, стр. 1-21.
- History and Overview*, Internet, <http://www.unidroit.org/about-unidroit/overview>, 18/07/2017.
- Jenkins Dafydd, „The Medieval Welsh Idea of Law“, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issues 3-4/1981, стр. 323-348.
- Jolowicz Herbert Felix, *Digest XLVII. 2, De Furtis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1940.

- Lei Chen, „The historical development of the Civil Law tradition in China: a private law perspective“, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issue 1 and 2/2010, стр. 159-181.
- Lenaerts Koen, Gutiérrez-Fons José A., „To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice“, *Columbia Journal of European Law*, Issue 2/2014, стр. 3-61.
- Michaels Ralf, Jansen Nils, „Private Law beyond the State? Europeanization, Globalization, Privatization“, *The American Journal of Comparative Law*, American Society of Comparative Law, Washington, No. 4/ 2006, стр. 843-890.
- Pati Roza, „Rights and Their Limits: The Constitution for Europe in International and Comparative Legal Perspective“, *Berkeley Journal of International Law*, University of California Berkeley School of Law, Berkeley, Issue 1/2005, 223-280.
- Perinan Bernardo, „A Romanistic Approach on Unified European Private Law“, *Roman Legal Tradition*, The Ames foundation at the Harvard Law Scholl and University of Glasgow School of Law, Vol. 1, 2002, стр. 104-111.
- Rodriguez Iglesias G. C., „The Protection of Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities“, *Columbia Journal of European Law*, Columbia Law School, New York City, Issue 2/1995, стр. 169-181.
- Shelton Dinah, „The Boundaries of Human Rights Jurisdiction in Europe“, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Duke University School of Law, Durham, Issue 1/2003, 95-153.
- Sič Magdolna, „Trajne vrednosti rimskog prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Pravni fakultet Sveučilište u Splitu, br. 3-4/2006, стр. 383-401.
- Stin Smismans, „New Governance-the Solution for Active European Citizenship, or the end of Citizenship?“, *Columbia Journal of European Law*, Columbia Law School, New York City, Issue 3/2007, стр. 595-622.
- Van Rhee C.H., „Civil Litigation in Twentieth Century Europe“, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, Brill, Leiden, Issue 3/2007, стр. 307-319.
- Vuletić Vladimir, „Da li je evropsko privatno pravo moguće“, *Pravni život*, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, br. 11/2008, стр. 87-100.
- Vuletić Vladimir, „Uticaj i doprinos rimskog prava na savremena rešenja“, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, Panevropski Univerzitet „Apeiron“, Banja Luka, br. 2/2012, стр. 184-206.
- Wieacker Franz, „The Importance of Roman Law for Western Civilization and Western Legal Thought“, *Boston College International and Comparative Law Review*, Boston College Law School, Issue 2/1981, стр. 257-281. Internet, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol4/iss2/2>, 20/06/2017.
- Yntema Hessel E., „Roman Law and Its Influence on Western Civilization“, *Cornell Law Quarterly*, Cornell Law School, Ithaca, Issue. 1/1949, стр. 77-88. Internet, <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol35/iss1/4>, 21/06/2017.

Zimmermann Reinhard, *The Law of Obligations, Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Yuta, Cape Town, 1990.

Ognjen Vujovic

INFLUENCES OF ROMAN LAW ON EUROPEAN PRIVATE LAW

Resume

In this work a try has been made to identify impact of certain concepts of Roman delict law to some aspects of European private law tradition and culture. Therefore the Roman delict *furtum* has been chosen, because it represents threat to what is the core of every private law relations. It is so even though today theft represents criminal act and not personal delict. Because this delict has changed its character and survived expansion of concept, the Roman private law has become more inclusive, not only by concept but in the meaning of application to peregrine also, not only the Roman citizens. It could be said that contributed to gradual assimilation of indignant population.

The Roman law strongly grew after proclamation of *lex Aebutia* which enlarged the role of *praetor* in court procedure and has been involved in formulary procedure. This is a certain procedure which basic purpose is effective resolution of dispute. But, there is no efficiency without justice and reason. That is how the Roman private law developed and upgraded gradually and patiently. *Praetor* was guided by the logic of reasonable politician who solved the problems of everyday life among citizens. He is dealing with issues with no political conflict, but only facing the personal interest.

It seems that EU tries of unification of private law starts with similar needs, specifically having in mind the goals of so called Lando Commission.

Many of legal principles and law rules which were made in antique Rome are the base of today most developed communities. Among others, those principles and those rules are used as resources for influences to other cultures.

Keywords: European Union, European Private Law, International Private Law, *furtum*, death penalty, assimilation

* Овај рад је примљен 20. јула 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Радојица С. Лазућ

Академија за националну безбедност, Београд

ЗАШТИТА ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА – ОД ПРАВНОГ ОСНОВА ДО ПРАКТИЧНЕ ПРИМЕНЕ

Сажетак

У сваком друштву, било оно демократско или не, постоје одређени подаци, који нису доступни јавности. Они су изузети од могућности остваривања увида грађана у њихове садржаје и као такви проглашени су тајним. Током развоја људског друштва тајни подаци, политичке, економске, безбедносне и друге природе, били су моћно средство у рукама власти. Тачна и поуздана информација и податак су одувек били од посебног значаја за постизање жељених циљева. Циљ рада је критичка анализа проблема заштите тајности података од правног основа па све до практичне стране овог веома сложеног проблема.

Доношењем новог Закона о тајности података на јединствен начин устројена је ова област у Републици Србији. Иако је имплементација наведеног закона текла веома споро, јер су одређена решења тешко примењива у пракси, ипак, он представља веома значајни помак у овој области. Дакле, у овом раду су анализирани правни прописи, процедуре за остваривање приступа тајним подацима (сертификација), које су успостављене тим законом, као и у којој мери се, до сада, његова примена остварила у пракси.

Кључне речи: тајни податак, заштита података, сертификација, размена података, Канцеларија Савета, службе безбедности

1. УВОД

Савремено друштво, према Урлиху Беку, представља *друштво ризика* које он дефинише „као друштво науке, комуникационих и информационих средстава, сложених конгломерата група и моћи наспрам природе и између људи.“¹⁾ Од самог настанка људског друштва човек је настојао да одређене врсте важних информација, до којих је дошао на најразличитије начине, сачува од других лица и друштвених група. Да би их сачувао и обезбедио себи примат, било у политичкој, војној, економској или некој другој сфери, морао је да устроји одређену методологију и правила, како у прикупљању, исто тако и у чувању таквих података. У том смислу развијале су се и одговарајуће процедуре у обезбеђивању заштите свих врста прикупљених података. Свакако треба нагласити да слободан приступ информацијама представља једно од веома значајних права грађана и основ демократског друштва.²⁾ Наравно са друге стране приватност и заштита података представљају једно од основних вредности грађана у демократском друштву, што је признато Европском конвенцијом о људским правима и Универзалном декларацијом о људским правима.³⁾

Како бисмо разумели значење термина „податак“ и „тајни податак“ потребно је, најпре, појаснити шта ти појмови представљају, као и на који начин неко одлучује који податак потпада под режим заштите.

Постоји мноштво тумачења везаних за значење ових термина. Тако за Обрена Ђорђевића „податак је назив за скуп међусобно повезаних делатности које сачињавају јединствену целину“,⁴⁾ а тајни подаци „представљају посебне вредности датог друштва“, чија заштита је „одређена законом или наредбом надлежног државног органа“. ⁵⁾ Према истом аутору, одговорни субјекти за њи-

1) Миша Стојадиновић, Виолета Рашковић Таловић, „Изазови развоја демократије у савременом друштву: политичко насиље и теорија (не)праведног рата“, *Српска политичка мисао*, vol. 51, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 49-64.

2) Дејан Миленковић Војин Ракић, *Слободна приступ информацијама и јавна управа*, Комитет правника за људска права, Београд, 2005.

3) Опширније о овоме видети: George Danezis, Josep Domingo-Ferrer, Marit Hansen, Jaap-Henk Hoerpmann, Daniel Le Métayer, Rodica Tîrtea, Stefan Schiffner, *Privacy and Data Protection by Design – from policy to engineering*, December 2014, European Union Agency for Network and Information Security (ENISA), 2014.

4) Више о томе видети: Обрен Ђорђевић, *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 280.

5) Исто, стр. 378.

хову заштиту предузимају потребне мере да их непријатељ или непозвана лица не сазнају. То су, углавном, подаци политичке, војне и економске врсте, а који су значајни за одбрану, безбедност и привреду земље.⁶⁾

За Мила Бошковића податак представља чињеницу или обавештење на основу којих се о нечему може закључивати или одлучивати,⁷⁾ док тајни подаци (који могу бити политичке, војне, економске или безбедносне природе) представљају чињенице чије би одавање или изношење у јавност могло проузроковати штету у одређеној области, пословном субјекту, организацији, органу или држави. Исти аутор наглашава да се критеријуми о тајности, заштити и чувању података утврђују законима, интерним и другим прописима у складу са законом, а да се неовлашћено одавање квалификује као кривично дело.⁸⁾ Свакако треба обратити пажњу и на улогу медија у овоме јер они представљају главни извор информација грађана.⁹⁾

За нас је најрелевантније значење садржано у Закону о тајности података.¹⁰⁾ На основу поменутог закона „податак од интереса за Републику Србију је сваки податак или документ којим располаже орган јавне власти, који се односи на територијални интегритет и сувереност, заштиту уставног поретка, људских и мањинских права и слобода, националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње послове и спољне послове“.¹¹⁾ Према одредбама истог закона „тајни податак је податак од интереса за Републику Србију који је законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеном у складу са законом, одређен и означен одређеним степеном тајности“.¹²⁾

У смислу овог закона, тајним податком не сматра се податак који је означен као тајна ради прикривања кривичног дела, преко-

6) Исто, стр. 378.

7) Више о томе видети: Мило Бошковић, *Криминолошки лексикон*, Матица српска, Нови Сад, 2015, стр. 370.

8) Исто, стр. 512.

9) 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. 371-384.

10) Закон о тајности података Народна скупштина Републике Србије усвојила је 11. децембра 2009. године. Објављен је у *Службеном гласнику РС*, бр. 104/09. а почео је да се примењује од 1. јануара 2010. године.

11) Види: члан 2. тачка 1. Закона о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

12) Види: члан 2. тачка 2. истог закона.

рачења овлашћења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или поступања органа јавне власти.

Када се говори о њиховој тајности и заштити од непожељних корисника, треба рећи да није сваки податак који ствара одређена институција такве важности да мора бити заштићен. Из тих разлога ова материја се уређује посебним законима. И поред тога, сведоци смо да и најважнији и строго чувани подаци, понекад и на волшебан начин, процуре у јавност. Најразличитија истраживања спроведена у овој области показала су да највећи број података, који представљају било који облик тајности, произведен је у државним институцијама, укључујући ту и сектор безбедности.

Службе безбедности у Републици Србији и пре усвајања и почетка спровођења овог закона, поштујући раније донешене правне прописе, имале су посебан режим у стварању и чувању података и информација у своме поседу. „Свака држава својим законским прописима јамчи заштиту одређених података или одређених сазнања о нечему. Сватко је дужан чувати било коју од ових тајни и то без обзира на начин сазнања тајних података или стјецања могућности увида у тајне податке.“¹³⁾

Применом новог Закона о тајности података поменути режим прилагођен је и устројен са актуелним правним нормама.¹⁴⁾

2. ЗНАЧАЈ НОВОГ ЗАКОНА О ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА

Одређивање и заштита тајности података, начин поступања са тајним подацима и посебне заштитне мере чувања, су питања која све до краја 2009. године у Србији нису била уређена једним законом који успоставља основне принципе правног уређења у овој области. Одредбе, које се тичу тајности података, биле су садржане у више закона којима су регулисане различите области, од Закона о одбрани, преко закона који регулишу рад служби безбедности, закона којим су регулисане активности Министарства спољних послова, све до Закона о полицији, као основног закона у области унутрашњих послова.

13) Бранко Перан, Мирко Горета, Кристина Вуковишић, „Појам и врсте тајни“, *Зборник радова Велеучилишта у Загребу*, бр. 3-4/2015.

14) Више о томе види: члан 11. Закона о безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – Одлука УС и 66/14; члан 31. и 32. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 55/12 – Одлука УС и 17/13; *Информатор о раду БИА – ажуриран 4. јануара 2017. године*, стр. 44–45, Internet, <http://www.bia.gov.rs/download/dokumenta/Informator.pdf>, 02/03/2017; Радојица Лазић, *Контрола служби безбедности*, Академија за националну безбедност, ЈП *Службени гласник*, Београд, 2014, стр. 65–66.

Мрежу прописа којима су регулисана нека питања која се тичу тајности података, поред ових закона, чине и бројни подзаконски акти – правилници, уредбе, инструкције и упутства. Сви ти прописи, углавном, нису међусобно били усклађени, тако да се из њих врло тешко, или готово немогуће, могло закључити, на којим правним принципима се заснивала цела ова област.¹⁵⁾

Такав правни недостатак натерао је законодавца да систем одређивања и заштите тајности података уреди једним законом, којим су установљени основни принципи за проглашавање докумената тајним, за класификацију, поступање, чување, али и надзор над спровођењем свих законом уређених мера.

У складу са позитивним правним прописима коју уређују ову област Законом о тајности података, као и подзаконским актима и прописима, државне институције у обавези су да примењују опште и посебне, нормативне, физичко-техничке и логистичке, појединачне и комбиноване, мере заштите података, који су у поседу институције, без обзира на облик и начин вођења тих података. Ове мере, поред осталог, обухватају следеће: одређивање руковоца подацима; одређивање посебних зона зграда и просторија намењених заштити података; мере физичко-техничке заштите, укључујући и уградњу техничких средстава заштите; утврђивање безбедносне зоне и заштиту ван безбедносне зоне; посебне мере заштите које се примењују приликом транспорта документације, а које се предузимају ради спречавања губљења, крађе или уништења.

Нормативне мере заштите, које се примењују на основу Закона о тајности података, обухватају поред организационих и кадровске ресурсе. На основу тих мера подацима могу приступити само лица која поседују одговарајућа овлашћења. Уколико се ради о подацима који поседују одређени степен тајности, лице мора имати лиценцу, односно сертификат за приступ тој врсти тајних података, што подразумева и одговарајућу безбедносну проверу и потписану изјаву о обавези чувања тајности података. Физичко-техничке мере заштите података обухватају техничку заштиту објеката и просторија, уз примену свих средстава заштите (електронска, механичка, противпожарна и сл.).

За спровођење Закона о тајности података било је потребно испунити читав низ предуслова, што захтева не само одређено време и усклађивање других прописа, већ и успостављање неких органа без чијег ефективног деловања није било могуће спроводити такав закон. Поред тога, било је потребно радити и на изградњи

15) Ђорђе Поповић, „Коментар закона о тајности“, *Безбедност Западног Балкана*, октобар – децембар 2009, стр. 4-5.

капацитета државних органа који су значајни за спровођење и контролу у поступку примене Закона о тајности података.¹⁶⁾

У том смислу, веома значајна улога, која је садржана у Закону о тајности података, одређена је Канцеларији Савета за националну безбедност, којој је усвајањем поменутог закона придодата и обавеза да се стара о заштити тајних података.

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података (у даљем тексту: Канцеларија Савета)¹⁷⁾ је стручна служба Владе са својством правног лица, у чијој су надлежности одређени послови спровођења и контроле примене овог закона и надзор над спровођењем Закона о тајности података.

Влада поставља и разрешава директора и заменика директора Канцеларије Савета, по прибављеном мишљењу Савета за националну безбедност, са мандатом на пет година.¹⁸⁾ Директор Канцеларије Савета подноси Влади Годишњи извештај о активностима у оквиру надлежности Канцеларије Савета. Размена тајних података са страним државама и међународним организацијама врши се преко Канцеларије Савета, осим ако посебним законом или закљученим међународним споразумом није друкчије одређено.

Извештај који садржи бројчане показатеље о размени тајних података са страном државом или међународном организацијом, орган јавне власти доставља Канцеларији Савета најмање једном

16) У Годишњем извештају Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података за 2014. годину истиче се да је Безбедносно-информативна агенција током 2014. године готово у потпуности имплементирала одредбе Закона о тајности података и била први орган јавне власти у Републици Србији који је прешао на нов систем одређивања и заштите тајних података. На плану заокруживања нормативног оквира из ове области, Агенција је: донела Одлуку о одређивању тајних података Безбедносно-информативне агенције, са листама тајних података Агенције, одредила лица овлашћена за одређивање тајних података у Агенцији и прописала радна места на којима припадници Агенције имају приступ тајним подацима у складу са принципом „Потребно да зна“. Исти извор наводи, да је у извештајном периоду, Агенција је са страним партнерима разменила укупно 1183 информације које су третирали тероризам, транснационални организовани криминал и недозвољену пролиферацију оружја, војну опрему и робе двоструке намене; *Zakon o tajnosti podataka. Analiza Centra za evroatlantske studije*, Internet, https://www.ceas-serbia.org/images/2015-i-pre/CEAS_analiza_-_Zakon_o_tajnosti_podataka_-_maj_2015.pdf, 02/03/2017.

17) Канцеларија Савета за националну безбедност образована је у складу са чланом 8. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 72/12, а на основу Уредбе Владе Републике Србије о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност од 6. фебруара 2009. године, *Службени гласник РС*, бр. 12/09. Даном ступања на снагу Закона о тајности података наставаља са радом под називом Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

18) Види: члан 3. и 4. Уредбе о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност.

годишње. Канцеларија Савета обавештава страну државу, односно међународну организацију о безбедности страних тајних података добијених у међународној размени. Канцеларија Савета прима обавештења од стране државе, односно међународне организације о безбедности тајних података које је Република Србија предала у међународној размени.

3. СТЕПЕН И РОКОВИ ТАЈНОСТИ ПОДАТАКА

Одредбама Закона о тајности података дефинисана су четири степена тајности докумената.¹⁹⁾ То су:

„ДРЖАВНА ТАЈНА“ – са роком тајности од 30 година;

„СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ – са роком тајности од 15 година;

„ПОВЕРЉИВО“ – са роком тајности од 5 година;

„ИНТЕРНО“ – са роком тајности од 2 године.

Уредбом о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“²⁰⁾ регулисано је да се тајни податак може одредити и означити степеном тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу, његовом злоупотребом или уништавањем настала неотклоњива тешка штета по интересе Републике Србије, која за последицу може имати: 1) непосредно и изузетно озбиљно угрожавање територијалног интегритета и суверености Републике Србије; 2) непосредно и изузетно озбиљно угрожавање уставног поретка и демократских принципа Републике Србије; 3) масован губитак људских живота или изузетно озбиљну претњу по живот или здравље људи или имовину великог обима; 4) изузетно озбиљну и дугорочну штету по економске интересе Републике Србије; 5) изузетно озбиљно угрожавање националне и јавне безбедности, одбране или активности безбедносних и обавештајних служби; 6) изузетно озбиљно угрожавање интереса кривичног гоњења, сузбијања кривичних дела и функционисања правосуђа; 7) изузетно озбиљно угрожавање оперативних и функционалних способности Војске Србије и других снага одбране Републике Србије; 8) изузетно озбиљно угрожавање међународног положаја Републике Србије и сарадње са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима.

19) Види: члан 14. Закона о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

20) Уредба је објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 46/2013 од 24.05.2013. године, ступила је на снагу 01.06.2013, а примењује се од 01.09.2013. године.

Истом Уредбом дефинисано је да се тајни податак може одредити и означити степеном тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу, његовом злоупотребом или уништавањем настала тешка штета по интересе Републике Србије, која за последицу може имати: 1) изузетно озбиљно угрожавање територијалног интегритета и суверености Републике Србије; 2) изузетно озбиљно угрожавање уставног поретка и демократских принципа Републике Србије; 3) губитак људских живота у већем броју или претњу по живот или здравље људи или неко друго важно добро већег броја лица; 4) тешку штету по средњорочне економске интересе Републике Србије; 5) озбиљно угрожавање активности безбедносних и обавештајних служби; 6) озбиљно угрожавање интереса кривичног гоњења, сузбијања кривичних дела и функционисања правосуђа; 7) озбиљно угрожавање оперативних и функционалних способности Војске Србије и других снага одбране Републике Србије; 8) озбиљно угрожавање међународног положаја Републике Србије и сарадње са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима; 9) озбиљно погоршање ситуације које изазива међународне тензије.

Уредбама о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у органима јавне власти,²¹⁾ у Министарству одбране,²²⁾ у Министарству унутрашњих послова²³⁾ и у Безбедносно-информативној агенцији²⁴⁾ одређени су подаци који потпадају под наведени степен тајности.

Степеном тајности „ПОВЕРЉИВО“ У Уредби, која се односи на Безбедносно-информативну агенцију, може се одредити и означити податак, ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу, његовом злоупотребом или уништавањем настала штета по интересе Републике Србије, која за последицу може имати: 1) угрожавање територијалног интегритета и суверености Републике Србије; 2) угрожавање уставног поретка и демократских принципа Републике Србије; 3) губитак људских живота или претњу по живот или здравље људи или имовину; 4) штету по економске интересе Републике Србије; 5) угрожавање националне и јавне безбедности, одбране или активности безбедносних и обавештајних служби; 6) угрожавање интереса кривичног гоњења, сузбијања

21) Уредба је објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 46/2013 од 24.05.2013. године, ступила је на снагу 01.06.2013, а примењује се од 01.09.2013. године.

22) Види: *Службени гласник РС*, бр. 66/2014.

23) Види: *Службени гласник РС*, бр. 105/2013.

24) Види: *Службени гласник РС*, бр. 70/2013.

кривичних дела и функционисања правосудја; 7) угрожавање оперативних и функционалних способности Војске Србије и других снага одбране Републике Србије; 8) угрожавање међународног положаја Републике Србије и сарадње са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима.²⁵⁾

У истој Уредби тајни податак може се одредити и означити степеном тајности „ИНТЕРНО“, ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу, његовом злоупотребом или уништавањем настала штета по рад, односно обављање задатака и послова Агенције, која за последицу може имати: 1) смањење оперативних и функционалних способности Агенције; 2) угрожавање сарадње Агенције са безбедносним и обавештајним службама других држава, међународних организација и другим међународним субјектима; 3) нарушавање поверења грађана у законитост и стручност рада Агенције.²⁶⁾

Продужење наведених рокова законодавац је предвидео у случајевима ако после истека постоје разлози да се податак и даље чува као тајни. Влада или овлашћено лице може једном продужити рок за престанак тајности најдуже за временски период утврђен за поједине степене тајности.²⁷⁾

4. ИЗДАВАЊЕ СЕРТИФИКАТА ЗА ПРИСТУП ТАЈНИМ ПОДАЦИМА

У складу са овим законом, Канцеларија Савета поступа по захтевима за издавање сертификата и дозвола; обезбеђује примену стандарда и прописа у области заштите тајних података; стара се о извршавању прихваћених међународних обавеза и закључених међународних споразума између Републике Србије и других држава, односно међународних органа и организација у области заштите тајних података и сарађује са одговарајућим органима страних држава и међународних организација; израђује и води Централни регистар страних тајних података; предлаже образац безбедносног

25) Види: члан 3. Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 70/2013.

26) Види: члан 4. Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 70/2013.

27) Види: члан 20. Закона о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

упитника; предлаже образац препоруке, сертификата и дозволе; води евиденцију о издатим сертификатима, односно дозволама, као и евиденцију о одбијању издавања сертификата, односно дозвола; организује обуку корисника тајних података у складу са стандардима и прописима; предлаже Влади план заштите тајних података за ванредне и хитне случајеве; опозива тајност податка у складу са одредбама овог закона, после престанка органа јавне власти који немају правног следбеника; обавља послове који се односе на заштиту тајних података; сарађује са органима јавне власти у спровођењу овог закона у оквиру своје надлежности; обавља и друге послове који су предвиђени овим законом и прописима донетим на основу овог закона.

Република Србија, приликом израде Закона о тајности података, те употпуњавања пакета закона о заштити података, водила је рачуна о стандардима и захтевима у области система тајности података који се односе на саме органе Европске уније и заштиту тајних података у поседу органа Европске уније, нарочито на заштиту информација до којих је Европска унија дошла у комуникацији са другим међународним организацијама и државама чланицама у циљу дефинисања правног оквира и осигурања спровођења докумената у овој области.

На основу захтева поступак сертификације физичког или правног лица за приступ националним и страним тајним подацима одређеног степена тајности покреће Канцеларија Савета.

Поступак сертификације, односно издавања сертификата за приступ тајним подацима, подразумева процедуру вршења одговарајуће безбедносне провере, по чијем окончању и извештају са препоруком Канцеларија Савета поступа. Зависно од степена тајности података, постоје три врсте безбедносне провере: 1) основна безбедносна провера, за податке означене степеном тајности „ИНТЕРНО“ и „ПОВЕРЉИВО“; 2) потпуна безбедносна провера, за податке означене степеном тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“; 3) посебна безбедносна провера, за податке означене степеном тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“.

Законом је регулисано да безбедносну проверу за приступ тајним подацима и документима степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ врши Безбедносно-информативна агенција. За приступ тајним подацима и документима означеним степеном тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ безбедносну проверу врши Министарство унутрашњих послова. Приступ тајним подацима и документима свих степена тајности за лица за-

послена на дужностима у Министарству одбране и Војсци Србије врши Војнобезбедносна агенција. Такође, безбедносну проверу за приступ тајним подацима и документима степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ за лица запослена на пословима у Безбедносно-информативној агенцији, обавља Безбедносно-информативна агенција. Безбедносну проверу за приступ тајним подацима и документима степена тајности „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“ за лица која су запослена у Министарству унутрашњих послова врше припадници тог министарства.²⁸⁾

Надлежни државни орган, на основу поднетог захтева, односно безбедносног упитника у обавези је да основну безбедносну проверу изврши у року од 30 дана, потпуну безбедносну проверу најдуже до 60 дана, док је 90 дана предвиђени рок за завршетак посебне безбедносне провере.

Неопходно је нагласити да сертификација представља само персонални елемент система заштите тајних података, као и да је потребно задовољити и остале елементе поменутог система у циљу адекватног и превентивног деловања.²⁹⁾

Деловање сектора безбедности, углавном се базира на тајним подацима, па је из тих разлога, сасвим разумљиво, да прикупљањем, обрадом и анализом таквих података настају материјали, процене за конкретне активности и поступања, која се односе на актуелне безбедносне претње.

Приступ тајним подацима могућ је на начин и под условима само утврђеним прописима донетим на основу овог закона и међународним споразумима. Овлашћеним лицима за одређивање тајности податка сматрају се: председник Народне скупштине, председник Републике, председник Владе, руководилац органа јавне власти, изабрани, постављени или именовани функционер органа јавне власти који је за одређивање тајних података овлашћен законом, односно прописом донетим на основу закона или га је за то писмено овластио руководилац органа јавне власти, као и лице запослено у органу јавне власти које је за то писмено овластио руководилац тог органа.

28) Види: члан 54. истог закона.

29) Види: Бојан Стаменковић, „Потрага за уверењем“, *Свет безбедности*, број 3/14, Београд, 2014, стр. 79.

5. РАЗМЕНА ПОДАТАКА СА СТРАНИМ ДРЖАВАМА И МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

У складу са Законом о тајности података, размена тајних података са страним државама и међународним организацијама врши се преко Канцеларије Савета, осим ако посебним законом или закљученим међународним споразумом није друкчије одређено.

Законом о тајности података предвиђено је да се тајни подаци могу размењивати са страним државама и међународним организацијама само на основу закључених међународних споразума. Једино у крајње неповољним политичким, економским или одбрамбено-безбедносним околностима за Републику Србију и ако је то неопходно ради заштите њених виталних интереса, а на захтев органа јавне власти, Канцеларија Савета размењује тајне податке са страном државом, односно међународном организацијом и без претходно закљученог међународног споразума.

Према овом Закону, страни тајни податак је „податак који Републици Србији повери страна држава или међународна организација уз обавезу да га чува као тајни, као и тајни податак који настане у сарадњи Републике Србије са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима, у складу са закљученим међународним споразумом који је са страном државом, међународном организацијом или другим међународним субјектом закључила Република Србија“.³⁰⁾

Документ који садржи страни тајни податак задржава ознаку степена тајности којим је означен у страниој држави или међународној организацији. Морала би, дакле, постојати еквивалентност одговарајућих ознака тајности. При означавању степена тајности докумената, за документа намењена за сарадњу са страним државама, међународним организацијама, односно другим субјектима међународног права, осим ознака тајности које су одређене Законом о тајности података могу се користити ознаке степена тајности на енглеском језику и то:

- 1) „Top Secret“ одговара ознаци степена тајности „Државна тајна“;
- 2) „Secret“ одговара ознаци степена тајности „Строго поверљиво“;
- 3) „Confidential“ одговара ознаци степена тајности „Поверљиво“;

30) Види: члан 2. став 1. тачка 3. истог закона.

- 4) „Restricted“ одговара ознаци степена тајности „Интерно“.³¹⁾

Страни тајни подаци могу потпадати под специфичан режим ако је тако утврђено међународним обавезама које је Република Србија преузела. Тако се рок чувања тајности података може продужити и након истека законских рокова за престанак тајности, уколико је то предвиђено међународним споразумом или другим међународним обавезама Републике Србије,³²⁾ супротно наведеној ситуацији, опозив тајности се може извршити и пре истека законских рокова ако је то у јавном интересу или због извршавања међународних обавеза. Процедуре промене степена и рока тајности, као и опозива тајности страног тајног податка, вршиће се у складу са закљученим међународним споразумом и утврђеним међународним обавезама.

Ближи режим приступа, коришћења, чувања и заштите страних тајних података одређен је међународним уговорима које је Република Србија потписала са другим државама, односно другим међународним институцијама са којима је потписала споразум.

Република Србија потписала је већи број споразума о узајамној размени и заштити тајних података са другим државама и међународним организацијама: НАТО, ЕУ, Словачком, Бугарском, Чешком, Босном и Херцеговином, Македонијом, Словенијом, Шпанијом, Руском Федерацијом и Пољском. Са одређеним државама текстови споразума су у различитим фазама усаглашавања.

Наиме, међународну сарадњу у области размене и заштите тајних података наша земља је започела закључивањем Споразума између Владе Републике Србије и Организације северноатлантског пакта (НАТО) о безбедности информација и кодекса о поступању³³⁾ и закључивањем Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података.³⁴⁾ На основу потписаних споразума, а у складу са Законом о тајности података, формиран је Централни регистар за стране тајне податке у Канцеларији Савета као и подрегистри у Министарству спољних послова, Мисији Републике Србије при НАТО у Бриселу и Мисији Републике Србије при Европској унији,

31) Види: члан 16. истог закона.

32) Види: члан 20. став 2. тачка 2. истог закона.

33) Види: *Службени гласник РС - Међународни уговори*, број 6/11.

34) Види: *Службени гласник РС - Међународни уговори*, број 1/12.

Министарству унутрашњих послова, Министарству одбране и Безбедносно-информативној агенцији.³⁵⁾

Размена тајних података са НАТО и Европском унијом, без обзира на то што су споразуми потврђени, отпочела је тек када су Централни регистар и подрегистри у наведеним мисијама, министарствима и другим органима формиран и прошли сертификациону контролу експертског тима НАТО и Европске уније.

6. КОНТРОЛА И НАДЗОР У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА

Народна скупштина усвајањем Закона о тајности података употпунила је пакет закона о заштити података. Уређени су јединствени системи утврђивања и заштите тајних података од значаја за националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње и спољне послове Републике Србије, заштиту свих иностраних тајних података, приступ тајним подацима и престанак њихове поверљивости, надлежности тела и даље спровођење, као и одговорности за неиспуњавање обавеза предвиђених овим законом и друга релевантна питања.

Надзор над спровођењем Закона о тајности података, као и прописа донетих на основу тог закона врши Министарство правде.³⁶⁾ У складу са тим, у вршењу надзора, Министарство: прати стање у области заштите тајних података; припрема прописе неопходне за спровођење овог закона; даје мишљење на предлоге прописа у области заштите тајних података; предлаже Влади садржину, облик и начин вођења евиденције тајних података, као и прописе којима се уређују образац безбедносног упитника, односно образац препоруке, сертификата и дозволе; налаже мере за унапређивање заштите тајних података; контролише примену критеријума за означавање степена тајности и врши друге послове контроле у складу са одредбама овог закона; подноси кривичне пријаве, захтеве за покретање прекршајног поступка и предлаже покретање другог поступка због повреде одредаба овог закона. У складу са законом, сарађује са органима јавне власти у спровођењу овог закона, у оквиру своје надлежности обавља и друге послове

35) Службе безбедности у Србији (БИА, ВБА и ВОА) на основу Закона, утврђене државне политике, смерница Владе, као и закључака Савета за националну безбедност, остварују међународну сарадњу и размењују податке и информације са службама других земаља; више о томе види: Радојица Јлазић, *Контрола служби безбедности*, нав. дело, стр. 88–91, као и члан 36. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 55/12 – Одлука УС и 17/13.

36) Види: члан 97. Закона о тајности података.

предвиђене овим законом и прописима донетим на основу тог закона.

Министар правде у обавези је да одборима Народне скупштине надлежним за контролу и надзор у области одбране и безбедности (Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности) подноси годишњи извештај о активностима у спровођењу и контроли примене Закона о тајности података.

За унутрашњу контролу над спровођењем закона и прописа донетог на основу овог закона одговоран је руководилац органа јавне власти. У министарству надлежном за унутрашње послове, министарству надлежном за послове одбране и Безбедносно-информативној агенцији, а по потреби и у другим органима јавне власти, за унутрашњу контролу и друге стручне послове у вези са одређивањем и заштитом тајних података систематизује се посебно радно место или се за обављање ових задатака и послова посебно задужује организациона јединица у саставу министарства или агенције.³⁷⁾

Унутрашњом контролом обезбеђује се редовно праћење и оцењивање појединих делатности, као и делатност органа јавне власти у целини, у вези са спровођењем прописа и мера донетих на основу тог закона.

ЛИТЕРАТУРА

- Бошковић Мило, *Криминолошки лексикон*, Матица српска, Нови Сад, 2015.
- Годишњи извештај Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података за 2014. годину*, Канцеларија савета за националну безбедност и заштиту тајних података, Београд, 2015.
- Ђорђевић Обрен, *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986.
- Закон о безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 – Одлука УС и 66/14.
- Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 55/12 – Одлука УС и 17/13.
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 72/12.
- Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/09.
- Информатор о раду БИА – ажуриран 4. јануара 2017. године*, Internet, <http://www.bia.gov.rs/download/dokumenta/Informator.pdf>, 02/03/2017.
- Лазих Радојица, *Контрола служби безбедности*, Академија за националну безбедност, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2014.

37) Види: члан 84. и 85. Закона о тајности података, *Службени гласник РС*, број 104/09.

- Миленковић Дејан, Ракић Војин, *Слободна приступ информацијама и јавна управа*, Комитет правника за људска права, Београд, 2005.
- Перан Бранко, Горета Мирко, Вукоишић Кристина, „Појам и врсте тајни“, *Зборник радова Велеучилишта у Загребу*, бр. 3-4/2015.
- Поповић Ђорђе, „Коментар закона о тајности“, *Безбедност Западног Балкана*, октобар - децембар 2009, стр. 3–10.
- Споразум између Владе Републике Србије и Организације северноатлантског пакта о безбедности информација и кодекса о поступању, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 6/11.
- Споразум између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 1/12.
- Стаменковић Бојан, „Потрага за уверењем“, *Свет безбедности*, број 3/14, Београд, 2014. стр. 75–89.
- Стојадиновић Миша, Таловић Рашковић Виолета, „Изазови развоја демократије у савременом друштву: политичко насиље и теорија (не)праведног рата“, *Српска политичка мисао*, vol. 51, бр. 1, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 49-64.
- 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, стр. 371-384.
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 70/13.
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“, *Службени гласник РС*, бр. 46/13.
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у органима јавне власти, *Службени гласник РС*, бр. 79/14;
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Министарству одбране, *Службени гласник РС*, бр. 66/14.
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 105/13.
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 70/13.
- Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност, *Службени гласник РС*, бр. 12/09.
- Уредба о обрасцима безбедносних упитника, *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

- Уредба о садржини, облику и начину достављања сертификата за приступ тајним подацима, *Службени гласник РС*, бр. 54/10.
- Уредба о садржини, облику и начину вођења евиденција за приступ тајним подацима, *Службени гласник РС*“, бр. 89/10.
- Уредба о начину и поступку означавања тајности података, односно документа, *Службени гласник РС*, бр. 8/11.
- Уредба о посебним мерама заштите тајних података у информационо-телекомуникационим системима, *Службени гласник РС*, бр. 53/11.
- Уредба о посебним мерама надзора над поступањем са тајним подацима, *Службени гласник РС*, бр. 90/11.
- Уредба о посебним мерама физичко-техничке заштите тајних података, *Службени гласник РС*, бр. 97/11.
- Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, *Службени гласник РС*, бр. 86/13.
- Danezis George, Domingo-Ferrer Josep, Hansen Marit, Jaap-Henk Hoepman, Le Métayer Daniel, Tirtea Rodica, Schiffner Stefan, *Privacy and Data Protection by Design – from policy to engineering*, December 2014, European Union Agency for Network and Information Security (ENISA), 2014.
- Zakon o tajnosti podataka. Analiza Centra za evroatlantske studije*, Internet, https://www.ceas-serbia.org/images/2015-i-pre/CEAS_analiza_-_Zakon_o_tajnosti_podataka_-maj_2015.pdf, 02/03/2017.

Radojica S. Lazic

DATA SECRECY PROTECTION – FROM LEGAL BASIS TO PRACTICAL IMPLEMENTATION

Resume

In spite of defined legal norms relating to implementation of the Law on Data Secrecy, its implementation has run very slowly and has still not been finished. The said law has shown a lot of weaknesses and deficiencies in practical implementation.

However, regardless of the above said, this topic has been paid serious attention by institutions dealing with jobs of national security. Especially those whose activities imply collection, processing and storing of secret data and findings of special interest for preservation of territorial integrity and sovereignty of the state of Serbia. These, certainly, include institutions of the system of national security.

Regardless of all mechanisms applied for protection of secret data, there are several ways for their revealing. Apart from violent

burglary and theft, natural disasters caused by floods, fires, earthquakes, thunderstorms, etc., careless and improper handling, negligence by creators or users, of special significance is revealing of data to persons who are not allowed access (espionage) and interception of electronic communications.

Of all the above stated, the two latter ones are the most significant with regard to revealing of data. They present a constituent part of the methodology of activities of security services in collection of data and information, which could be of special importance for taking certain political, economic, military and other stands by top state actors.

In this respect a special methodology has been developed for getting such top secret data owned by governmental and other institutions, which could be of special importance for other parties. For these reasons many world services have perfected and continue to perfect tactics and techniques to help them get top secrets of other states.

On the other hand, all countries need to protect there secrets from disappearance and thefts. For these reasons the law has been passed based on which certain procedures are being tried to be established for the purpose of best possible protection of data.

Keywords: secret data, data protection, certification, data exchange, Council's Office, security services

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 316.647.7:2]+323.28+327.88

Српска политичка мисао

број 3/2017.

Оригинални
научни рад

год. 24. vol. 57.

стр. 245-2.

Радослав Гаћиновић

Институт за политичке студије, Београд

Владан Станковић

Институт за политичке студије, Београд

ФУНДАМЕНТАЛИЗАМ – ФАНАТИЗАМ – ТЕРОРИЗАМ*

Сажетак

Овај научни рад за предмет истраживања има везу религијског и безбедносног чиниоца. Аутори кроз рад разматрају религијско-друштвене феномене верског фундаментализма и религијског интегризма посебно у контексту секуларизације, мултикултурализма и демократских права и слобода. Истовремено, у раду се истражује и религијско-психолошки феномен верског фанатизма који је у средишту најекстремнијег друштвеног деловања у мирнодопским ситуацијама – тероризма. Тако су: верски фундаментализам, религијски интегризам, верски фанатизам, безбедносни екстремизам и тероризам (као последња инстанца примене насиља чија је позадина верско-религијска) предметни оквир овог научног рада. Истраживање није просторно ограничавано, а временски: на период након Другог светског рата. Методе које су

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

аутори користили у истраживању су: метод посматрања, анализа садржаја, упоредни приступ, бихејвиорални метод, циљно тумачење норми... Значај и друштвена оправданост научног рада огледа се у: продубљивању сазнајних увида у религијско из угла теорије насиља, истраживању религијског екстремизма, указивању на проблеме у адаптацији и социјализацији мигрантске популације и тзв. гастарбајтера и сл.

Кључне речи: верски фундаментализам, друштво, религијски интегрizam, верски фанатизам, екстремизам, тероризам

Овај рад ће своју централну хипотезу доказивати у одговору на питање: Какав је однос религијског и безбедносног фактора у функционисању модерне државе? Везу између два фактора је, са једне стране, веома лако опазити у свакодневном животу, али је, са друге, није тако једноставно научно доказати. Да би се наведени и удаљени друштвени феномени довели у везу треба прво, анализирати и утврдити „Појмовни оквир“ који их повезује:

1. ПОЈМОВНИ ОКВИР

Појмовни оквир који одређује ово истраживање, креће се у следећим терминима радне апаратуре:

1. ФУНДАМЕНТАЛИЗАМ (ВЕРСКИ): Фундаментализам потиче од: lat. *fundamentum*. *Fundus* је база, основа или темељ, па би у буквалном преводу фундаментализам био: „темељ+изам“ *темељизам*.¹⁾ У неким језицима фундаменталан је „прочистићен“, али и „дубок“²⁾ (фра. *profond* = дубок).³⁾ Фундаментално може да означава и: причвршћено, фиксирано, нешто што је: у *Основу нечега* – утемељеност у нечему.⁴⁾ Свака утемељеност захтев је за враћањем

1) Владан Станковић, „Фундаментализам и/или верски интегрizam“, у зборнику: *Религија, политика, право* (приредили: Јован Ђирић, Велибор Џомић, Мирољуб Јевтић), Институт за упоредно право, Митрополија црногорско-приморска СПЦ, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, ИИУ Светигора, Београд/Будва, 2015, стр. 761.

2) Александр Верховский, „Русский православный фундаментализм“, *Политическое православие*, Центр Сова, Москва, 2003, стр. 251.

3) Julien Ries, Natale Spineto, *Métamorphoses du sacré – acculturation, inculturation, syncretisme, fondamentalisme*, Brepols Publishers, Turnhout, 2010, стр. 244.

4) Најчешће има значење утемељености у базичном тексту, „тексту из давнина“. (О овоме у: Steve Bruce, *Fundamentalism*, Polity Press Cambridge, Cambridge, 2008, стр. 12: „In general, fundamentalisms rest on the claim that some source of ideas, usually a text, is complete and without error.“)

извору или коренима.⁵⁾ Фундаментализам означава тежњу повратку првобитним узорима – основама.⁶⁾ Он би представљао: усмереност ка каквом основном или базичном учењу.⁷⁾ Фундаменталан је, дакле: „онај који има важност за неку основу – онај који је дубински; један суштински карактер – одлучујући, детерминишући“.⁸⁾ Верски фундаментализам је враћање коренима вере, онаквој вери каква је она била на њеном изворишту: разум уподобљен неумитној снази ауторитета.⁹⁾ Снага верског фундаментализма управо лежи у хусерловској феноменолошкој тежњи да се садашња вера, и њена ортопракса, очисти од свих налепљених садржаја или наслага верских предања која су се таложиле вековима, а која су довела до „искривљавања вере“ и удаљавања од њеног изворишта оснивача религије.¹⁰⁾ Овде се ради о својеврсној „борби за чистоту убеђења“.¹¹⁾ Ипак, реч је о извесном „повратку у будућност“, јер фундаментализам не тежи повратку у прошлост, већ да оно како јесте у прошлости постане мерило и основ будућности.¹²⁾

-
- 5) „Фундаментализам, напротив, разматра се као идеолошка приверженост *корњам и истокама* религије, у широком смислу као установа на какву би то ни било религиозну концепцију, идеју, вредност, која се брзи под полномасштабну заштиту.“ (Дмитриј Головушкин, „Религиозни фундаментализам / Религиозни модернизам – Концептуални противници или амбивалентни феномени?“, *Вестник ПСТ-ГУ I, Богословие, Филозофија*, №1/2015, Ярослављ, 2015, стр. 87).
 - 6) Иван Клајн, Милан Шипка, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 1357.
 - 7) Владан Станковић, „Основи фундаментализма“, *Политичка ревија*, 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 111.
 - 8) Danielé Morvan, „Fondamental, ale, aux“, *Dictionnaire culturel en langue française*, Sejer, Paris, 2005, стр. 1082: „Qui a l'importance d'une base, d'un fondement, un caractère essentiel et déterminant.“
 - 9) Bijan Ghalamkaripour, *L'homme oriental, l'homme occidental – Essai de modélisation de La Pensée et de l' Action*, Books on Demand, 2014, стр. 43: „Fondamentalisme, issu de la combinaison de la raison et de l'autorité.“
 - 10) На везу фундаментализма и Хусерловог (*Edmund Husserl*) феноменолошког редукционизма указао је још Мирча Елијаде. (Тако нпр. у: Niels Christian Nielsen, *Fundamentalism, Mythos and World Religions*, State University of New York Press, Albany, 1993, стр. 36).
 - 11) Malise Ruthven, *Fundamentalism – the Serach of Meaning*, Oxford university Press, Oxford, 2004, стр. 12.
 - 12) Hodayun Sidky, *Religion – An Anthropological Perspective*, American University Studies VII Theology and Religion, Vol. 348, Peter Lang Inc – International Academic Publishers, New York, 2015, стр. 216: „But fundamentalism intends neither an artificial imposition of archaic practices and lifestyles nor a simple return to a golden era, a sacred past, a bygone time of origins – although nostalgia for such an era is a hallmark of fundamentalist rhetoric. Instead, religious identity thus renewed becomes the exclusive and absolute basis for a re-created political and social order that is oriented to the future rather than the past.“

2. ИНТЕГРИЗАМ (РЕЛИГИЈСКИ): Често срећемо изразе интегрално и интегрисано. Интегрално је прожето, увезано, проткано, умрежено у целину. Ови синоними су укупност настојања и ставова о интегрисању и обликовању недељивих целина [јужно-славенски *интегрализам*, пов. пол.]; целовитост, интегралност, потпуност, укупност. Тако све оно што је интегрално је и: *сједињено-у-својој-укупности* – оно што припада целини. У аритметичком смислу: интегрално је оно које *не садржи фракције* или аутономне целине унутар себе. У геометријском погледу интегрално је „прожестост од основе базичног учења“ (*fundamentum*-а или темеља) до најситнијих попуно зависних детаља по рубовима конусног. У баналном, интегрисано је оно што је спојено – прикљученост делова целини; оно што је механичким везама придружено целини – компактно (амалгам).¹³⁾ И док је фундаментално „чистунство тежње за повратком основама“, дотле интегрално настоји да прожме и удахне снагу вере у друштвени живот. Религијски интегрисам је политички покрет који настоји да оствари деприватизацију вере у друштву, да омогући и оствари пунину њеног утицаја у друштвеним односима.¹⁴⁾ И верски фундаментализам и религијски интегрисам настоје да остваре диктат основе или базе, али док фундаментално то чини редукцијом сложеног, интегрално: надограђује, калема, придодаје, ствара-на-базичним-основама.¹⁵⁾ Могли бисмо слободно утврдити како: интегрално/интегрисано подразумева фундаментално, али фундаментално није увек и интегрално, стога интегр(ал)изам има функцију да прецизира фундаментализам као његов корективни опозит.¹⁶⁾ Интегрално увек тежи да се утемељи у нечему, међутим фундаментално тек понекад исказује амбицију да се прошири до интегралног. Са друге стране интегралан указује и на интегритет: то је онај који постоји сам за себе. У том случају интегрално не трпи другост ни плуралност – оно је свепрожимајуће, тотално – по својој суштини искључиво; аутаркично.¹⁷⁾

13) У интегрисању основи је „концепт (верског) јединства“ (*concept of the unity of the faithful*). (Angel Rabasa, „Interduction – The Diversity of Fundamentalists“, *The Muslim World after 9/11*, RAND Corporation, Santa Monica California, 2004, стр. 14).

14) José Casanova, *Public Religions in the Modern World*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, стр. 5.

15) Тако је нпр. Молински мишљења да је реч о убеђењу или веровању да се свет обликује преко непосредног или посредног деловања каквог емитера базичног учења. (Waldemar Molinski, „Integralism“, in: *Sacramentum Mundi* (ed. Karl Rabner), Vol. 3, Burns and Oates, London, 1969, стр. 151-152).

16) Christopher van der Krogt, „Catholic fundamentalism or Catholic integralism?“, in: *Essays in Honour of Colin Brown* (ed. James Veitch), Victoria University of Wellington, Wellington, 1992, стр. 124: „Etymologically, *integralism* is the precise opposite of *fundamentalism*“.

17) Lesli Griffin, „Fundamentalizam iz perspektive liberalne tolerancije“, *Treći program Radio Beograda*, № 127-128: 129-144, III-IV, Beograd, 2005, стр. 129-130.

3. СЕКУЛАРИЗАЦИЈА (СЕКУЛАРИЗАЦИЈА): Секуларизам (lat: *seculo* – старост, *saeculo* – време, *seculorum* – узрастање, из тога је и: lat. *saecularisatio* – „посветовљавање, претварање нечега црквеног у световно, односно мирско“¹⁸⁾) или *(ово)световност*: је политички покрет за одвајањем и умањењем утицаја религије и цркве на државу и владу. Дословно: секуларизам спроводи одвајање цркве од државе, искључује религију из сфере одлучивања, и премешта је у приватну, интимистичку раван.¹⁹⁾ Овај покрет има дугу предисторију засновану на: реформацији, протестантизму, просветитељству, енглеској либералној и француској грађанској револуционарној мисли. Па ипак, политички покрет секулариста бива обзнањен тек 1846. године од стране Џорџа Џејкоба Холиока (*George Jacob Holyoake*), противника успостављања државне религије и фаворизирања једне религије на штету других.²⁰⁾ Секуларна држава данас потврђује право на слободу од религијских правила и учења, као и право на слободу од државног наметања искључиво једне вере у једној заједници.²¹⁾ У секуларизованом друштву људске активности и одлуке, посебно политичке, треба да буду засноване пре свега на доказима о чињеницама које су непристрасне и одвојене од религијског учења. Од секуларизма као идеолошког и политичког правца разликујемо секуларизацију која представља: друштвени процес преображаја друштва из блиске идентификације са верским вредностима и институцијама према нерелигијским вредностима секуларних институција.²²⁾ Секуларизација је ограничила деловање цркве у друштву, и потиснула религију из јавне сфере. У секуларним друштвима вера нема значај културалног узора, и верске организације имају малу друштвену моћ.²³⁾

4. АДАПТАЦИЈА је прилагођавање организама природној околини односно друштвеној средини.²⁴⁾ Бар два одређујућа факто-

18) Dragoljub Đorđević, „Sekularizacija“, u zborniku: *Sociološki rečnik* (priredili: Aljoša Mimića, Marija Bogdanović), Zavod za udžbenike, Beograd, 2007, стр. 508.

19) José Casanova, *Public Religions in the Modern World*, нав. дело, стр. 21.

20) George Jacob Holyoake, *Principles of Secularism*, Austin & Co, London, 1871.

21) Johannes van der Ven, *Human Rights Or Religious Rules?*, Brill, Leiden/Boston, 2010, стр. 28.

22) Виктор Иванович Гараджа, „Секуларизација как социокултурни феномен“, *Социологија религије*, ИНФРА-М, Москва, 2007, стр. 280: „Секуларизација – процес ослобођења различитих сфера общественной жизни от контроля духовенства как социальной группы и церкви как института или моральной силы...“

23) Brigitte Caulier, *Religion, sécularisation, modernité – les expériences francophones en Amérique du Nord*, Presses Université Laval, Sainte-Foy, 1996, стр. 76.

24) „Adaptacija, svaka promena u funkciji ili strukturi organizma koja vodi *poboljšanju uslova njegovog opstanka*. Svojstvo živog organizma da se prilagođava promenama uslova da

ра битна су у поступку дефинисања друштвене адаптације. Главна перспектива дефинисања полази од актера-у-ситуацији или субјекта над којим се спроводи адаптација. У том случају адаптација се своди на: прилагођавање понашања субјекта друштвеним стандардима у средини у коју се појединац интегрише.²⁵⁾ Овде се полази од извесне потенције (*vir potens*) или способности прилагођавања: „индивидуалној функционалности и припадности групи“.²⁶⁾ Друштвена адаптација је у том случају: способност актера да живи и изрази себе у складу са друштвеним ограничењима и културалним захтевима. Тако долазимо до тога да је „адаптивно понашање – свако понашање које помаже организму да задовољи срединске захтеве.“²⁷⁾ Реч је о „хармонизацији односа са околином“.²⁸⁾ То је „процес успостављања равнотеже између процеса асимилације и акомодације.“²⁹⁾ Инверзибилна дефиниција, насупрот, дефинише адаптацију тако што је сагледава из угла системске референтне равни која детерминише објекат друштвене адаптације. У том случају друштвена адаптација је *прилагођавање*: захтевима, ограничењима и моралу друштва.

5. ФАНАТИЗАМ (ВЕРСКИ): Фанатизам је претерана ревност, или загриженост („загрејаност“) за неку ствар, пропратно изражена снажном емоцијом.³⁰⁾ „Верски фанатизам је екстреман осећај идеолошке ревности надопуњујуће фокусиран на немилосрдан скуп активности које изражавају велику посвећеност једној или више особа у сопственом систему веровања.“³¹⁾ То је: „занесеност, заслепљеност, посвећеност неким вредностима, уз спремност на њихову безобзирну одбрану или на службу у ширењу тих вредности и идеја које их подржавају. Подразумева се и спремност

bi razvilo najpovoljniji odnos sa sredinom uz najmanji utrošak energije.“ (Dragan Krstić, *Psihološki rečnik*, Savremena administracija, Beograd, 1991, стр. 26).

25) Žarko Trebješanin, *Rečnik psihologije*, Stubovi kulture, Beograd, 2008, стр. 12.

26) Hans Falck, *La prospettiva dell'appartenenza nel servizio sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1994, стр. 3.

27) Horas Ingliš, Ava Čempni Ingliš, *Obuhvatni rečnik psiholoških i psihoanalitičkih pojmova*, Savremena administracija, Beograd, 1972, стр. 3.

28) Alain Ray, Danièle Morvan, *Dictionnaire culturel en langue française*, A-D, Dictionnaire le Robert-Sejer, Paris, 2005, стр. 94.

29) Žarko Trebješanin, *Rečnik psihologije*, нав. дело, стр. 12.

30) Horas Ingliš, Ava Čempni Ingliš: *Obuhvatni rečnik psiholoških i psihoanalitičkih pojmova*, нав. дело, стр. 128.

31) Chidiebere Obi, Chidimma Stella Ukaulor: „The Moral Questions on the Religious Basis for Terrorism“, *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, Vol. 5, N° 4/2016, Center for Promoting Ideas, New York, 2016, стр. 22: „Religious fanaticism is an extreme sense of ideological zeal complemented by a focused and unrelenting set of activities that express the high dedication of one or more people to their own belief system(s).“

на личну жртву,..³²⁾ Фанатик је најчешће жртва ефикасне пропаганде, бескомпромисни борац за бескомпромисне идеје.³³⁾ Фанатик се изједначава са неким ко је „помахнитао, доведен до екстремног степена посвећења уверењима или ставовима; нетолеранција на друге погледе.“³⁴⁾ Стога га препознају и као: егзалтираног, секташа, екстремисту, радикала...³⁵⁾ Реч је о особи која је „искрено и бескрајно заљубљена у своје веровање или мишљење“.³⁶⁾ У симболичном значењу фанатик је *чувар сакралног храма* – онај који је инспирисан божанским духом.³⁷⁾ У најрадикалнијој варијанти фанатик постаје „мученик“ који нуди чак и свој живот за идеју, јер смрћу нестаје материја, док душа чува идеје које нико не може уништити. У том случају фанатик постаје егоцентрич, особа која поистовећује себе са оваплоћеном идејом коју заступа и брани (за коју се жртвује и страда).³⁸⁾ „У психолошком смислу фанатик је сличан догматику. Фанатизам произилази из компензационих механизма... (...) из страха од његових унутрашњих дезинтеграционих процеса. Фанатизам је психолошки грч пред дезинтеграцијом личности, која се може одржавати само фанатичном вером.“³⁹⁾ Вера му помаже да

32) Dragan Krstić, *Psihološki rečnik*, нав. дело, стр. 143.

33) Кејт Томас (Hans Jurgen Eysenck, Wilhelm Arnold, Richard Meili, *Encyclopedia of Psychology*, Volume One, Search Press, London, 1972, стр. 367).

34) Эльвира Маннуровна Шарипова, *Социокulturна специфика религиознога фанатизма*, Докторская диссертация, Тюменский государственный нефтегазовый университет, Тюмень, 2014, стр. 24: „(...) иступленная, доведенная до крайней степени приверженность к каким-либо верованиям или воззрениям, нетерпимость к любым другим взглядам, например, религиозным.“

35) Alain Ray, Danièle Morvan, *Dictionnaire culturel en langue française*, D-L, нав. дело, стр. 897.

36) Alberto Villarejo, „Fanatismo – interés en psiquiatría forense penal”, *Cuad Med Forense*, Vol. 16, Nº 3/2010, Asociación de Médicos Forenses de Andalucía, Málaga, 2010, стр.137: „(...) fanática aquella persona que defiende con tenacidad desmedida y apasionamiento creencias u opiniones, sobre todo religiosas o políticas.“

37) Alain Ray, Danièle Morvan: *Dictionnaire culturel en langue française*, D-L, нав. дело, стр. 897: „Qui se croit inspiré de la divinité, de l'esprit divin.“ (Слично и у: Milan Bosanac, Oleg Mandić, Stanko Petković, *Riječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977, стр. 174: „*Fanatizam*, lat. *fanum* – светилиšte, slijepo obećanje privrženosti nekoј идеји која odbacuje svako racionalno rasuđivanje. (...) slijepo pokoravanje... kanonima neke religije, nekritičko izvršavanje naređenja, pa i onda kada ona nalažu izvršavanje krivičnih dijela i mazohističko mučenje samoga sebe.“)

38) Георгий Чистяков, „Психология религиозного фанатизма“, *Толерантност*, Выпуск 3-4, Московский Педагогический государственный университет, Москва, Internet, <http://www.tolerance.ru/VT-3-4-psihologiya.php?PrPage=VT>, 31/05/2017: „Бердяев, указывая на то, что фанатику всегда присущ эгоцентризм: Вера фанатика, его беззаветная и бескорыстная преданность идее несколько не помогает ему преодолеть эгоцентризм... фанатик какой – либо ортодоксии отождествляет свою идею, свою истину с собой.“

39) Dragan Krstić, *Psihološki rečnik*, нав. дело, стр. 143.

одржи личност на окупу, верско убеђење је његова идеја-водиља и пут кроз окружење које му није нимало наклоњено и коме не може веровати: које је туђе и страно, које нуди испразне садржаје – нихилистички систем значења очишћен од сваког смисла и сврхе. Тако напуштен и усамљен фанатик управо у фундаментализму проналази спас настојећи углавном да досегне неку форму колективног заједништва – интегризма: да се натопи смислом (које му једино дубина исконске вере може пружити).

6. РЕЛИГИЈСКИ ТЕРОРИЗАМ. Израз тероризам потиче „од латинске ријечи *terror* што означава страх, ужас, задавање страха, изазивање страха и трепета, ужаса, страве, језе; примјена насиља све до физичког уништења противника; страховлада“.⁴⁰⁾ Када терор добије политичку конотацију онда долазимо до тога да је тероризам „организована примена насиља, или претња насиљем, од стране политички мотивисаних извршилаца, који су одлучни да кроз страх, зебњу, дефетизам и панику намећу своју вољу органима власти и грађанима.“⁴¹⁾ Реч је о друштвеној побуни која далеко прекорачује лимите ограничених и делимично контролисаних друштвених сукоба. У том случају тероризам се испољава као очајнички револуционарни покушај слабијих да збаци јарам владајућих друштвених вредности предузимањем насиља.⁴²⁾ Да би тероризам задовољио услове да буде квалификован као религијски тероризам, истраживачи попут Бруса Хофмана (*Bruce Hoffman*) сматрају да терористички акт мора садржати следеће предуслове: учиниоци терористичког акта своје поступке морају заснивати на верским списима или њиховим тумачењима;⁴³⁾ верске вође морају бити бар саучесници и логистичари акта насиља;⁴⁴⁾ апокалиптични

40) Silvana Marić, „Terorizam kao globalni problem“, *MediAnali*, Vol. 6, № 11, Sveučilište u Dubrovniku, Dubrovnik, 2012, стр. 90.

41) Радослав Гаџиновић, *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998, стр. 31.

42) „Тоталитарни тероризам је рођен када су слепа послушност и подређеност организацији, постали занос, спремност на жртву, одрицање, и патњу. (...) Терористи теже остваривању политичких циљева организације којој припадају не бирајући средства, а та њихова снага почива на унутрашњим мотивима који су и најјачи, јер трају док се њихови политички циљеви не остваре или док се корени терористичке организације не униште.“ (Радослав Гаџиновић, „Фиксирање тоталитарног циља и моћ међународног тероризма“, *Политика националне безбедности*, Vol. VII, № 1/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 48-49).

43) Bruce Hoffman, „The Confluence of International and Domestic Trends in Terrorism“, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 9, № 2/1997, Routledge/Taylor & Francis, Abingdon, Oxon, Summer 1997.

44) Heather Gregg, „Defining and Distinguishing Secular and Religious Terrorism“, *Perspectives on Terrorism – Terrorism Research Initiative and the Center for Terrorism and Security Studies*, Vol. 8, № 2/2014, Leiden, 2014, стр. 43.

прикази разарања оправдање су за божанску гнев која погађа огреховљену жртву.⁴⁵⁾ Основне особине религијског тероризма су: саможртвовање (до погибије/ самоубиства), слепа солидарност унутар групе, фанатична посвећеност религијски мотивисаном циљу и мучеништво.⁴⁶⁾

2. ФУНДАМЕНТАЛИЗАМ/ИНТЕГРИЗАМ У СЕКУЛАРИЗОВАНИМ ДРУШТВИМА ЗАПАДА

Основ сукоба фундаментализма/интегризма са секуларизованим друштвима Запада лежи у немогућности фундаменталиста и интегриса да до краја изразе своју веру ван сфере приватности.⁴⁷⁾ Интегрисичка верска учења попут ислама или католичанства исказују захтеве за нормирањем свих аспеката живота својих верника,⁴⁸⁾ услед чега постоји јака друштвена кохезија.⁴⁹⁾ Тако се испољава тенденција ка напуштању сфере приватног и залажење у социјалне односе и, коначно, у сферу јавног. Савремена секуларна друштва Запада поштујући право на различитост, смештају веру у приватно, па допуштају формирање друштвених група унутар којих постоји друштвено саобраћање базирано на верски интегрисаним системима значења, вредновања и понашања – „верски ентитети“.⁵⁰⁾ Прокламована толеранција створила је „субкултуралне гроздове“⁵¹⁾ који сада саобраћају у једном мултицивизацијском,

45) Bruce Hoffman, „Terrorism Trends and Prospects“, *Countering – the New Terrorism*, US Air Force/RAND's Project, 1999, стр. 9.

46) Chidiebere Obi, Chidimma Stella Ukaulor, „The Moral Questions on the Religious Basis for Terrorism“, *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, нав. дело, стр. 24-25.

47) Élio Estanislau Gasda, „Secularity of the State and Political Strategies of Religion“, *Политикологија религије*: Vol. 9, N° 1/2015, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд, 2015, стр. 68.

48) Владан Станковић, „Фундаментализам и/или верски интегрисам“, нав. дело, стр. 773.

49) Наташа Јовановић, „Веберова схватање концепта индивидуализма као основ компаративне анализе религијских система – пример протестантизма и ислама“, *Српска политичка мисао*, Vol. 54, N° 4/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 461.

50) Karen Armstrong, „Fundamentalism and the secular society“, *International Journal*, Vol. 59, N° 4/2004, Canadian Institute of International Affairs, Ottawa, 2004, стр. 875: „In every country where a western-style government has been established, a fundamentalist counter-culture has developed alongside it in deliberate reaction, aiming to create a sacred enclave of pure faith in a world that seems increasingly hostile to religion.“

51) Jeffrey Kaplan, *Radical Religion and Violence – Theory and Case Studies*, Routledge, New York, 2015, стр. 107.

мултирелигијском и мултикултуралном националном друштву.⁵²⁾ Тако формирана „мулти-друштва“ у себе укључују субкултуралне ентитете који остварују проточност тоталног система сопствених значења (идеја-вредности-норми)⁵³⁾ и омогућавају интегристички приступ вери испуњењем верских захтева у пуном капацитету.⁵⁴⁾ Ови „тотални системи“ у потпуности заокружују сва питања друштвеног живота својих припадника (есхатолошки, морални, правни, економски, политички аспект) и исказују малу адаптивну способност ка кооперацији и укључењу у шире „мулти-друштво“.⁵⁵⁾ Бранећи уставни положај раздвојености верске од јавне политике, секуларна држава је истовремено омогућила слободу упражњавања вере кроз право на слободу вероисповедања, али је и онемогућила верским заједницама (које у својим учењима имају интегристички приступ вери) да веру испољавају у јавном простору, који је као такав резервисан за секуларну државу, и њену владајућу идеолошку матрицу.⁵⁶⁾ Постављени распоред моћи неумитно води у сукоб између верског интегризма/фундаментализма и секуларног правног оквира.

-
- 52) Игор Вуковић, „О унапређењу кривичноправне заштите слободе вероисповести у српском и црногорском праву“, у зборнику: *Религија, политика, право* (приредили: Јован Ђирић, Велибор Џомић, Мирољуб Јевтић), Институт за упоредно право, Митрополија црногорско-приморска СПЦ, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, ИИУ Светигора, Београд/Будва, 2015, стр. 95: „(...) престога постављена кривичноправна заштита у овој сфери, .. може водити одржавању фундаменталистичких религиозних тенденција, док, с друге стране, сувише либералан однос према поштовању религиозних посебности верских мањина (нпр. у Француској) за последицу може имати једнако неприхватљиво јачање конфликтних ситуација између верских група.“
- 53) Peter Hill, William Williamson, *The psychology of religious fundamentalism*, Guilford Press, 2005, стр. 5.
- 54) Има аутора који су мишљења да је нпр. ислам „више од религије“, да је он и: морал, политички поредак, „друштвена мрежа“, врста економског саобраћаја.. (Martin Rhonheimer, *The Common Good of Constitutional Democracy – Essays in Political Philosophy and on Catholic Social Teaching*, CUA Press, Washington D.C, 2013, стр. 344-345).
- 55) Тако нпр: „В исламској култури не произошло даже институциональной дифференциации между секулярным и духовным мирами. В результате не возникло предпосылок для дифференциации элементов веры, мотивирующих богословский дискурс. Прямым выводом из богословия Корана становятся правовые концепции шариата (судейские школы) и политическая теология. Соответственно, в нем не разработан инструментарий отделения религиозной традиции от светской, нет места *отступления* для культуры. Пас-сионарность ислама является следствием не только агрессивности, но и *неспособности к адаптации* к другим культурам, что можно оценивать скорее как трагедию, чем достоинство культуры.“ (Михаил Олегович Орлов, Сергей Александрович Данилов, Данил Александрович Аникин: „Исламский терроризм в глобальном мире – социально-философский анализ“, *Вестник Томского государственного университета*, Vol. 307, Томск, 2008, стр. 34-35).
- 56) Scott Hibbard, *Religious and Secular States – Egypt, India, and the United States*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010, стр. 95.

3. ДРУШТВЕНА АДАПТАЦИЈА И ВЕРСКИ ФАНАТИЗАМ

Монолитно-интегрални системи великих светских религија имају онтичко-суштинску и циљно-потенцијално-актуализујућу (грк, *εντελέχεια*) тотално-холистичку перспективу света, за разлику од парцијално-редуктивног секуларног поретка „слободе-од“.⁵⁷⁾ Намеће се питање ривалства два искључива модела и могућности његових актера да учествују и саобраћају у оба система истовремено у пуном капацитету. Немогућност да се супротности измире ствара код дела најпреданијих верника једну врсту агресивне фрустрације због немоћи да живот ускладе са пунином бића вере (која нуди одговоре на сва могућа животна питања). У секуларном поретку друштвених односа могућа је само условна слобода – слобода до извесних граница. Све ван тога припада ограничењу уставног поретка који штити права других да у приватним односима упражњавају „сопствено-виђење-света“.⁵⁸⁾

Како изгледа перцепција загриженог верника, потенцијалног терористе, спрам секуларног друштва? Понајпре, он је разочаран постојећим односима „механичке-моћи-из-интереса“ у друштву у коме обитава, и утицајима арканских сила које усмеравају друштво ка синкретизму и разузданим слободама. У његовој свести присутна је обавеза избављења света од палости у кривицу и грех, али њега води и есхатолошка опомена о потреби искупљења.⁵⁹⁾ С почетка верник је разочаран средином у којој живи, постаје малодушан и неспреман да се друштвено ангажује. Он не исказује никакве намене да се адаптира у средину у којој живи.⁶⁰⁾ Временом се повлачи у себе, окреће вери – у њој тражи спас. На изворишту је верског учења: марљиво истражује изворе вере, све више увиђа разлике између „чисте вере“ и „верске праксе“.⁶¹⁾ Верник постаје догматичан: цепидлачи у нијансама, емотивно се испуњава старим изворним текстовима и „оним како се некада живело у

57) Russell Blackford, *Freedom of Religion and the Secular State*, John Wiley & Sons, Oxford, 2012.

58) Paul Taylor, *Freedom of Religion – UN and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

59) Harun Yahya, *L'Islam dénonce le terrorisme*, Essalam, Paris, 2004, стр. 144.

60) Rex Hudson, „The sociology and psychology of terrorism – who becomes a terrorist and why?“, *Federal Research Division*, Library of Congress, Washington DC, 1999, стр. 24.

61) Peter Hill, William Williamson, *The psychology of religious fundamentalism*, нав. дело, стр. 9.

чистоти вере⁶²⁾ Како време одмиче све се више утврђује у фундаментализму. Он добија потребу да веру обзнани у облику каква је испрва била: чиста и неукаљана разним новотаријама екуменизма и синкретизма. И најмања надоградња за њега је одступање и јерес. Још касније фундаменталиста задобија потребу не само да општи са другим истомишљеницима, већ и да дела: да се повезује у мале друштвене групе огрезлих фундаменталиста. Они су сада ношени јаком заједничком свешћу да раде нешто исправно. У свом раду фундаменталисти и потенцијални верски терористи делују фанатично: неспремни су на компромисе, презиру алтернативна решења, ствари представљају „у црно-белој техници“, ригидно верују, а перцепција стварности им се своди на „затворени ум“⁶³⁾ Отпочиње верска борба која понекад подразумева сва средства: од проповеди и агитације, преко „прљања у безбожном свету“, све до објаве „светог рата“. У данашње време појачане социјалне контроле, која има разрађене најсуптилније механизме превентивног деловања, „свети рат“ се свео на мучке атакe по цивилним жртвама.

4. РЕЛИГИЈСКИ ТЕРОРИЗАМ

Број терористичких организација у свету, у последњих неколико деценија, рапидно расте. Тако су на пример 1980. године од 64 познате терористичке организације, само две имале верски предзнак (све остале су имале неку другу позадину: сецесионистичку, револуционарну, расну и сл). Обе организације, у тој раној фази, биле су муслиманске и то „*Al Dawa*” и „Комитет за очување исламске револуције у Ирану.“⁶⁴⁾ Међутим, већ 1992. године број терористичких организација са верски мотивисаном позадином нараста на једанаест. Данас их свакако има неколико десетака. Међу њима највише је муслиманских (сунитских, али и шиитских). Међутим, постоје и терористичке организације јудаистичких и протестантских фундаменталиста.⁶⁵⁾ Почетком XXI века терористичке групе прихватају далеко дисперзивније религијске циљеве, и организационо су мање кохезивне са лабавијом струк-

62) Israel Shahak, Norton Mezvinski, *El fundamentalismo Judío en Israel*, Pluto Press, Londres, 2004, стр. 44.

63) Rex Hudson, „The sociology and psychology of terrorism – who becomes a terrorist and why?“, нав. дело, стр. 32.

64) Edgar O’Ballance, *Terrorism in the 1980’s*, Arms and Armour Press, London, 1989.

65) Владан Станковић, „Верски фундаментализми, друштвена интегрисаност и тероризам“, нав. дело, стр. 129.

туром и хетерогеним чланством.⁶⁶⁾ У неким случајевима њихови програмски циљеви далеко надилазе успостављање теократије која би обзнанила: искључиво један начин исповедања вере (нпр. стварање исламске републике иранског типа у Алжиру, Египту, Сауди Арабији), прихватање мистичне или оностране заповести које одражавају опасне завереничке идеје засноване на споју и мешавини расних и верских убеђења. У таквим околностима појава религијско-терористичких покрета у савезништву са националистичким групама представља потенцијално далеко опаснију претњу од традиционалних терористичких организација. Пораст религијског тероризма и његове манифестације последњих година, постају погонска снага за много веће насиље и смртност недужних људи. Тероризам је раније био само ствар жеље за деловањем, а данас ствар могућности да се воља за деловањем оствари. У религијском тероризму посебна пажња посвећује се стварању култа мртвих.⁶⁷⁾ Овај култ издиже терористу који је „погинуо за веру“ на пиједестал свеца, што је најприсутније код припадника ислама. Фанатизовано понашање оданих верника резултат је повећања религиозности, која се све више окреће изворним учењима и биткама против свих „који су скренули са божијег пута“. Ту предњаче *фудажини* (људи који убијају друге на подмукао начин) који су наследници муслиманске секте „Асасини“⁶⁸⁾ (од арапске речи *Hashishiyya*), која је још у XI веку у Ирану, а касније и Сирији ковала заверу против владара, спремна да жртвује животе ради коначног циља. Религиозни терористи пропацирају максиму „умрети за идеју“.⁶⁹⁾ Поносни на учињену радњу, подстакнути снажним верским мотивом да „неверницима“ задају смртоносни ударац, верски терористи завршавају најбруталније послове убијања недужних људи или својих верских неистомишљеника. Они активности владајућих елита тумаче као

66) Brus Hofman, *Unutrašnji terorizam*, Narodna knjiga, Beograd, 2000, стр. 178.

67) Daniel Price, *Sacred Terror – How Faith Becomes Lethal*, Praeger ABC Clío, Santa Barbara California, 2012, стр. 193-194.

68) *Асасин* (убица, агентатор) – „човек који убија другог на подмукао и насилан начин“ – био је назив радикалног огранка муслиманске шиитске секте Исмаили који се између 1090. и 1272. године борио да одбије хришћанске крсташе који су покушавали да заузму данашњу Сирију и Иран. У дословном преводу „асасин“ значи „гутач хашиша“. Насиље је за асасине био чин свете тајне, божија дужност коју прописује света књига и преносе верске власти. С тим у вези, насиље асасина имало је за циљ не само да се победе хришћански непријатељи секте него и да се убрза долазак новог миленијума. Важан додатни мотив за једног асасина било је обећање да ако погине у току извођења напада одмах одлази на величанствено небо. Исти овај етос саможртвовања и самоубилачког мучеништва може се видети у многим исламским – али и у другим верским – данашњим терористичким организацијама. (Исто, стр. 80)

69) Дмитрий Васильевич Колесов, Сергей Иванович Максимов, Яков Владимирович Соколов, *Что такое терроризм?*, НИЦ Гражданин, Москва, 2012, стр. 6.

удар на муслиманску цивилизацију. Верски терористи зато нуде свој живот за идеју, за коју су одлучни да насумице убију стотине и хиљаде недужних људи. За протеклих 25 година Саудијска Арабија се претворила у највећу покретачку силу исламског фундаментализма, а њене ткз. „добротворне организације“ каналисале су на стотине милиона долара према групама „Цихада“ и ћелијама „Ал Каиде“ широм света.⁷⁰⁾ Почетком деведесетих година XX века ткз. „Добротворне организације Саудијске Арабије“ постале су главни извор новца за покрет „Цихада“. Проглашени цихад значио је рат за повратак исконском исламу из доба Мухамеда на свим пољима од информатичког деловања до оружаног насиља путем терористичких акција.⁷¹⁾ Новац је, између осталог, употребљен у 20 земаља за стварање кампова за обуку терориста, за куповину савременог оружја и регрутацију нових религиозно посвећених терориста. Процењује се да је око 70 милијарди долара из Саудијске Арабије утрошено за ширење: „вахаби-секте“, фундаментализма и „чихада“ у свету, а од тих средстава је изграђено око 1.500 џамија, 210 исламских центара, 202 универзитета и 2.000 школа у неисламским земљама. Била је то „обнова“ какву не памти савремени свет. Преко организација као што је „Светска муслиманска лига“ и њен огранак „Организација за међународну исламску помоћ“, Саудијци су уложили нове милијарде долара да би ширили вахабизам. Организација за међународну исламску помоћ подигла је 575 џамија само у једној („верски мешовитој“) Индонезији. Процењује се да данас активно делује 50 исламских организација које су учествовале у међународној помоћи, а трећина њих је на Балкану повезана са тероризмом. Средином деведесетих година XX века „Светска муслиманска лига“ је имала 30 пословница широм света, док је организација за међународну исламску помоћ поседовала канцеларије у 90 земаља.⁷²⁾ Све ово указује да је исламска верзија интегрисма изузетно друштвено активна у стварању јединственог, глобалног, исламског културално-цивилизацијског простора. Само током 1994. године, према процени америчке амбасаве у Ријад, саудијски донатори су преко исламских организација послали 150 милиона долара у Босну. Та огромна средства су доспела у неле-

70) Beverley Milton-Edwards, *Islamic Fundamentalism Since 1945*, Second edition, Routledge, New York, 2014, стр. 154.

71) Gabriel Weimann, *Terror on the Internet – The New Arena, the New Challenges*, US Institute of Peace Press, Washington DC, 2006, стр. 44.

72) Податак изнет у шпанском дневном листу „*El Pais*“, (превод Бранислав Ђорђевић), пренео београдски недељник „НИН“ од 22. јануара 2004. године. (О овоме у: Радослав Гаћиновић, *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Медија центар Одбрана, Београд, 2011, стр. 115-116).

галне токове од којих се финансирао и религијски тероризам.⁷³⁾ Исламска терористичка организација „Ал каида“ је верског карактера и тесно је повезана са саудијским ткз. „добротворним организацијама“. На почетку XXI века „Ал Каида“, према саопштењу лондонског Института за стратешке студије, има више од 18.000 чланова спремних за борбу, који делују у 60 земаља света. До краја 2004. године „Ал Каида“ је у предузетим акцијама причинила материјалну штету од око 2,5 милијарде долара и убила преко 8.000 цивила.⁷⁴⁾ Одустајање САД да од Саудијаца затражи објашњење о тероризму био је још један елемент опште стратешке грешке, исто као и изостанак сигнала за узбуну због муњевитог успона „дихада“.⁷⁵⁾

Кад се говори о религијском тероризму, мора се разматрати веза тероризма и религије, али у облику политичке теологије. Управо су религиозни терористи, они који злоупотребљавају религију да би остварили политичке циљеве. Религијски мотивисан тероризам је тренутно најприсутнији у форми интергистичког, исламистичког покрета и фундаменталистички настројених терористичких ћелија и организација на Блиском Истоку и у Африци, у првом реду у: Алжиру, Сауди Арабији, Ирану, Авганистану, на просторима јужне Србије (нарочито на Косову и у Метохији). Постојање тероризма у Алжиру потврђује научну исправност одбацивања

73) Према званичном извештају комисије о догађајима од 11. септембра 2001, напади авионима на Светски трговински центар (СТЦ) и Пентагон били су идеја Халида Шеика Мухамеда, који је још при првом нападу на СТЦ 1993. године наводно вукао конце са осталима. Радикални Кувајћанин убедио је у пролеће 1999. године и Осаму бин Ладена у ту своју идеју, и тада је, наводно, Бин Ладен лично изабрао пилоте смрти. Као прво и најважније Извештај наводи „Хамбуржане“: Мохамеда Ату, Хани Ханђа, Рамзија Биналшибаи, Зијада Цару, као и Саудијце Халидас Алмидхара и Наваха Алхазмија. Њих шесторица су у новембру и децембру 1999. пребачени у Авганистан и ту од врха „Ал Каиде“ били обучавани. Од седам кључних фигура „11-септембарске завере“, најмање четворица од њих ратовали су деведесетих година против Срба у Босни.

74) Radoslav Gaćinović, *Terorizam*, нав. дело, стр. 103.

75) Краљевина Саудијска Арабија је рођена из неке врсте „договорног брака“ између династије Сауд и строге исламске секте вахабита. У XVIII веку, Мухамед ибн Сауд, локални вођа и родоначелник данашње краљевске породице, повезао се са вахабитским фундаменталистима. Кроз наредних две стотине година, уз помоћ вахабита, Сауд и његови потомци су освојили највећи део Арабијског полуострва, укључујући света места ислама: Меку и Медину. Вахабити су задобили велику моћ над саудијским друштвом и наметнули су стриктно тумачење одређених делова Курана. Религијска полиција бринула је да се поданици моле пет пута дневно, и да жене буду покривене од главе до пете. Увођење религијске полиције јасан је показатељ исламистичког интегризма, и још радикалнијег исламског фундаментализма. (Наведено према: Шпански дневни лист: „*El Pais*“, са шпанског превео Бранислав Ђорђевић, а пренео београдски недељни часопис *НИН*, Београд, 22. јануара 2004, цитат у: Радослав Гаџиновић, *Тероризам у политичкој и правној теорији*, нав. дело, стр. 115-116).

монокаузалног одређења овог феномена. За верског терористу насиље је првенствено „акт свете тајне“ или „божија дужност“ коју он спроводи током насилне активности, по божијој вољи или заповести. На тај начин тероризам поприма трансценденталну димензију, а његови извршиоци делују без политичких, моралних или неких других скрупула које би евентуално могле да утичу на друге терористе. Религиозни и секуларни терористи се разликују и по начину обраћања јавности. Док секуларни терористи покушавају да се обрате јавности широког састава стварних и могућих симпатизера, верски терористи су активисти и саставни део онога што подводе под израз: „тотални рат“. Верски мотивисани терористи често настоје да елиминирају широко дефинисане категорије непријатеља и с тим у вези сматрају такво масовно насиље не само морално оправданим него и неопходним за постизање и одржање циљева.⁷⁶⁾ Последњих година религијски тероризам, с обзиром на последице његовог наступа, све више личи ултра-десном или фашисоидном тероризму. Посебно треба истаћи да су верски настројени терористи пред крај XX и на почетку XXI века неселективним нападима на циљеве изазвали много жртава недужних цивила и велику забринутост светске јавности. Дакле, све се више религијски тероризам преображава у: нетрпељивост, искључивост и агресивност, а највише испољава кроз исламски фундаментализам, који престаје да делује искључиво као верски покрет, већ задобија политичку димензију која тежи остварењу глобалних циљева: претварања грађанских држава у исламске теократије; уједињење ислама и исламских држава и агресивном ширењу ислама и на просторе које не захвата.⁷⁷⁾ Процена је да ће религијски тероризам бити један од најдугочечијих и најопаснијих извора насиља у XXI веку. Поносни на учињено (не)дело, ношени опсесивном жељом да „неверницима“ задају смртоносни ударац, они прецизно раде крвави посао „васпитања“, убеђени да ће свет након њиховог жртвовања бити бољи и праведнији простор за живот.

У есхатолошкој борби „за спас света“ од зла које се намеће и популарише у савременом свету „мученици“ нуде чак и свој живот за идеју.⁷⁸⁾ За њих су вера и идеје вечни и непролазни, а људски је живот тек успутна станица за одлазак мученика у рај, где их чека

76) Brus Hofman, *Unutrašnji terorizam*, нав. дело, стр. 84-86.

77) Peter Berger, „Pluralismo Global y Religión“, *Estudios Públicos*, Vol. 98, N° 3/2005 (otoño 2005), Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2005, стр. 15.

78) Зоран Милосављевић, „Исламски екстремизам – превенција тероризма по моделу САД“, *Политичка ревија*, 3/2006, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 533.

вечни живот у блаженству изобиља. Њихов је алтруизам толико јак да смрт чекају као „тренутак новог рођења“. Због тога је веома тешко контролисати радње и покрете ових група. Довољно је да терориста делује сам: он је изузетно верски индоктринисан и мотивисан, спреман на жртву, и добро обучен.⁷⁹⁾ Он не преза да оствари поверен задатак, лишен емоција и задојен мржњом према свету у коме види зло, неправду и патњу његове сабраће која страдају под чизмом неправди.

ЛИТЕРАТУРА

- Верховский Александр, „Русский православный фундаментализм“, *Политическое православие*: 251-276, Центр Сова, Москва, 2003.
- Вуковић, Игор, „О унапређењу кривичноправне заштите слободе вероисповести у српском и црногорском праву“, у зборнику: *Религија, политика, право* (приредили Јован Ђирић, Велибор Џомић, Миролуб Јевтић), Институт за упоредно право, Митрополија црногорско-приморска СПЦ, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, ИИУ Светигора, Београд/Будва, 2015, стр. 95-114.
- Гараджа Виктор Иванович, „Секуларизација как социокултурный феномен“, - *Социология религии*, ИНФРА-М, Москва, 2007.
- Гаџиновић Радослав, *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998.
- Гаџиновић Радослав, „Фиксирање тоталитарног циља и моћ међународног тероризма“, *Политика националне безбедности*, Vol. VII, N°1/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 47-66.
- Гаџиновић Радослав, *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Медија центар Одбрана, Београд, 2011.
- Головушкин Дмитрий, „Религиозный фундаментализм / Религиозный модернизм – Концептуальные противники или амбивалентные феномены?“, *Вестник ПСТГУ I, Богословие, Философия*, N°1/2015, Ярославль, 2015, стр. 87-97.
- Јовановић Наташа, „Веберова схватање концепта индивидуализма као основ компаративне анализе религијских система – пример протестантизма и ислама“, *Српска политичка мисао*, Vol. 54, N°4/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 451-471.
- Клајн Иван, Шипка Милан, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2007.
- Колесов Дмитрий Васильевич, Максимов Сергей Иванович, Соколов Яков Владимирович, *Что такое терроризм?*, НИЦ Гражданин, Москва, 2012.

79) Britt Echtenkamp, „The Psychology of Terrorism and What We Can Do About It“, September 15-th 2014, ATXCatholic, Austin Texas, Internet, <http://atxcatholic.com/index.php/2014/09/psychology-terrorism-can/#.WShi7ZKGOUk>, 30/05/2017.

- Милосављевић Зоран, „Исламски екстремизам – превенција тероризма по моделу САД“, *Политичка ревија*, 3/2006, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 531-546.
- Орлов Михаил Олегович, Данилов Сергей Александрович, Аникин Данил Александрович, „Исламский терроризм в глобальном мире – социально-философский анализ“, *Вестник Томского государственного университета*, Vol. 307, Томск, 2008, стр. 32-38.
- Станковић Владан, „Фундаментализам и/или верски интегрizam“, у зборнику: *Религија, политика, право* (приредили: Јован Ђирић, Велибор Џомић, Миролуб Јевтић), Институт за упоредно право, Митрополија црногорско-приморска СПЦ, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, ИИУ Светигора, Београд/Будва, 2015, стр. 759-776.
- Станковић Владан, „Основи фундаментализма“, *Политичка ревија*, 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 109-126.
- Станковић Владан, „Верски фундаментализми, друштвена интегрисаност и тероризам“, *Политика националне безбедности*, N°1/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 121-144.
- Чистяков Георгий, „Психология религиозного фанатизма“, *Толерантност*, Выпуск 3-4, Московский Педагогический государственный университет, Москва, Internet, <http://www.tolerance.ru/VT-3-4-psihologiya.php?PrPage=VT>, 31/05/2017.
- Шарипова Эльвира Маннуровна, *Социокультурная специфика религиозного фанатизма*, Докторская диссертация, Тюменский государственный нефтегазовый университет, Тюмень, 2014.
- Armstrong Karen, „Fundamentalism and the secular society“, *International Journal*, Vol. 59, N°4/2004, Canadian Institute of International Affairs, Ottawa, 2004, стр. 875-877.
- Berger Peter, „Pluralismo Global y Religión“, *Estudios Públicos*, Vol. 98, N°3/2005 (otoño 2005), Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 2005, стр. 5-18.
- Blackford Russell, *Freedom of Religion and the Secular State*, John Wiley & Sons, Oxford, 2012.
- Bruce Steve, *Fundamentalism*, Polity Press Cambridge, Cambridge, 2008.
- Bosanac Milan, Mandić Oleg, Petković Stanko, *Riječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977.
- Casanova José, *Public Religions in the Modern World*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.
- Caulier Brigitte, *Religion, sécularisation, modernité – les expériences francophones en Amérique du Nord*, Presses Université Laval, Sainte-Foy, 1996.
- Chidiebere Obi, Chidimma Stella Ukaulor, „The Moral Questions on the Religious Basis for Terrorism“, *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, Vol. 5, N°4/2016, Center for Promoting Ideas, New York, 2016, стр. 21-25.

- Dorđević Dragoljub, „Sekularizacija“, u zborniku: *Sociološki rečnik* (priredili: Aljoša Mimica, Marija Bogdanović), Zavod za udžbenike, Beograd, 2007, стр. 508-509.
- Eysenck Hans Jurgen, Arnold Wilhelm, Meili Richard, *Encyclopedia of Psychology*, Volume One, Search Press, London, 1972.
- Falck Hans, *La prospettiva dell'appartenenza nel servizio sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1994.
- Ghalamkaripour Bijan, *L'homme oriental, l'homme occidental – Essai de modélisation de La Pensée et de l' Action*, Books on Demand, 2014.
- Gasda Élio Estanislau, „Secularity of the State and Political Strategies of Religion“, *Политикологија религије*: Vol. 9, N°1/2015, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд, 2015, стр. 67-82.
- Гађиновић Радослав, *Тероризам*, Драстар, Београд, 2005.
- Gregg Heather, „Defining and Distinguishing Secular and Religious Terrorism“, *Perspectives on Terrorism – Terrorism Research Initiative and the Center for Terrorism and Security Studies*, Vol. 8, N°2/2014, Leiden, 2014, стр. 36-51.
- Griffin Lesli, „Fundamentalizam iz perspektive liberalne tolerancije“, *Treći program Radio Beograda*, N°127-128: 129-144, III-IV, Beograd, 2005.
- Hibbard Scott, *Religious and Secular States – Egypt, India, and the United States*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010.
- Hill Peter, Williamson William: *The psychology of religious fundamentalism*, Guilford Press, New York, 2005.
- Holyoake George Jacob, *Principles of Secularism*, Austin & Co, London, 1871.
- Hoffman Bruce, „The Confluence of International and Domestic Trends in Terrorism“, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 9, N°2/1997, Routledge/Taylor & Francis, London, Summer 1997, стр. 1-15.
- Hoffman Bruce, „Terrorism Trends and Prospects“, *Countering – the New Terrorism*, US Air Force/RAND's Project, 1999.
- Hofman Brus, *Unutrašnji terorizam*, Narodna knjiga, Beograd, 2000.
- Hudson Rex, „The sociology and psychology of terrorism – who becomes a terrorist and why?“, *Federal Research Division*, Library of Congress, Washington DC, 1999.
- Inglis Horas, Inglis Ava Čempni, *Obuhvatni rečnik psiholoških i psihoanalitičkih pojmova*, Savremena administracija, Beograd, 1972.
- Yahya Harun, *L'Islam dénonce le terrorisme*, Essalam, Paris, 2004.
- Kaplan Jeffrey, *Radical Religion and Violence – Theory and Case Studies*, Routledge, New York, 2015.
- Krstić Dragan, *Psihološki rečnik*, Savremena administracija, Beograd, 1991.
- Marić Silvana, „Terorizam kao globalni problem“, *MediAnali*, Vol. 6, N°11, Sveučilište u Dubrovniku, Dubrovnik, 2012, стр. 87-102.
- Molinski Waldemar, „Integralism“ in: *Sacramentum Mundi* (ed. Karl Rabner), Vol. 3, Burns and Oates, London, 1969.

- Morvan Danielé, „Fondamental, ale, aux“, *Dictionnaire culturel en langue française*, Sejer, Paris, 2005.
- Milton-Edwards Beverley, *Islamic Fundamentalism Since 1945*, Second edition, Routledge, New York, 2014.
- Nielsen Niels Christian, *Fundamentalism, Mythos and World Religions*, State University of New York Press, Albany, 1993.
- O’Ballance Edgar, *Terrorism in the 1980’s*, Arms and Armour Press, London, 1989.
- Obi Chidiebere, Ukaolur Chidimma Stella, „The Moral Questions on the Religious Basis for Terrorism“, *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, Vol. 5, N°4/2016, Center for Promoting Ideas, New York, 2016, стр. 21-25.
- Price Daniel, *Sacred Terror – How Faith Becomes Lethal*, Praeger ABC Clio, Santa Barbara California, 2012.
- Rabasa Angel, „Interduction – The Diversity of Fundamentalists“, *The Muslim World after 9/11*, RAND Corporation, Santa Monica California, 2004.
- Ray Alain, Morvan Danièle, *Dictionnaire culturel en langue française*, A-D, Dictionnaire le Robert-Sejer, Paris, 2005.
- Rhonheimer Martin, *The Common Good of Constitutional Democracy – Essays in Political Philosophy and on Catholic Social Teaching*, CUA Press, Washington DC, 2013.
- Ries Julien, Spineto Natale, *Métamorphoses du sacré – acculturation, inculturation, syncrétisme, fondamentalisme*, Brepols Publishers, Turnhout, 2010, стр. 237-250.
- Ruthven Malise, *Fundamentalism – the Search of Meaning*, Oxford university Press, Oxford, 2004.
- Sidky Homayun, *Religion – An Anthropological Perspective*, American University Studies VII Theology and Religion, Vol. 348, Peter Lang Inc – International Academic Publishers, New York, 2015.
- Shahak Israel, Mezvinski Norton, *El fundamentalismo Judío en Israel*, Pluto Press, Londres, 2004.
- Taylor Paul, *Freedom of Religion – UN and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Trebješanin Žarko, *Rečnik psihologije*, Stubovi kulture, Beograd, 2008.
- Van der Ven Johannes, *Human Rights Or Religious Rules?*, Brill, Leiden/Boston, 2010.
- Van der Krogt Christopher, „Catholic fundamentalism or Catholic integralism?“, in: *Essays in Honour of Colin Brown* (ed. James Veitch), Victoria University of Wellington, Wellington, 1992, стр. 123-135.
- Villarejo Alberto, „Fanatismo – interés en psiquiatría forense penal“, *Cuad Med Forense*, Vol. 16, N°3/2010, Málaga, 2010, стр. 137-144.
- Weimann, Gabriel: *Terror on the Internet – The New Arena, the New Challenges*, US Institute of Peace Press, Washington DC, 2006.

Radoslav Gacinovic, Vladan Stankovic

**FUNDAMENTALISM – FANATICISM
– TERRORISM**

Resume

The connection between: fundamentalism, fanatical behavior and actions and terrorism are correlative. Fundamentalists are turning to sources of faith: usually they are a rigid dogmatic – fanatic dedicated to „faith-what-it-is“. Unwilling to compromise, fundamentalists are excluded from the environment in which he lives. Time turns into a fanatic who is associated with similar yourself. Among these individuals brings forth the need to „take action“ – to act in order to save the world from evil secular order. They come together in small groups – organizations of the fanatics. Acts of violence were the most radical act of their political extremism. Object which are suffering in recent times, almost as a rule, civilian casualties. In recent times the religious terrorists due, to the availability of modern technology, more and more often appearing as lonely individuals. They were even more difficult to trace, but the discovery of such terrorist acts real small feats, in which engage significant: human, technical and financial resources.

Keywords: religious fundamentalism, society, religious, integrist, religious fanaticism, extremism, terrorism

* Овај рад је примљен 06. јуна 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Дејана М. Вукасовић

Институт за политичке студије, Београд

ЕВРОПСКА УНИЈА И КОНТРОЛА ИЗВОЗА ОРУЖЈА: ОГРАНИЧЕЊА И ПЕРСПЕКТИВЕ*

Сажетак

У раду се анализира систем контроле извоза оружја Европске уније. У фокусу анализе су мере усвојене на нивоу ЕУ, којима се утврђује режим контроле извоза оружја држава чланица ЕУ према трећим државама. Ауторка у раду настоји да утврди да ли је усвајањем легислативних аката на нивоу ЕУ дошло до процеса европеизације, тј. промена у понашању држава чланица у области контроле извоза оружја и деловања у складу са задатим правним актима, које су затим условиле промену националних интереса и преференција. У циљу одговора на ово питање, рад ће бити подељен у три дела. У првом делу ауторка се бави теоријским одређењем европеизације. У другом делу рада се анализира режим контроле извоза на нивоу ЕУ, док се у трећем делу разматра имплементација одредби о извозу оружја од стране држава чланица. Закључује се да у области извоза оружја, упркос томе што су донети акти на нивоу ЕУ који предвиђају хармонизацију процедура држава чланица, није дошло до процеса европеизације. Усвајање и имплементација аката на нивоу ЕУ који се односе на контролу извоза оружја нису довеле до промене очекивања и деловања националних држава чланица, већ су израз материјалних интереса заснованих на промовисању извоза оружја.

Кључне речи: контрола извоза оружја, ЕУ, европеизација, социјализација, „Арапско пролеће“

* Овај рад је настао као резултат рада на пројекту „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ (бр. 179009), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

УВОД

Извоз оружја традиционално представља предмет националних овлашћења држава чланица ЕУ. Ради се о специфичној области „са два лица“. Најпре, област извоза наоружања представља симбол одржавања националне војно-индустријске базе наоружања, и самим тим војних снага које омогућавају безбедност државе извознице. Затим, извоз наоружања посредно доприноси безбедности кроз обезбеђивање неопходне опреме за војне операције. Отуда и настојање држава да промовишу извоз свог оружја на страна тржишта. С друге стране, извоз оружја може угрозити безбедност државе и њених грађана уколико је његова употреба офанзивне природе. Стога се намеће потреба контроле извоза оружја. Дакле, извоз и контрола оружја представљају деликатну равнотежу између промовисања и ограничавања извоза.¹⁾

Иако је извоз оружја предмет националних овлашћења држава чланица, у последњој деценији донети су акти на нивоу ЕУ, са циљем хармонизације националних политика контроле извоза и образовања политике контроле извоза ЕУ, која би прогресивно довела до усаглашавања националних политика контроле извоза. Основно питање које се у раду разматра је да ли је дошло до процеса европеизације услед усвајања аката на нивоу ЕУ, тј. промена у понашању држава чланица у области контроле извоза оружја и деловања у складу са задатим правним актима. У циљу одговора на ово питање, посебна пажња у раду биће усмерена на догађаје под називом „Арапско пролеће“ и деловање држава чланица у области извоза оружја. Предмет истраживања биће ограничен на конвенционално војно наоружање.

Рад ће бити подељен у три дела. У првом делу, ауторка се бави теоријским одређењем појма европеизације. Други део рада се бави правним режимом контроле извоза оружја. Коначно, у трећем делу се разматра имплементација одредби о извозу оружја од стране држава чланица. Као студија случаја узима се тзв. „Арапско пролеће“, будући да након краја Хладног рата Блиски Исток представља једно од подручја у коме је највећи проценат извоза оружја. Закључује се да у области извоза оружја, упркос томе што су донети акти на нивоу ЕУ који предвиђају хармонизацију процедура држава чланица, није дошло до европеизације. Случај „Арапског пролећа“ показао је да у области извоза оружја, материјални интереси односе превагу на нормативним. Усвајање и имплементација

1) Susanne Therese Hansen, „Taking ambiguity seriously: Explaining indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime“, *European Journal of International Relations*, vol. 22, n° 1, 2016, стр. 198.

тација аката на нивоу ЕУ који се односе на контролу извоза оружја нису довеле до промене очекивања и деловања националних држава чланица у правцу хармонизованог и рестриктивног режима извоза оружја, већ су израз материјалних интереса промовисања извоза оружја.

1. „ЕУ БЕЗ ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ“ ИЛИ „ЕВРОПЕИЗАЦИЈА БЕЗ ЕУ“?

Шта представља европеизација? Какав је њен однос са процесом европске интеграције? Да ли европеизација нужно проистиче из европске интеграције или се може јавити независно од овог процеса? Са појавом појма европеизације у академској литератури, уследила су различита значења овог појма. Мноштво дефиниција овог појма може се сврстати у две категорије. С једне стране, један број аутора заступа тзв. „*bottom-up*“ приступ, који се огледа у поистовећивању европеизације са процесом европске интеграције. Тако Коулс (*Maria Green Cowles*), Капорасо (*James Caporaso*) и Рисе (*Thomas Risse*) сагледавају европеизацију као „појаву и развој различитих структура управљања на европском нивоу“.²⁾ Дакле, европеизација се у овом смислу схвата као утицај националних политика на образовање одређених структура на нивоу ЕУ. Овакво схватање европеизације налазимо и код Јана Олсена (*Jan Olsen*), који сагледава европеизацију и као политичку интеграцију и као унификацију. Према овом аутору, појам европеизације одликује вишедимензионалност, те отуда европеизација значи промену у спољним границама (процес проширења ЕУ), развој институција на европском нивоу (ово значење европеизације има сличности са дефиницијама које овај појам схватају као процес развоја капацитета управљања на нивоу ЕУ), али и „извозни облик политичке организације“ и пројекат политичке унификације.³⁾

Насупрот овом „*bottom-up*“ приступу, који је усмерен на изучавање промена на нивоу ЕУ услед утицаја националних политика, један број аутора измешта фокус анализе са европског на национални ниво и усмерен је на анализу промена националних политика услед деловања са нивоа ЕУ. Ови аутори сагледавају европеизацију као „*top-down*“ процес. Међу представницима овог приступа је Ро-

2) Thomas Risse, James Caporaso, Maria Green Cowles, “Europeanization and Domestic Change. Introduction“, in: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, (eds. Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse), Cornell University Press, Ithaca NY, 2001, стр. 3.

3) Jan Olsen, “The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, 2002, стр. 923-924.

берт Ледрех (*Robert Ladrech*), који дефинише појам европеизације као „градуелни процес који преусмерава правац и облик политика до нивоа на којем политичка и економска динамика ЕУ постаје део *организационе* логике националних политика и политичког одлучивања“.⁴⁾ Једна од најчешће коришћених дефиниција овог приступа је и дефиниција Клаудија Радаелија (*Claudio Radaelli*), који одређује појам европеизације као „процесе изградње, ширења и спровођења формалних и неформалних правила, процедура, политичких парадигми, стилова, „начина чињења ствари“ и заједничких веровања и норми које се прво дефинишу и консолидују у оквиру политичког процеса унутар ЕУ, а затим уграђују у логику домаћих дискурса, идентитета, политичких структура и јавних политика“.⁵⁾ Ова дефиниција тежи да у сагледавање појма европеизације укључи и неформална правила, парадигме, идеологију и културу, и подвлачи значај промене у логици понашања. Радаели притом указује на однос између европске интеграције и европеизације. Док европска интеграција подразумева „онтолошки“ степен истраживања, тј. објашњење процеса у којем државе преносе своју сувереност на наднационални ниво, европеизација је „пост-онтолошка“, тј. односи се на то шта се дешава када су институције ЕУ формиране и производе одређени утицај.⁶⁾

У изучавању појма европеизације као „*top-down*“ процеса, кључни механизам је институционална компатибилност између домаћих институција и политике на нивоу ЕУ („*goodness of fit*“). Анализирајући појам европеизације као „*top-down*“ процес, неки аутори су се бавили одређивањем различитих врста утицаја ЕУ на националне политике, како би објаснили разлике не само између држава, већ и унутар једне државе, када је реч о утицају ЕУ на националне политике. Тако Книл (*Christoph Knill*) и Лемкул (*Dirk Lehmkuhl*) сматрају да су одређени типови механизма европеизације, а не одређена област политике, кључни у истраживању утицаја разних политика ЕУ.⁷⁾ Ови аутори разликују три механизма

4) Robert Ladrech, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994, стр. 69.

5) Claudio Radaelli, „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, стр. 4, Internet, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, 21/07/2017.

6) Исто, стр. 6. Ово становиште је настојао да покаже и Ледрех на примеру европеизације политичких партија – Robert Ladrech, „Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis“, *Party Politics*, vol. 8, n° 4, 2002, стр. 395.

7) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms“, *European Journal of Political Research*, vol. 41, n° 2, 2002, стр. 256.

европеизације којима одговарају одређени степени интеграције на нивоу ЕУ. Први механизам је институционална усаглашеност, која производи тзв. позитивну интеграцију. Позитивна интеграција настаје као резултат обавезујућих институционалних правила ЕУ. На тај начин, ЕУ „позитивно прописује“ одређени институционални модел коме национални институционални системи морају да се прилагоде. Други механизам односи се на промену домаће структуре и он условљава тзв. негативну интеграцију, тј. има за последицу измену постојеће институционалне равнотеже на националном нивоу. Ипак, овде се не ради о експлицитној „прописаности“ одређеног институционалног модела од стране ЕУ, већ о изазову које утицај политика ЕУ има на постојећу националну институционалну равнотежу. Коначно, трећи механизам представља промену веровања и очекивања домаћих актера. Овај најслабији облик европеизације одговара тзв. „оквирној“ интеграцији. Промене у веровањима могу утицати на стратегије и преференције домаћих актера и довести до одговарајућег институционалног прилагођавања. У овом случају ефекат деловања ЕУ на национални ниво заснива се на когнитивној логици.⁸⁾

У групу аутора који европеизацију посматрају као “*top-down*” процес сврставају се и ставови Бастијена Ирондела (*Bastien Irondele*), који је разматрајући однос између европеизације и европске интеграције, сматрао да постоји дијалектичка, а не линеарна повезаност ова два процеса. За разлику од Радаелија, који заступа становиште да европеизација представља последицу процеса европске интеграције, те стога европска интеграција мора представљати предуслов за постојање европеизације, Ирондел сматра да се европеизација може догодити пре, али и током процеса европске интеграције, па стога није нужан предуслов за постојање процеса европеизације.⁹⁾ Отуда, према аутору, и могућност појаве „европеизације без ЕУ“. Ослањајући се на становиште Книла и Лемкула, Ирондел разликује три облика европеизације, који су повезани са степеном остварене интеграције. Најпре, када је одређена политика највише интегрисана на нивоу ЕУ, тј. када је заснована на обавезујућим правним изворима, и укључује санкције од стране

8) Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, стр. 1-2, Internet, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>, 20/07/2017. Видети и: Јелена Б. Тодоровић, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 34, бр. 4, 2011, стр. 199-202.

9) Bastien Irondele, “Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-96”, *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, 2003, стр. 210-211.

европских институција, европеизација се одвија кроз институционални оквир и стога је обавезујућа.¹⁰⁾ Затим, постоје политике на нивоу ЕУ „које обликују тржиште“ тј. доводе до тзв. „негативне интеграције“, која се састоји у уклањању препрека слободној трговини и инвестирању, без прописивања мера како би тржишне активности требало организовати. Дакле, ради се о тзв. „негативно интегрисаној политици“, која не предвиђа заједничка правила, али омогућава европеизацију кроз деловање европских институција. Коначно, у случају непостојања политике која је интегрисана на нивоу ЕУ, такође се може десити европеизација, без обзира на одсуство правних норми, и она се обично остварује кроз промену уверења и очекивања националних актера, тј. когнитивне логике.¹¹⁾

Према Иронделу, област безбедности и одбране одговара трећем типу интеграције. У овој области не постоји интегрисана политика, већ је та политика реализована на нивоу међувладине сарадње, па се европеизација у овој области може посматрати на нивоу когнитивних и нормативних оквира ове политике. Другим речима, европеизација у овој области следи когнитивну логику кроз промену веровања и очекивања националних актера.¹²⁾ Овај аутор иде и корак даље у анализи постављајући хипотезу да уколико је нека политика мање интегрисана на нивоу ЕУ, утолико је јачи процес европеизације.¹³⁾ Овај процес спроводи се путем социјализације, која је један од основних механизма европеизације. Уопштено говорећи, појам социјализације се односи на процес путем којег актери стичу различите идентитете, који воде ка новим интересима, кроз интеракцију у оквиру ширег друштвеног контекста и структуре.¹⁴⁾ Социјализација је редефинисање норми и пракси, које постепено постају „интернализоване“ као такве.¹⁵⁾

Надовезујући се на Иронделову тезу о „европеизацији без ЕУ“, поједини аутори заступају тезу о „ЕУ без европеизације“. Тако Боро-Судро (*Lucie Béraud-Sudreau*), Фор (*Samuel Faure*) и

10) Исто, стр. 211-212.

11) Исто, стр. 212.

12) Исто.

13) Исто, стр. 214.

14) David H. Bearce, Stacy Bondanella, „Intergovernmental Organizations, Socialization and Member-State Interest Convergence”, *International Organization*, vol. 61, n° 4, 2007, стр. 706.

15) Jan Beyers, „Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization”, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 6, 2010, стр. 909. О процесу социјализације видети и: Дејана М. Вукчевић, „Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај Политичко-безбедносног комитета и Војног комитета ЕУ”, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 21, бр. 3, 2014, стр. 9-28.

Сладечек (*Michael Sladeczek*), сматрају да је могуће да се европеизација не догоди упркос постојању легислативних аката на нивоу ЕУ.¹⁶ Ови аутори сматрају да се у области контроле извоза оружја, и поред мера усвојених на нивоу ЕУ, европеизација није догодила, тј. да норме на нивоу ЕУ нису утицале на националне одлуке нити довеле до промена у понашању држава чланица ЕУ.¹⁷ У овом раду, ауторка се ослања на становиште Беро-Судро, Форa и Сладечека. Упркос начелном прихватању Иронделовог становишта да се на нивоу ЕУ у одсуству правних норми може десити европеизација кроз промену когнитивне логике, ауторка сматра да у случају контроле извоза оружја није дошло до процеса европеизације, те да се у овом случају може применити концепт „ЕУ без европеизације“.

2. РЕЖИМ КОНТРОЛЕ ИЗВОЗА ОРУЖЈА ЕУ

Још од Римских уговора из 1957. године, област наоружања била је изузета од правила комунитарног права.¹⁸ Са стварањем заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ јављају се и прве иницијативе ка хармонизацији националних политика извоза оружја на нивоу ЕУ. Неколико фактора је у основи ове иницијативе. Најпре, консолидација и интернационализација европске војне индустрије током 90-тих година XX века представљала је јак економски *rationale* за бољу координацију политика извоза држава чланица. Националне војне индустрије почеле су да се прилагођавају новим безбедносним изазовима, што је укључивало и нове приоритете за производњу и набавку војне опреме, праћене смањењем војних буџета и редефинисањем односа на релацији држава-индустрија. Војне индустрије су изашле из Хладног рата са сувишним производним капацитетима и финансијским губицима, те су се стога војне компаније ослањале на извоз како би надокнадиле смањене буџете. Овај след догађаја довео је до пролиферације извоза оружја на војном тржишту захваћеном тржишном логиком. Међутим, дуготрајне и комплексне националне процедуре праћене трговинским баријерама у трговини војним производима и различити законски оквири који су се односили на контролу извоза

16) Lucie Béraud-Sudreau, Samuel Faure, Michael Sladeczek, „Réguler le commerce des armes par le Parlement et l'opinion publique. Comparaison du contrôle des exportations d'armement en Allemagne, France, Royaume-Uni et Suède”, *Politique européenne*, n° 48, 2015, стр. 82-121.

17) Исто, стр. 86.

18) О томе опширније у: Дејана М. Вукчевић, „Дерогација правила унутрашњег тржишта у области наоружања”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3, 2010, стр. 271-288.

оружја отежавали су деловање националних војних компанија. Ограничене комплексним и неусклађеним националним институционалним оквирима, војне компаније захтевале су већи степен конвергенције закона који регулишу извоз оружја изван ЕУ, како би се олакшала транснационална сарадња и смањење трговинских баријера у погледу трансфера унутар ЕУ. Затим, све веће инсистирање на превенцији сукоба након Хладног рата наметало је „етичну“ димензију спољне политике, укључујући и политике контроле извоза оружја. Коначно, улога европских држава у наоружању Ирака у предвечерје Заливског рата представљао је значајан импулс за контролу извоза оружја.¹⁹⁾ Неконтролисано ширење оружја и злоупотреба његовог извоза од стране држава чланица ЕУ постале су озбиљан проблем који се није могао игнорисати. Сви ови фактори, удружени са захтевима европских институција, Парламента и Комисије,²⁰⁾ условили су неопходност успостављања заједничког оквира контроле извоза оружја. Међутим, у преговорима око усвајања Мадридског уговора није укључено ово осетљиво питање услед бојазни од могуће „комунитаризације“ сектора наоружања, те је остављено да ова проблематика буде прогресивно разматрана у оквиру другог стуба међувладине сарадње, преко заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Прва иницијатива у том погледу било је оснивање, од стране Савета ЕУ, *ad hoc* Радне групе о извозу конвенционалног наоружања (*Working Group on Conventional Arms Export*), која ће постепено прерасти у радну групу Савета ЕУ о контроли извоза оружја (*COARM*), са задатком упоређивања националних позиција и праксе везаних за извоз оружја и утврђивања даљих корака за координисану акцију у овој области на нивоу ЕУ. Резултат деловања радне групе на том пољу било је усвајање Декларације о неширењу и контроли оружја, усвојене на састанку Европског савета у Луксембургу у јуну 1991. године, која је садржала листу критеријума у области контроле извоза оружја.²¹⁾ Декларација је предвиђала: 1) поштовање међународних обавеза др-

19) Marc Bromley, „The EU common position on arms export and national export control policies”, in: *The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility* (eds. Alyson Bailes, Sara Depauw), Conference Report, Flemish Peace Institute, Brussels, 2011, стр. 39. Током 80-тих и почетком 90-тих година прошлог века, државе чланице ЕУ биле су уплетене у неколико скандала везаних за извоз оружја, укључујући наоружање обе стране у иранско-ирачком рату (1980-1988) и продају оружја Садаму Хеусеину у периоду који је претходно ирачком нападу на Кувајт.

20) Европски парламент се дуго година залагао за укидање члана 223 Уговора о ЕЗ (сада члан 346 УФЕУ) и за усвајање мера у циљу образовања заједничког тржишта војне опреме, и у том циљу је донео више резолуција, док је Европска комисија била усмерена на унутрашње тржиште и превазилажење специјалног статуса тржишта војне опреме, као и на контролу извоза добара двоструке намене.

21) European Council, Luxembourg 28-29 June 1991, Presidency Conclusions, Annexe VII, *Declaration on Non-Proliferation and Arms Export*.

жава чланица ЕЗ, посебно санкција Савета безбедности ОУН и ЕЗ, уговора о неширењу наоружања, као и других међународних обавеза; 2) поштовање људских права у земљи коначног одредишта; 3) вођење рачуна о унутрашњој ситуацији у земљи коначног одредишта, у смислу постојања напетости или унутрашњих оружаних сукоба; 4) очување регионалног мира, безбедности и стабилности; 5) национална безбедност држава чланица и територија чији су спољни односи одговорност државе чланице или пријатељских или савезничких држава; 6) понашање државе купца у погледу међународне заједнице, посебно имајући у виду њен однос према тероризму, њене савезе са другим државама и поштовање међународног права; 7) постојање ризика да ће опрема бити преусмерена у земљи купца или поново извезена под непожељним условима; 8) компатибилност извоза оружја са техничким и економским капацитетом државе купца, узимајући у обзир пожељност да државе треба да постигну своје легитимне потребе у области безбедности и одбране са што мање расипања људских и економских ресурса у области наоружања.

Домет Декларације био је скроман и представљао је израз „најмањег заједничког именитеља“ између држава чланица. Уз одсуство смерница како би ови критеријуми могли бити примењени, Декларација је јасно одражавала различите приступе држава чланица око конвергенције њихових политика извоза оружја. С једне стране, Француска и Велика Британија заступале су минималистички став, који је подразумевао да се сарадња у овој области своди искључиво на упоређивање националних прописа уз одбијање става да текст Декларације представља први корак ка успостављању заједничког режима контроле извоза оружја, док су Немачка, и Холандија биле представници максималистичког становишта, те су сарадњу у овој области сагледавале као корак ка дубљој интеграцији у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.²²⁾

Упркос противљењу Велике Британије за јачањем сарадње у овој области, управо је за време британског председавања Европском Унијом учињен значајан корак у координацији извоза конвенционалног оружја међу државама чланицама, усвајањем тзв. Кодекса понашања у области извоза оружја 1998. године. Заокрет у британској политици објашњава се доласком на власт нове владе, која је дала приоритет питању контроле оружја, и недостацима постојећег националног законодавног оквира у овој области.²³⁾ Та-

22) Susanne Therese Hansen, „Taking ambiguity seriously: Explaining indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime”, нав. дело, стр. 204.

23) Полазна тачка у овом заокрету биле су афере које су потресале Велику Британију 90-тих година прошлог века, а које су се односиле на извоз оружја у Ираку - Susanne

кође, политички и индустријски актери заговарали су заједнички приступ у извозу оружја. Националне војне компаније су, са једне стране инсистирале на олакшаном кретању војних добара унутар ЕУ и на уједначеним националним политикама извоза оружја изван ЕУ, док су политички актери, нарочито Европски парламент, у више наврата подвлачили неопходност координисаних активности држава чланица у погледу контроле извоза оружја. Међутим, Амстердамски уговор није унео никакве новине на овом пољу, будући да није постигнут консензус између држава чланица.²⁴⁾ Ипак, крајем 1997. године, уз активност невладиних организација на решавању овог питања, подршка будућем Кодексу понашања у области извоза оружја дошла је од стране Белгије, Немачке, Ирске, Холандије, Шведске, док је у Француској и даље преовладавао минималистички став по том питању, који је ипак током британског председавања Унијом ревидиран под утицајем неколико фактора. Најпре, услед „банализације“ војне индустрије, која све више постаје део тржишне логике, француска војна предузећа вршила су притисак на француску владу у циљу регулисања питања извоза оружја. Затим, за Француску је унапређивање сарадње у области извоза оружја било средство за регулисање конкуренције међу европским извозницима оружја (нарочито Велике Британије, коју је Француска сматрала главним конкурентом), као и за спречавање САД-а да контролише и доминира политику извоза оружја држава чланица.²⁵⁾ Након француско-британског усаглашавања око текста документа, Кодекс понашања ЕУ у области извоза оружја усвојен је од стране Савета ЕУ 8. јуна 1998. године.²⁶⁾ Документ предвиђа осам критеријума које државе чланице морају да поштују у извозу конвенционалног оружја према трећим државама, са циљем ограничења неконтролисаног извоза, јачања сарадње и унапређења усклађености у области извоза конвенционалног наоружања. Такође, Кодекс је требао да изађе у сусрет захтевима војне индустрије, будући да је постојао ризик да индустријски представници локализују производњу делова у односу на режиме извоза, и да се оријентишу према земљама у којима није неопходно одобрење за извоз оружја.

Критеријуми предвиђени Кодексом ослањају се на критеријуме усвојене у Декларацији из 1991. године. Први критеријум

Therese Hansen, „Taking ambiguity seriously: Explaining indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime”, нав. дело, стр. 204.

24) Lucie Béraud-Sudreau, „French adaptation strategies for arms export controls since 1990s”, *Paris Paper de l'IRSEM*, n° 10, 2014, стр. 21.

25) Исто, стр. 24.

26) The Council of the European Union, *European Union Code of Conduct on Arms Export*, Brussels, 5 June 1998.

предвиђа поштовање, од стране држава извозница оружја, њихових међународних ангажмана. То значи да одобрење извоза може бити ускраћено уколико је некомпатибилно са међународним ангажманима држава чланица (санкције Савета безбедности ОУН-а, ЕУ, уговори о неширењу наоружања). Други критеријум предвиђа одбијање одобрења извоза уколико постоји ризик да ће извезено оружје служити у репресивне сврхе у трећим државама, док се трећи односи на одбијање одобрења у случају да извезено оружје може до пројуги или доведе до оружаног сукоба или да погорша постојеће тензије у земљи извозници. Осим прва три критеријума који се тичу ситуације унутар земље извознице, такође је предвиђено и понашање државе финалне дестинације у регионалном оквиру приликом издавања дозвола. Тако, четврти критеријум предвиђа да извоз оружја мора бити у складу са очувањем мира, регионалном безбедношћу и стабилношћу. Државе чланице могу да одбију одобрење уколико постоји ризик да ће држава увозница оружја користити увезено оружје на агресиван начин против неке државе. Што се тиче критеријума везаних за понашање земље купца према међународној заједници,²⁷⁾ државе потписнице су морале да воде рачуна о националној безбедности држава чланица и територија чији су спољни односи одговорност државе чланице или пријатељских или савезничких држава (пети критеријум). Државе чланице су морале посебно да воде рачуна о ставу државе купца према тероризму и поштовању међународног права (шести критеријум). Такође, оне су морале да провере да ли постоји ризик да ће опрема бити преусмерена у земљи купца или поново извезена под непожељним условима (седми критеријум). Коначно, компатибилност извоза оружја са техничким и економским капацитетом државе купца, узимајући у обзир пожељност да државе треба да постигну своје легитимне потребе у области безбедности и одбране са што мање расипања људских и економских ресурса у области наоружања (осми критеријум).

У циљу смањења разлика између држава чланица у интерпретацији критеријума и повећању ефикасности њихове реализације, Кодекс понашања предвиђао је оснивање механизма за консултације и нотификације, будући да је свака држава чланица вршила процену, од случаја до случаја, захтева за дозволу извоза војне опреме који су јој упућени. Овај механизам је представљао прву инстанцу за консултације у овом домену, са циљем да се избегне испорука оружја од стране једне државе након одбијања извоза исте категорије оружја од стране друге државе.²⁸⁾ Међутим, није

27) Пети, шести и седми критеријум Кодекса понашања.

28) Sibylle Bauer, "L'europanisation des politiques d'exportation d'armements", *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, стр. 517.

постојао механизам информисања партнера пре било које одлуке о извозу, што је релативизовало домет Кодекса понашања.²⁹⁾ Кодексом је предвиђена размена информација и у случају одобрења извозних дозвола. Подаци о дозволама и извозу јавно су доступни у Годишњем извештају ЕУ. Иако је првобитно замишљено да ови подаци буду поверљиви, услед притиска Европског парламента, невладиних организација и финског председавања ЕУ, од 1999. године, ови подаци су јавни.³⁰⁾ Предвиђено је и да државе чланице и на састанцима *COARM*-а размењују информације о националним интерпретацијама ембарга, побољшању процедуре нотификације одбијања³¹⁾ као и о успостављању заједничке листе војне опреме.

Циљ Кодекса понашања је успостављање заједничких норми за државе чланице у области трансфера конвенционалног оружја, са циљем повећања транспарентности у трансакцијама везаним за оружје и веће усклађености националних политика извоза.³²⁾ Ипак, неколико недостатака одликује ову иницијативу. Најпре, Кодекс није био правно обавезујући, већ је представљао политички ангажман. Затим, Кодекс није предвиђао неопходну контролу производње војне опреме намењене извозу, што укључује могућност поновног извоза европске технологије, што је у САД-у регулисано бројним ограничењима, укључујући и уговоре којима се спречава извоз америчке технологије. Најзад, Кодекс није садржао ниједну одредбу која би предвиђала заједнички систем контроле финалног корисника извезеног оружја. Дакле, Кодекс није предвиђао могућност надгледања поновног извоза оружја корисницима који предвиђеном процедуром не би добили лиценцу за извоз.³³⁾

Након усвајања Кодекса, спроведено је неколико мера у циљу побољшања сарадње између држава чланица у области извоза оружја. Формирана је листа војне опреме на коју би се Кодекс понашања примењивао (*EU Common Military List*), повећана је количина информација о извозу оружја држава чланица у Годишњем извештају, државе чланице су развиле тзв. кориснички водич за имплементацију критеријума садржаних у Кодексу и постигле договор о ревизији Кодекса понашања након неког време-

29) Anne-Sophie Millet-Devalle, "Codes de conduite et contrôle des exportations d'armement", *Arès*, vol. XIX, n° 47, 2001, стр. 61.

30) Mark Bromley, "The impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports", *SIPRI Policy Paper*, n° 21, 2008, стр. 8.

31) Burkard Schmitt, "A Common European Export Policy for Defence and Dual-Use Items?", *Occasional Paper*, n° 25, 2001, стр. 11.

32) Sylvie Matelly, "Un code de conduite européen pour sécuriser les exportations? Le cas des exportations d'armes en Europe", *Les Cahiers Irice*, n° 6, 2010, стр. 103.

33) Gary Titley, "Exportations d'armes de l'UE: du Code de conduite à la législation", *Revue politique et parlementaire*, n° 1016, 2002, стр. 53.

на, и усвајања заједничке позиције Савета.³⁴⁾ Ипак, договор о ревизији Кодекса био је резултат притисака које су државе чланице трпеле од невладиних организација и Европског парламента, који су захтевали усвајање правно обавезујућег текста, а не од самих држава чланица.³⁵⁾ Коначни нацрт ревидираног текста Кодекса постигнут је 2005. године, али је услед несугласица између држава чланица до коначног усвајања текста прошло више од три године. Међу државама које су се противиле усвајању правно обавезујућег текста истичала се Француска, која је повезивала ово питање са ембаргом ЕУ на извоз оружја у Кину и условила ревидирање свог става укидањем ембарга овој држави.³⁶⁾ Међутим, усвајање тзв. Европског пакета у области одбране (*European Defence Package*), који је Комисија покренула 2007. године, суштински је обележило став Француске око усвајања заједничке позиције у области извоза оружја.³⁷⁾ Ширење овлашћења Комисије на област набавки и трговину унутар ЕУ у складу са Европским пакетом у области одбране, те бојазан од евентуалног постепеног проширења њених надлежности на област извоза оружја утицали су на промену ригидног става Француске у корист усвајања Заједничке позиције Савета. На тај начин, Савет, а не Комисија, били би задужени за област извоза оружја и тиме би превагнула национална, а не наднационална димензија у области извоза оружја.³⁸⁾

34) Mark Bromley, „The impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports”, нав. дело, стр. 9.

35) Susanne Therese Hansen, “Taking ambiguity seriously: Explaining indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime”, нав. дело, стр. 207.

36) Ембарго на извоз оружја у Кину датира још од дешавања на *Tiananmen Square*-у 1989. године. Те године је на састанку Европског савета донета Декларација о Кини, у којој су се државе сагласиле да уведу ембарго на извоз оружја у Кину. Ипак, опсег ове мере никада није био јасно дефинисан у актима ЕУ, нити је укључивао листу производа којима је забрањен извоз у Кину, што је довело до различитих тумачења и понашања држава чланица у погледу овог ембарга. Још од првог званичног захтева за укидањем ембарга који је Кина упутила ЕУ 2000. године, више држава чланица је изражавало став у корист његовог укидања (нарочито Француска, Немачка и Италија). Укидање ембарга је било од посебног значаја за Француску која је била највећи извозник оружја у Кину, те је ова држава условила прихватање текста Заједничке позиције Савета доношењем одлуке о укидању ембарга Кини. Ипак, након америчког инсистирања да се ембарго задржи, то питање је на крају остављено по страни, и Заједничка позиција је усвојена, а ембарго је остао на снази. Видети: Jerker Hellstrom, „The EU Arms Embargo on China: a Swedish Perspective”, Report n° FOI-R-2946-SE, Swedish Ministry of Defence, 2010. Такође и: Sara Depaauw, „The Common Position on arms export in the light of the emerging European Defence Market”, Background note, Flemish Peace Institute, Brussels, 2010, стр. 3-4.

37) Susanne Therese Hansen, „Taking ambiguity seriously: Explaining indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime”, нав. дело, стр. 208.

38) Lucie Béraud-Sudreau, „French adaptation strategies for arms export controls since 1990s”, нав. дело, стр. 30-35.

Савет ЕУ је 8. децембра 2008. године усвојио Заједничку позицију 2008/944/CFSP којом се дефинишу правила која регулишу извоз војне опреме и технологије, којим се замењују и допуњују одредбе Кодекса понашања у области извоза оружја.³⁹⁾ Овом одлуком, државе су се правно обавезале на поштовање критеријума садржаних у Кодексу и на гаранцију њихове примене кроз усвајање одговарајућих мера у националном законодавству. Заједничка позиција не мења суштину Кодекса понашања, будући да се ради о инструменту који успоставља осам критеријума на основу којих државе чланице процењују, од случаја до случаја, захтеве за одобрење извоза који су им упућени. Критеријуми су преузети из Кодекса понашања, али су у одређеној мери поопштрени. Први критеријум представља поштовање међународних обавеза и ангажмана држава чланица, посебно санкција Савета безбедности ОУН-а или ЕУ, споразума у области неширења наоружања и других међународних обавеза. Други критеријум односи се на поштовање људских права у земљи која је финални корисник, као и поштовање међународног хуманитарног права од стране те државе. У том смислу, државе чланице могу одбити одобрење за извоз уколико постоји очигледни ризик да би војна технологија или опрема намењена за извоз могла служити у сврхе унутрашње репресије или довести до озбиљних кршења одредби међународног хуманитарног права, што представља новину у односу на Кодекс понашања. Трећи критеријум тиче се унутрашње ситуације у земљи која представља крајње одредиште извоза наоружања, попут постојања унутрашњих сукоба или тензија. У том погледу, државе чланице ће одбити одобрење за извоз војне технологије или опреме која би могла да изазове или продужи оружане сукобе или погорша постојеће тензије или сукобе у земљи финалног одредишта. Када је реч о четвртном критеријуму, он се односи на очување мира, регионалне безбедности и стабилности, и уколико постоји могућност оружаног сукоба између земље увозника оружја и неке друге земље, територијалне претензије земље увозника оружја према некој суседној земљи, могућност употребе извезеног војног оружја или технологије у друге сврхе осим у легитимне сврхе националне одбране и безбедности, као и уколико постоји значајна претња регионалној стабилности, државе чланице ЕУ неће одобрити извоз војне опреме и технологије држави која је у питању. У погледу петог критеријума, који се односи на унутрашњу безбедност држава чланица као и безбедност савезничких или пријатељских држава, државе чланице ће водити рачуна о потенцијалним ефектима војне

39) Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal of the European Union*, n° L 335, 13.12. 2008, стр. 99.

опреме или технологије намењене извозу на њихове интересе у области безбедности и одбране, као и савезничких или пријатељских држава. Затим, према шестом критеријуму, неопходно је водити рачуна о понашању државе купца према међународној заједници, а посебно према њеном ставу према тероризму и поштовању међународног права, док седми критеријум упућује на опрезност у случају постојања ризика од преусмеравања војне технологије или опреме у земљи купца, или поновног извоза оружја под нежељеним околностима. Коначно, осми критеријум односи се на усклађеност војне опреме и технологије намењене извозу са техничким и економским капацитетима земље извоза, водећи притом рачуна да те државе одговоре на легитимне одбрамбене потребе издвајајући минимум економских и људских ресурса за наоружање.⁴⁰⁾

Заједничка позиција Савета ЕУ руководи се истом логиком као и Кодекс понашања: циљ је јачање политике ЕУ у области контроле извоза оружја на основу кохерентног приступа. Усвајањем овог акта, државе чланице показале су решеност да установе заједничке норме за управљање трансфером оружја, да појачају размену информација у циљу веће транспарентности, као и одлучност да спрече извоз војног оружја који може бити употребљен у репресивне сврхе или допринети регионалној нестабилности. Заједничка позиција предвиђа и процедуру нотификације другим државама у случају одбијања дозволе извоза као и билатералне консултације онда када је издавање сличне дозволе разматрано од стране једне државе, а одбијено од стране друге државе. Док се Кодекс понашања односио само на захтеве за одобрење извоза оружја, Заједничка позиција проширује обим контроле извоза на извоз који има за циљ производњу по лиценци у трећим државама, на посредовање, транзит или претовар, као и на трансфер софтвера или технологије. Убудуће, сваки захтев за такве трансфере мора да се процењује на основу осам критеријума и да буде предмет консултација и размене информација између држава чланица. Државе су такође обавезне да објаве и доставе Савету ЕУ годишњи извештај о примени Заједничке позиције. Највећи искорак Заједничке позиције у односу на Кодекс понашања представља њен правно обавезујући карактер, који захтева од држава чланица да спроведу законске мере које утврђују случајеве када је дозвола неопходна за извоз оружја.⁴¹⁾ Убудуће, државе чланице морају да ускладе своје националне политике са одредбама Заједничке позиције.

Упркос томе што представља значајан напредак у односу на Кодекс понашања, Заједничка позиција има одређена ограничења.

40) Члан 2 Заједничке позиције 2008/944/CFSP.

41) Virginie Moreau, „D'un Code de conduite à une position commune européenne sur les exportations d'armements? Des changements?“, *Note d'analyse du GRIP*, 29. mars 2010.

Најпре, овај акт наставља да привилегује билатералну размену информација у случајевима када једна држава чланица разматра да одобри захтев за извоз оружја, који је већ одбијен од стране друге државе чланице, чиме се друге државе лишавају информација које би им могле бити корисне за политику контроле извоза. Затим, критеријуми наведени у Заједничкој позицији, и даље остају непрецизно дефинисани, остављајући слободу интерпретације државама чланицама, што често има за последицу доношење различитих одлука које бивају неусклађене са одредбама Заједничке позиције.⁴²⁾

3. ОГРАНИЧЕЊА РЕЖИМА КОНТРОЛЕ ИЗВОЗА ОРУЖЈА ЕУ

Који ефекат су Кодекс понашања и Заједничка позиција оствариле на националном нивоу? Да ли су ове иницијативе довеле до европеизације, тј. промене понашања држава чланица у правцу једне кохерентне, хармонизоване политике контроле извоза? Иако Заједничка позиција ЕУ, као и Кодекс понашања садрже норме којих државе чланице треба да се придржавају у области извоза оружја, пракса је показала да је интерпретација критеријума садржаних у овим актима веома различита међу државама, што омогућава и различито понашање држава, које укључује и извоз оружја у тзв. критична подручја.⁴³⁾ Постоји велика хетерогеност у војним капацитетима између држава чланица, која подразумева и већа улагања у војну опрему и војну индустрију од стране војно најутицајнијих држава, која, опет, изискују нова тржишта за извоз

42) Исто. Исто тако, не постоји јасноћа око правног статуса Заједничке позиције. Док је Кодекс понашања усвојен у оквиру другог стуба ЕУ, као политички ангажман лишен правно обавезујућег карактера, Заједничка позиција усвојена је на основу тадашњег члана 15 Уговора о ЕУ, који предвиђа обавезу усаглашавања националних политика држава чланица са заједничким позицијама, као актима ЕУ. Са ступањем на снагу Лисабонског уговора, члан 15 постао је члан 29 Уговора о ЕУ, са непромењеним садржајем. Иако је замишљено да Заједничка позиција ограничава деловање држава чланица у области извоза оружја, директни оперативни ефекат овог акта у националним правним системима је споран, будући да Заједничка позиција не може бити предмет позивања пред националним судовима. Права и дужности појединаца могу бити успостављене тек након имплементације Заједничке позиције од стране државе чланице. Одредбе Заједничке позиције о политикама које државе треба да спроведу у погледу извоза оружја су широко дефинисане, што онемогућава оспоравање одлуке о захтевима за издавање дозволе пред судом на основу овог акта ЕУ – Sara Depauw, „The Common Position on arms exports in the light of the emerging European defence market”, нав. дело, стр. 12.

43) An Vrancks, Frank Slijper, Roy Isbister, „Lessons from MENA. Appraising EU transfers of military and security equipment to the Middle East and North Africa”, Academia Press, Gent, 2011.

оружја. С друге стране, постоје државе нечланице ЕУ које су вољне да улажу у војне набавке, и које често добијају извозне лиценце од стране држава чланица ЕУ, без обзира на то да ли испуњавају критеријуме садржане у Заједничкој позицији, посебно оне који се односе на унутрашње сукобе, заштиту људских права и поштовање међународних обавеза. Стога извоз оружја представља парадокс за ЕУ: с једне стране, она се декларише као „нормативна сила“, као промотер људских права, развоја и превенције сукоба, који представљају окосницу њене спољне политике, а са друге стране, трансфер оружја угрожава демократизацију и развој, олакшава унутрашњу репресију и повећава могућност од избијања сукоба.⁴⁴⁾

Још од краја Хладног рата, Блиски Исток и северна Африка представљају главно тржиште за извоз оружја држава чланица ЕУ. Међу државама увозницима из овог подручја истичу се Саудијска Арабија, Уједињени Арапски Емирати (УАЕ), Израел, Египат, Иран, Оман, Мароко и Либија. Главни извозници оружја у ова подручја су САД (30%), ЕУ (28%), Русија (26%) и Кина (5%). Европска унија представља, дакле, другог светског извозника оружја у земље овог подручја, одмах после САД-а. Највећи увозници оружја са овог подручја у последње четири године су Саудијска Арабија (28%) и УАЕ (16%). Саудијска Арабија се посебно истиче међу овим државама, будући да је у последње четири године повећала увоз оружја за 212% и тако постала други највећи светски увозник оружја. Од северноафричких држава, највећи увозници су Алжир (46%) и Мароко (15%).⁴⁵⁾ Овај тренд извоза оружја у блискоисточно подручје као и у северноафричке државе одвијао се несметано у последњих десетак година упркос постојању политичке нестабилности у овим државама. Тако је у периоду од 2007. до 2016. године, извоз оружја у ове земље порастао за чак 86%.⁴⁶⁾

Деловање Заједничке позиције 2008/944 је у раду разматрано на случају тзв. „Арапског пролећа“⁴⁷⁾, будући да након краја Хладног рата Блиски Исток и Северна Африка представљају једно од

44) Jennifer L. Erickson, “Market imperative meets normative power: Human rights and European arms transfer policy“, *European Journal of International Relations*, vol. 19, n° 2, 2011, стр. 215.

45) Aude Fleurant, Pieter D. Wezeman, Siemon T. Wezeman, Nan Tian, „Trends in International Arms Transfers, 2016“, *SIPRI Fact Sheet*, February 2017, стр. 10.

46) Исто.

47) О Арапском пролећу видети: Милош Кнежевић, „Мигрантска криза у фокусу демополитике“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016, стр. 103-146; Миломир Степић, „Геополитички аспекти емиграционе ерупције из блискоисточне 'велике пукотине'“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016, стр. 19-41; Зоран Милошевић, „Ко је испланирао пресељавање избеглица са Блиског Истока у Европску унију?“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016,

подручја у коме је највећи проценат извоза оружја од стране држава чланица ЕУ. Које мере су државе чланице предузеле када је реч о извозу оружја пре и након Арапског пролећа? Да ли су се придржавале одредби и духа Заједничке позиције 2008/944 и деловале усклађено према овим земљама када је реч о извозу оружја у ово подручје? Случај Арапског пролећа показао је да интерпретација критеријума садржаних у Заједничкој позицији варира од државе до државе и да су државе доносиле одлуке које су биле супротне духу и одредбама Заједничке позиције. Трговина оружјем подразумева одговорност како државе извозника, тако и државе увозника, нарочито када је реч о гаранцијама за финалну употребу оружја. Ова одговорност је, између осталог, и у основи Заједничке позиције Савета ЕУ. Наметањем критеријума који ће контролисати извоз оружја, Заједничка позиција има за циљ да омогући државама да избегну да извезено оружје буде употребљено у репресивне сврхе. Међутим, случај Арапског пролећа показао је одсуство разматрања, од стране држава чланица, природе извезеног оружја, режима којима је извезено оружје, унутрашње и регионалне ситуације државе увозника, као и поштовања људских права. Стога је утицај Заједничке позиције на државе чланице мали, и показује превагу материјалних над нормативним интересима.

Табела 1. Извоз оружја у земље захваћене „Арапским пролећем“ (период 2006-2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
Алжир	84 834 736	177 353 687	80 761 961	275 171 520	932 972 335
Бахреин	15 988 938	6 261 518	60 235 359	39 833 976	55 938 795
Египат	211 574 394	208 084 809	173 637 829	293 570 560	211 223 690
Либија	59 028 547	108 803 884	250 778 966	343 734 618	293 861 520
Сирија	2 681 213	262 000	2 852 260	2 711 312	553 987
Тунис	14 103 738	8 494 613	36 385 453	52 812 240	26 205 709
Јемен	12 085 292	14 101 391	52 433 830	100 591 097	34 442 011

Извор: Mark Bromley, "The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls", нав. дело, 2012.

**бројеви су изражени у еврима*

Као што се из табеле види, у периоду непосредно пре избијања Арапског пролећа, највећи извоз оружја реализован је у Алжир, Египат и Либију. Овај тренд је настављен упркос политичким превирањима у овим земљама. Увођење мера замрзавања извоза од стране ЕУ за време политичких немира у овим земљама било је

стр. 147-160; Владимир Гречић, „Европска унија и масовне миграције“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016, стр. 43-67.

привременог карактера, и већ крајем 2011. године дошло је до пораста извоза оружја у ово подручје, који је био већи него пре почетка „Арапског пролећа“. Само у 2012. години, државе чланице ЕУ су одобриле 4500 дозвола за извоз оружја на Блиски Исток, у вредности од 10 милијарди евра. Међу највећим извозницима оружја у ове земље истичу се Француска, Италија, Уједињено Краљевство, Немачка и Шпанија, које су 2012. године издале 90% лиценци за извоз оружја у блискоисточне и северноафричке арапске државе. Иако је проценат одбијања лиценци за извоз порастао у периоду од 2011–2012. године, он је и даље остао на ниском нивоу. Само 2–3% од свих захтева за извоз у ово подручје одбијено је у периоду 2011–2012. године.⁴⁸⁾

Понашање држава чланица ЕУ приликом извоза оружја у блискоисточно и северноафричко подручје одликује превага економских и политичких интереса у односу на нормативни утицај критеријума садржаних у Заједничкој позицији 2008/944. Примећује се занемаривање поштовања људских права, унутрашње ситуације у земљи која представља крајње одредиште извоза оружја, понашања државе купца према међународној заједници. У том погледу, илустративни су примери Египта и Либије. Извоз оружја у Египат сведочи о недостатку кохерентности у интерпретацији критеријума Заједничке позиције, али и о значају других фактора, преважно економских и индустријских, у доношењу одлука држава чланица око извоза оружја. У периоду од 2008. до 2012. године, вредност извозних дозвола држава чланица ЕУ у Египат је удвостручена од стране пет главних извозника (Француска, Шпанија, Бугарска, Италија и Велика Британија). Тек је након војног пуча 2013. године, праћеног масовним кршењем људских права, покренута иницијатива да се на нивоу ЕУ уведу рестриктивне мере извоза оружја у ову земљу. На састанку Савета ЕУ у августу 2013. године, државе чланице су се сагласиле да обуставе све дозволе за извоз у Египат за оружје која се може користити за потребе унутрашње репресије, као и да преиспитају извозне дозволе које су обухваћене Заједничком позицијом Савета.⁴⁹⁾ Међутим, ове мере нису биле правно обавезујуће, већ су имале за циљ да допринесу политичкој усаглашености држава чланица. Слободна интерпретација појма „рестриктивних мера“ омогућавала је државама чланицама да извозе оружје у Египат, уколико је то било у складу са њиховим

48) Nils Duquet, *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Report, Flemish Peace Institute, March 2014, стр. 17.

49) Council of the European Union, Council Conclusions on Egypt, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 21 August 2013.

економским интересима, посебно имајући у виду да међу чланицама није постигнут договор о увођењу ембарга на извоз оружја у ову земљу. Тако су државе чланице годишње извозиле око 300 милиона евра вредности војне опреме Египту од 2011. године.⁵⁰⁾

Случај Либије за многе ауторе представља „запањујући случај“, с обзиром да је од укидања ембарга овој земљи 2004. године, ЕУ извозила велике количине оружја у ову државу, док је истовремено промовисала развој демократије у тој држави, али и инсистирала на посвећености процесу контроле извоза оружја.⁵¹⁾ Понашање држава које су највеће извознице оружја у оквиру ЕУ показало је превагу економских интереса, уз непоштовање критеријума садржаних у Заједничкој позицији 2008/944, нарочито оних које се односе на унутрашње сукобе, поштовање људских права и употребу оружја у репресивне сврхе. Одсуство рестриктивних мера у политици извоза нарочито је запажено код Француске и Немачке. Као четврти светски извозник оружја, Француска још од 70-тих година има значајну сарадњу са арапским државама, која укључује и испоруку велике количине војне опреме. Након укидања ембарга на увоз оружја Либији од стране ЕУ 2004. године, Француска је у периоду од 2004. до 2011. године представљала најзначајнијег извозника оружја у Либији са износом од 390 милиона евра у периоду од 2006. до 2010. године. Либија је постала „обећавајуће“ тржиште за извоз европског војног оружја за војно најразвијеније чланице ЕУ.⁵²⁾ Тако су између 2006. и 2010. године и друге државе чланице подстицале извоз конвенционалног наоружања у Либију. Осим Француске, издавале су се и Италија са износом од 315 милиона евра, Уједињено Краљевство са 19 милиона евра, и Белгија са 11 милиона евра.⁵³⁾ Са увођењем ембарга Либији 2011. године од стране Савета безбедности ОУН-а, ЕУ је такође увела рестриктивне мере према Либији,⁵⁴⁾ које су подразумевале

50) Sally Khalifa Isaac, „The Egyptian Transition, 2011-2013: How Strategic to Europe?“, *Middle East Policy*, vol. XXI, n° 1, 2014, стр. 159.

51) Susanne Therese Hansen, Nicholas Marsh, „Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya“, *European Security*, vol. 24, n° 2, 2015, стр. 283. Ово мишљење дели и ауторка овог рада.

52) Mark Bromley, „The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls“, *Non-Proliferation Papers*, n° 7, 2012, стр. 10.

53) Исто, стр. 10-11.

54) Council Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, *Official Journal of the European Union*, L 58, 03.03.2011, стр. 53; Council Regulation (EU) No 204/2011 of 2 March 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, *Official Journal of the European Union*, L 58, 03.03.2011, стр. 1.

забрану испоруке, продаје или преноса оружја и свих сличних производа у Либију, као и опреме која би могла бити употребљена за унутрашњу репресију. Француска је била прва држава чланица која је признала Национални либијски савет као легитимну власт, а затим започела, са САД-ом и УК, војне нападе на режим Гадафија, да би затим коначно и јавно признала у јуну 2011. године да је снабдевала „цивилно становништво“ оружјем у циљу самоодбране. На тај начин, Француска је прекршила ембарго који је ЕУ увела према Либији, а да није била санкционисана за то ни правно ни политички. Након смене власти у Либији, Француска је већ почетком 2012. године започела преговоре са новом влашћу о испоруци војне опреме.⁵⁵⁾ Дакле, ужурбано признање нове власти било је директно повезано са интересом да се одржи континуитет извоза оружја у Либију. Што се тиче Немачке, која је на петом месту у свету по извозу оружја,⁵⁶⁾ блискоисточни регион постао је за ову државу најбитније тржиште за извоз оружја у последњој деценији. Заокрет у немачкој политици извоза видљив је након усвајања Заједничке позиције 2008/944/CFSP, а одликује га све мањи број рестриктивних мера усвојених према овом региону. У периоду од 2007. до 2012. године, најзначајније земље увознице немачке војне опреме су Саудијска Арабија и УАЕ, којима су одобрене лиценце у вредности од 1,9 и 1,5 милијарди евра. Међу другим значајним тржиштима су Алжир, Ирак и Египат.⁵⁷⁾ Овај заокрет оправдава се ставом да ће партнерске државе у конфликтним подручјима, захваљујући извезеном оружју, постати главни фактор стабилности.⁵⁸⁾ Иако је Немачка спроводила рестриктивну политику према Либији

55) Nils Duquet, *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, нав. дело, стр. 38.

56) Највећи светски извозници оружја су САД, са 33% од укупног светског извоза оружја, затим следе Русија (23%), Кина (6,2%), Француска (6%), Немачка (5,6%) и Уједињено Краљевство (4,6%) - Aude Fleurant, Pieter D. Wezeman, Siemon T. Wezeman, Nan Tian, "Trends in International Arms Transfers, 2016", *SIPRI Fact Sheet*, February 2017, стр. 1.

57) Nils Duquet, *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, нав. дело, стр. 55.

58) Исто, стр. 56. У основи овог заокрета је тзв. „Меркелина доктрина“, према којој више није довољно само декларативно подржавати ове земље, већ им помоћи неопходним средствима, која укључују и извоз оружја - Holger Stark, "The Merkel Doctrine: Tank Exports to Saudi Arabia Signal German Policy Shift", *Der Spiegel Online*, 14 October 2011, Internet, <http://www.spiegel.de/international/world/the-merkel-doctrine-tank-exports-to-saudi-arabian-signal-german-policy-shift-a-791380.html>, 28/07/2017. У том смислу, од посебног значаја је ерозија рестриктивних мера Немачке у погледу извоза тенкова у арапске земље, посебно Саудијску Арабију и Катар - Konstantin Von Hammerstein *et al.*, "How the Merkel Doctrine Is Changing Berlin Policy", *Der Spiegel*, 12 March 2013, Internet, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-weapons-exports-on-the-rise-as-merkel-doctrine-takes-hold-a-870596-druck.html>, 27/07/2017. Ове мере оправдавене су истицањем да је Саудијска Арабија значајан партнер у борби против тероризма и

2011. године, будући да је прекинула целокупан извоз у ту земљу, чињеница је да овај чин не представља никакав заокрет у немачкој политици извоза, с обзиром да је извоз оружја у Либију био скроман и пре почетка Арапског пролећа. У прилог овом становишту је и политика извоза Немачке према Египту, која је интензивирана у последњим годинама, да би током немира 2011. године извоз био прекинут на само неколико месеци, и настављен већ крајем исте године. Ова ситуација је утолико више парадоксална имајући у виду да је Немачка, као што је раније истакнуто, била заговорник чвршће сарадње у области извоза оружја, и рестриктивније политике на нивоу ЕУ у овој области.

Осим једнаке интерпретације критеријума садржаних у Заједничкој позицији Савета ЕУ, и степен размене информација о извозу оружја међу државама чланицама један је од показатеља приближавања националних политика у правцу једне хармонизоване политике контроле извоза. Размена информација обавља се у оквиру *COARM*-а, који се састаје једном у два месеца. Међутим, иако је предвиђено објављивање годишњих извештаја о консултацијама у оквиру овог тела, информације о крајњем исходу (одобрењу или одбијању лиценци за извоз) и даље су поверљиве, као и информације о врсти војне опреме, крајњем кориснику и предмету консултација.⁵⁹⁾ У пракси, државе чланице често нису биле сагласне око издавања лиценци за извоз оружја у ове земље, те се често дешавало да неке државе одбију да дају лиценцу за извоз упркос томе што је друга држава чланица то већ урадила. То се, нпр. десило 2011. године, када је белгијска влада одбила да изда лиценцу за извоз у циљу транзита француске војне опреме намењене Египту. Само у случају постојања ембарга на извоз оружја у неку државу, примећује се имплементација истих рестриктивних мера. И тада, међутим, има одступања (Француска).

Иако постоје мишљења да је основни допринос Заједничке позиције Савета ЕУ повећање транспарентности у извозу оружја захваљујући издавању годишњих извештаја ЕУ, те да државе чланице у годишњем извештају прилажу податке о финансијској вредности како дозвола за извоз оружја, тако и самог извоза оружја, као и његову географску распоређеност,⁶⁰⁾ чињеница је да већина

значајан актер у процесу мирног решавања сукоба између Израела и арапских држава, као и решавања ситуација у Египту и Сирији.

59) Nils Duquet, *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, нав. дело, стр. 26-28.

60) Mark Bromley, „The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls”, нав. дело, стр. 6-7.

држава не доставља податке о извозу оружја, да су ти подаци некомплетни, да постоји мањак транспарентности у погледу процеса извоза оружја међу државама чланицама, као и да државе различито интерпретирају критеријуме садржане у Заједничкој позицији, што доводи до извоза оружја у земље у којима постоје унутрашњи сукоби, непоштовање људских права итд.⁶¹⁾

Каква је перспектива контроле извоза оружја на нивоу ЕУ? Да ли је могућа европеизација у овој области? Заједничка позиција 2008/944 предвиђа да државе чланице могу да извезу оружје у неку земљу ван ЕУ само ако су задовољени критеријуми које овај акт предвиђа. Међутим, имплементација критеријума спроводи се на националном нивоу, тј. одлука о дозволи или одбијању извоза припада националним државама. Тако једна држава чланица може на основу неког критеријума одбити извоз оружја у трећу државу, док за другу то неће представљати препреку за извоз.⁶²⁾ Пример извоза оружја у блискоисточне земље и земље северне Африке пре и након политичких превирања у овим подручјима показује да критеријуми извоза нису поштовани, већ да су највеће извознице оружја руковођене економском и политичком логиком. Чак и у случају ембарга, који представља значајан инструмент за спровођење заједничке политике извоза оружја, будући да је правно обавезујући и да прецизира који су трансфери оружја забрањени као и када су могући изузеци, није се десила имплементација истих рестриктивних мера. Француска је, као што је раније наведено, у јуну 2011. године прекршила ембарго ЕУ према Либији, али није била санкционисана због тога.

Усклађена и европеизована политика извоза ЕУ није могућа без деловања Комисије у овој области. У том смислу, од значаја је усвајање Директиве 2009/43 од стране Савета и Парламента, која се односи на поједностављивање услова трансфера војних производа унутар ЕУ.⁶³⁾ Циљ директиве 2009/43 је поједностављење административних прописа у трговини војних добара у оквиру ЕУ

61) Nils Duquet, *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, нав. дело; Jennifer L. Erickson, „Market imperative meets normative power: Human rights and European arms transfer policy”, нав. дело; Susanne Therese Hansen and Nicholas Marsh, „Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Lybia”, нав. дело.

62) Jihan Senora, „Exportations européennes d'armes vers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient: L'Union européenne dominée par ses intérêts économiques?”, *Les Cahiers de l'Orient*, n° 105, 2012, стр. 69.

63) Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, *Official Journal of the European Union*, n° L 146, 10. 06. 2009, стр. 1.

и јачање сарадње између држава чланица. Директива представља први корак у образовању заједничког тржишта војне опреме, будући да је извоз оружја у оквиру ЕУ био „блокиран“ злоупотребом члана 346 Уговора о функционисању ЕУ. Иако овај члан не предвиђа аутоматско изузеће војне опреме од правила унутрашњег тржишта, његова злоупотреба од стране држава чланица довела је до потпуног изузећа производње војне опреме од правила унутрашњег тржишта ЕУ. Стога је Директива 2009/43 не само први корак у хармонизацији извоза оружја између држава чланица у оквиру ЕУ, већ и импулс даљем ширењу супранационалних иницијатива и на област извоза оружја према трећим државама.

ЗАКЉУЧАК

Контрола извоза оружја у оквиру ЕУ према трећим земљама показала је да се, упркос легислативном оквиру који омогућава државама чланицама постепено усклађивање националних ставова и политика, европеизација није десила. Отуда у овој области можемо говорити о концепту „ЕУ без европеизације“ тј. о ситуацији да упркос усвајању одређених аката на нивоу ЕУ у области контроле оружја, није дошло до промене понашања држава чланица, тј. до промене когнитивне логике, те не можемо говорити ни о могућности постојања најслабијег облика интеграције, тзв. оквирне интеграције, како су је називали Книл и Лемкул. Државе и даље различито делују у процесу издавања и одбијања извозних лиценци, не поштујући критеријуме за извоз предвиђене у Заједничкој позицији Савета ЕУ и не види се конкретан утицај аката донетих на нивоу ЕУ на националне политике у области извоза оружја. Стога се закључује да усвајање и имплементација аката на нивоу ЕУ у области извоза оружја нису довеле до промене очекивања и деловања националних држава чланица у правцу хармонизованог и рестриктивног режима контроле извоза оружја, већ представљају израз материјалних интереса промовисања извоза оружја.

ЛИТЕРАТУРА

- Вукчевић Дејана М., „Социјализација и европеизација у оквиру ЕУ: случај Политичко-безбедносног комитета и Војног комитета ЕУ“, *Национални интерес*, вол. 21, бр. 3, 2014, стр. 9-28.
- Вукчевић Дејана М., „Дерогација правила унутрашњег тржишта у области наоружања“, *Политичка ревија*, бр. 3, 2010, стр. 271-288.

- Гречић Владимир, „Европска унија и масовне миграције“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016, стр. 43-67.
- Кнежевић Милош, „Мигрантска криза у фокусу демополитике“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016, стр. 103-146.
- Милошевић Зоран, „Ко је испланирао пресељавање избеглица са Блиског Истока у Европску унију?“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016, стр. 147-160.
- Степић Миломир, „Геополитички аспекти емиграционе ерупције из блиско-источне ‘велике пукогине’“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 25, бр. 1, 2016, стр. 19-41.
- Тодоровић Јелена Б., „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Српска политичка мисао*, вол. 34, бр. 4, 2011, стр. 197-213.
- Bauer Sibylle, “L’européanisation des politiques d’exportation d’armements“, *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, стр. 507-523.
- Bearce David H., Bondanella, Stacy, “Intergovernmental Organizations, Socialization and Member-State Interest Convergence“, *International Organization*, vol. 61, n° 4, 2007, стр.703-733.
- Béraud-Sudreau Lucie, “French adaptation strategies for arms export controls since 1990s“, *Paris Paper de l’IRSEM*, n° 10, 2014, стр. 1-51.
- Béraud-Sudreau Lucie, Faure Samuel, Sladeczek Michael, “Réguler le commerce des armes par le Parlement et l’opinion publique. Comparaison du contrôle des exportations d’armement en Allemagne, France, Royaume-Uni et Suède“, *Politique européenne*, n° 48, 2015, стр. 82-121.
- Beyers Jan, “Conceptual and Methodological Challenges in the Study of European Socialization“, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, n° 6, 2010, стр. 909-920.
- Bromley Mark, “The EU common position on arms export and national export control policies“, in: *The EU defence market: balancing effectiveness with responsibility*, (eds. Alyson Bailes, Sara Depauw), Conference Report, Flemish Peace Institute, Brussels, 2011, стр. 39-46.
- Bromley Mark, “The impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports“, *SIPRI Policy Paper*, n° 21, 2008, стр. 1-64.
- Bromley Mark, “The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls“, *Non-Proliferation Papers*, n° 7, 2012, стр. 1-12.
- Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008 defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal of the European Union*, n° L 335, 13.12. 2008, стр. 99.
- Council of the European Union, Council Conclusions on Egypt, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 21 August 2013.

- Council Decision 2011/137/CFSP of 28 February 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, *Official Journal of the European Union*, L 58, 03.03.2011, стр. 53.
- Council Regulation (EU) No 204/2011 of 2 March 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Libya, *Official Journal of the European Union*, L 58, 03.03.2011, стр. 1.
- Depauw Sara, "The Common Position on arms export in the light of the emerging European Defence Market", Background note, Flemish Peace Institute, Brussels, 2010, стр. 1-24.
- Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, *Official Journal of the European Union*, n° L 146, 10. 06. 2009, стр. 1.
- Duquet Nils, *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, Report, Flemish Peace Institute, Brussels, March 2014, стр. 1-95.
- Erickson Jennifer L., "Market imperative meets normative power: Human rights and European arms transfer policy", *European Journal of International Relations*, vol. 19, n° 2, 2011, стр. 209-234.
- European Council, Luxembourg 28-29 June 1991, Presidency Conclusions, Annexe VII, *Declaration on Non-Proliferation and Arms Export*.
- Fleurant Aude, Wezeman Pieter D., Wezeman Siemon T., Tian Nan, "Trends in International Arms Transfers, 2016", *SIPRI Fact Sheet*, February 2017.
- Hansen Susanne Therese, Marsh Nicholas, "Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Lybia", *European Security*, vol. 24, n° 2, 2015, стр. 264-286.
- Hansen Susanne Therese, "Taking ambiguity seriously: Explaining indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime", *European Journal of International Relations*, vol. 22, n° 1, 2016, стр. 192-216.
- Hellstrom Jerker, "The EU Arms Embargo on China: a Swedish Perspective", Report n° FOI-R-2946-SE, Swedish Ministry of Defence, 2010.
- Irondele Bastien, "Europeanization without the European Union? French Military Reforms 1991-96", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, 2003, стр. 208-226.
- Isaac Sally Khalifa, "The Egyptian Transition, 2011-2013: How Strategic to Europe?", *Middle East Policy*, vol. XXI, n° 1, 2014, стр. 154-165.
- Knill Christoph, Lehmkuhl Dirk, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration online Papers*, vol. 3, n° 7, 1999, Internet, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>, стр. 1-20, 20/07/2017.
- Knill Christoph, Lehmkuhl Dirk, "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", *European Journal of Political Research*, vol. 41, n° 2, 2002, стр. 255-280.

- Ladrech Robert, "Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis", *Party Politics*, vol. 8, n° 4, 2002, стр. 389-403.
- Ladrech Robert, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, 1994, стр. 69-88.
- Matelly Sylvie, "Un code de conduite européen pour sécuriser les exportations? Le cas des exportations d'armes en Europe", *Les Cahiers Irice*, n° 6, 2010, стр. 93-110.
- Millet-Devalle Anne-Sophie, "Codes de conduite et contrôle des exportations d'armement", *Arès*, vol. XIX, n° 47, 2001.
- Moreau Virginie, "D'un Code de conduite à une position commune européenne sur les exportations d'armements? Des changements?", *Note d'analyse du GRIP*, 29. mars 2010, стр. 1-10.
- Olsen Jan, "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 5, 2002, стр. 1-36.
- Radaelli Claudio, "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration online Papers*, vol. 4, n° 8, 2000, Internet, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, 21/07/2017.
- Risse Thomas, Caporaso James, Cowles Maria Green, "Europeanization and Domestic Change. Introduction", in: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (eds. Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse), Cornell University Press, Ithaca NY, 2001.
- Schmitt Burkard, "A Common European Export Policy for Defence and Dual-Use Items?", *Occasional Paper*, n° 25, 2001.
- Seniora Jihan, "Exportations européennes d'armes vers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient: L'Union européenne dominée par ses intérêts économiques?", *Les Cahiers de l'Orient*, n° 105, 2012, стр. 65-88.
- Stark Holger, "The Merkel Doctrine: Tank Exports to Saudi Arabia Signal German Policy Shift", *Der Spiegel Online*, 14 October 2011, Internet, <http://www.spiegel.de/international/world/the-merkel-doctrine-tank-exports-to-saudi-arabian-signal-german-policy-shift-a-791380.html>, 28/07/2017.
- The Council of the European Union, *European Union Code of Conduct on Arms Export*, Brussels, 5 June 1998.
- Titley Gary, "Exportations d'armes de l'UE: du Code de conduite à la législation", *Revue politique et parlementaire*, n° 1016, 2002.
- Von Hammerstein Konstantin *et al.*, "How the Merkel Doctrine Is Changing Berlin Policy", *Der Spiegel*, 12 March 2013, Internet, <http://www.spiegel.de/international/germany/german-weapons-exports-on-the-rise-as-merkel-doctrine-takes-hold-a-870596-druck.html>, 27/07/2017.
- Vrancks An, Slijper Frank, Isbister Roy, "Lessons from MENA. Appraising EU transfers of military and security equipment to the Middle East and North Africa", *Academia Press*, Gent, 2011, стр. 1-13.
- Wezeman Siemon T., Tian Nan, "Trends in International Arms Transfers, 2016", *SIPRI Fact Sheet*, February 2017.

Dejana M. Vukasovic

EUROPEAN UNION AND ARMS EXPORT CONTROL: LIMITATIONS AND PERSPECTIVES

Resume

Arms export is a specific area with “two faces”. Firstly, arms export is a symbol of maintaining of a national military-industrial base of armaments, and therefore of the military forces that enable the security of the exporter country. Secondly, arms export indirectly contributes to security by providing the necessary equipment for military operations. Therefore, states strive to promote arms export. On the other hand, arms export can jeopardize the security of the state and its citizens, if it is used in offensive purposes. In that view, it is also necessary to control arms exports. Arms export and control thus represent a delicate balance between the promotion and limitation of exports. Although arms export is traditionally subject of national competences, in the last decade acts have been adopted at the EU level with the aim of harmonizing national export control policies. The main question discussed in this paper is whether the process of Europeanisation has been established due to the adoption of acts at the EU level. In order to answer this question, special attention will be paid to the events called “Arab Spring”, and the action of the Member States in this region. The article is divided as follows. First, the author deals with the concept of Europeanization. Second, the author analyses the arms exports regime at the EU level. Finally, the third part considers the implementation of the EU provisions on arms exports by the Member States. The author concludes that despite the adoption of EU-level acts in the field of arms export control, Europeanization did not occur. The adoption and implementation of EU-level acts related to the control of arms exports did not lead to a change in the expectations and action of the EU Member States towards more harmonized and restrictive arms export regime. Therefore, the arms export control is a reflexion of the domination of the material interests of EU Member States.

Keywords: Arms export control, EU, Europeanization, Socialisation, Arab Spring

* Овај рад је примљен 01. августа 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Срђан Т. Кораћ*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК ЗА 21. ВЕК: КА САВРЕМЕНОМ УЧИТАВАЊУ ГЕСЛА „ПЛЕМСТВО ОБАВЕЗУЈЕ”*

Сажетак

Рад разматра неопходност оживљавања друштвене улоге јавног службеника 21. века засноване на идеји друштвене правде у околностима дубоке и скоро деценијске рецесије изазване некритичким форсирањем неолибералног модела друштвеног развоја и применом корпоративно-тржишних метода у управљању секторским јавним политикама. Друштвена улога јавне управе је инсистирањем на претварању чиновника у својеврсног продавца на „киоску” јавних услуга скрајнута из академске дебате и праксе. Аутор заступа становиште да фактичка технократска надмоћ над грађанима и већа способност исправног разумевања садржаја јавног интереса спрам грађана ствара за јавне службенике моралну обавезу да професионалним деловањем доприносе остварењу друштвене правде као темељне сврхе постојања демократски уређене политичке заједнице. Операционализација концепта друштвене правде у раду јавне управе захтева преображај друштвене сврхе службеничког еснафа сходно модерном учитавању аристократског гесла да „племство обавезује”. Аутор закључује да јачање професионалног интегритета унутар еснафа мора да буде засновано на пуном уважавању комунитарне сврхе секторских јавних политика као противтеже прагматском светоназору модела новог јавног руко-

* У чланку је представљен део резултата истраживања спроведених у оквиру пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство за науку и просвету Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду 2011–2017.

вођења оличеног у моралној индиферентности према суштинској потреби грађана за самоостварењем у оквирима политичке заједнице.

Кључне речи: јавна управа, друштвена правда, једнак третман, професионални интегритет, „племство обавезује”

1. ДВАДЕСЕТ ПРВИ ВЕК КАО ДОБА ПРОДУЖЕНЕ КРИЗЕ УПРАВЉАЊА ДРЖАВОМ

Јавна управа као академска дисциплина и пракса као да одбија данас да прихвати чињеницу да јавни службеници по опису свог посла морају да делају као арбитри супротстављених интереса и преференција унутар политичког система, те да преузму одговорност као активни учесници у стварању друштвених промена, али тако да не фаворизују партикуларне интересе на штету општег добра.¹⁾ Преовлађујућа струја у теорији и пракси јавне управе оличена у моделу новог јавног руковођења (*New Public Management*) пренаглашава важност ефикасности рада на оперативном нивоу и уздиже га на макро ниво, неоправдано га претварајући у легитимизујуће начело.²⁾ Полазећи од циља максимализације резултата уз минимализацију трошкова, аргументација ове врсте тврди да је разграната и обимна бирократија скупа за пореског обвезника, а неделотворна у погледу односа утрошених буџетских средстава и произведених јавних добара и услуга. Реч је о прагматском светоназору у који је неприметно и перфидно уткана перспектива моралне индиферентности, или у најбољем случају моралног минимализма, јер се занемарује комунитарна сврха крајњих производа секторских јавних политика.

Својеврсна управна реалполитика пренебрегава императив да просоцијално понашање јавног службеника, избрушено одгојем моралне изврности и отелотворено у поштовању етичких стандарда, мора да буде суштинска потпора његовог професионалног хабитуса. Нортон (*David L. Norton*) критикује становиште моралног минимализма у савременом друштву заговарајући тезу да пут

1) Tina Nabatchi, Holly T. Goerdel, Shelly Pfeffer, “Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, Issue suppl. 1, 2011, стр. i34; David P. Moura, Hugh T. Miller, “On Legitimacy: Is Public Administration Stigmatized?”, *Administration & Society*, 3 October 2016, DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399716670934>, стр. 1–25.

2) Опширније о критици модела новог јавног руковођења заснованој на штетним последицама по демократски легитимитет јавне управе видети у: Срђан Т. Кораћ, *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.

до самоостварења сваког појединца иде једино преко уважавања појединачних животних очекивања и очекивања заједнице као целине, и то тако што се сопство мора изразити у оквирима живота у заједници посредством чиновних максималних моралних значења.³⁾ Из наведеног становишта изводимо аргумент да би чиновник требало да поступа тако да трансцендира минималистички приступ ограничен на пуко поштовање правила и да активно доприноси остварењу општег добра – у оквирима поверених овлашћења и делокруга рада. Свакако да се од јавних службеника средњег и високог ранга који у доброј мери утичу на формулисање и спровођење јавне политике очекује сразмерно већи допринос него од тзв. шалтерских службеника.

Грађани првенствено вреднују да ли и у којој мери јавна управа успева да одговори на конкретне егзистенцијалне захтеве и животна очекивања; њих не дотичу званичне статистике које пружају апстраховану и често улепшану слику учинка јавних институција – слику кадрирану у „крупном плану”.⁴⁾ У времену када изостанак ваљаног институционалног одговора на крупне текуће друштвене проблеме озбиљно прети да обезвреди идеју и праксу демократског политичког процеса и пробуди очајничку наду у „једноставна” решења која нуде ауторитарне и екстремистичке политичке опције, чиновник као актер друштвених промена мора да стане насупрот чиновника као вредносно неутралног спроводиоца прописа и налога претпостављених. Стога заступамо став да би преиспитивање улоге јавног службеника у остварењу друштвене правде требало да постане легитимно питање предмета научне дисциплине јавне управе.

Давнашњи аристократски идеал поступања према члановима заједнице садржан у геслу „племство обавезује” (фр. *noblesse oblige*) чини нам се погодном метафором за полазиште трагања за одговором на питање зашто је оживљавање друштвене улоге јавног службеника од виталне важности на почетку двадесет првог века. Значење наведеног гесла може се сажети као неписана обавеза добронамерног, предусретљивог, часног, великодушног и одговорног

3) Аргументацију шире видети у: David L. Norton, *Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue*, University of California Press, Berkley and Los Angeles (CA), 1991, стр. 158–176.

4) Још у „златно доба” покрета научног менаџмента, педесетих година минулог века, поједини теоретичари су критиковали увођење ефикасности и продуктивности као темељних начела рада јавне администрације. О томе у: James L. McCamy, “Responsiveness versus Efficiency in Public Service”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292, “Bureaucracy and Democratic Government”, March 1954, стр. 30–38.

понашања особа племићког порекла или високог ранга у друштву према осталим члановима заједнице, посебно према нижим и непривилегованим слојевима.⁵⁾ Иако се првобитно односило само на аристократију, данас се гесло тумачи широко и обухвата сваког ко има положај првенства над другима, па тиме укључује и службеника коме професионално обављање јавних послова даје специфичан положај „изнад” обичних грађана. Сложена технократска природа савремених јавних послова истиче у први план специјалистичко знање и вештине које чиновнику дају значајну предност над највећим бројем грађана у погледу аргументоване расправе о могућим решењима јавних проблема.

Анализа у овом раду почива на две основне претпоставке. Прво, у околностима дубоке и скоро деценијске рецесије са видним последицама по животни стандард, фактичка технократска надмоћ и способност исправног разумевања садржаја јавног интереса у сваком конкретном случају формулисања или спровођења јавне политике морално обавезују јавне службенике, да поступањем у оквиру поверених јавних овлашћења доприносе остварењу друштвене правде (схваћене као друштвене једнакости у могућностима и правичне расподеле друштвеног богатства) као темељне сврхе постојања демократски уређене политичке заједнице. Оквир деловања данашњег јавног службеника је држава која треба да у суочавању са ризицима и изазовима двадесет првог века настави да буде превасходно заједница солидарности и да као таква настоји да оствари сложен комплекс изједначавајуће, међугенерациске и дистрибутивне правде.⁶⁾ Друга претпоставка се односи на став да операционализација начела друштвене једнакости у могућностима и правичне расподеле друштвеног богатства не може извести само у равни чиновника као појединца, већ мора да обухвати преображај сврхе читавог службеничког еснафа као колективитета.

5) Упоредити значења у: *Webster's New Dictionary and Thesaurus – Concise Edition*, Russell, Geddes & Grosset, New York, 1990, стр. 364; *The Cambridge English Dictionary*, Internet, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/noblesse-oblige>; *The Oxford Dictionary*, Internet, https://en.oxforddictionaries.com/definition/noblesse_oblige; *The Collins English Dictionary*, Internet, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/noblesse-oblige>; *Merriam-Webster Dictionary*, Internet, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/noblesse%20oblige>, 02/04/2017.

6) Детаљније о три врсте правде у: Отфрид Хефе, *Правда: филозофски увод*, Академска књига, Нови Сад, 2008, стр. 88–92.

2. ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК КАО МОРАЛНИ ПРЕДВОДНИК ПОЛИТИЧКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

Грађани процењују демократичност актуелне власти, али и саме политичке заједнице чији су конституенти, према квалитету односа који имају са јавним службеницима. Емпиријска истраживања јасно потврђују корелацију између квалитета рада јавне управе и задовољства грађана демократијом, односно поверења јавности у њене институције.⁷⁾ Говор о активностима које чине садржај деловања јавне управе неминовно носи предзнак вредносног просуђивања јер оне имају друштвену улогу која задире у суштинске разлоге живота у политичкој заједници, будући да претпоставља прераспodelу друштвеног богатства и подмиривање потреба грађана за виталним ресурсима. Прераспodelа је пак увек предмет одлучивања у политичком процесу. Према Колоднију (*Niko Kolodny*), политичка одлука је донета на демократски начин када је резултат процеса који омогућава сваком од његових учесника једнаку формалну или неформалну могућност да обавештено утиче, било посредно било непосредно, на њено формулисање.⁸⁾ На трагу Дворкинове (*Ronald Dworkin*) тврдње о политици као продужетку моралног живота појединца,⁹⁾ заснивамо тврдњу да ми као грађани не учествујемо у политичком одлучивању уколико не осетимо да наше учешће доноси промену постојећег стања, па се стога наш интерес за политичким активизмом изражава превасходно кроз интерес за позитивним утицајем на усвојену одлуку, пошто она у крајњем исходу има ауторитативну природу (намеће одређене обавезе и онима који су били против њеног доношења). Једнаке могућности утицаја на политичку одлуку су од конститутивне а не само од симболичке важности за друштвену једнакост, односно, како тврди Колодни, оправдање демократског поретка почива на идеји да су људи међусобно повезани као друштвено једнаки појединци, а не као појединци који улазе у односе било друштвене надређености било подређености.¹⁰⁾

7) Gal Ariely, "Public administration and citizen satisfaction with democracy: Cross-national evidence", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79, No. 4, 2013, стр. 760.

8) Niko Kolodny, "Rule Over None I: What Justifies Democracy?", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 3, 2014, стр. 197–198.

9) Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2002, стр. 202–203.

10) Niko Kolodny, "Rule Over None II: Social Equality and the Justification of Democracy", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 4, 2014, стр. 308–310.

Јавни службеник мора професионално поступање да заснује на просоцијалном понашању мотивисаном исправним схватањем друштвене једнакости и на јасној свести о судбинској повезаности са суграђанима удруженим у заједничком подухвату остварења друштвене правде. Савремено менаџерско-корпоративно кодирање јавног службеника као вредносно неутралног и социјално изолованог произвођача јавних роба или пружаоца услуга (не) свесно репродукује картезијански светоназор, према којем је човек самосвојна и самодовољна јединка. Картезијански *cogito* који је обликовао западну цивилизацију препознаје само оштро разликовање између сопства и света и чини „угаони камен” либералног мисаоног конструкта атомизованог друштва сачињеног од пуког збира усамљених појединаца који у јавној сфери делују искључиво вођени себичним нагоном. Нама је пак ближе Бахтиново (Михаил Михайлович Бахтин) оспоравање картезијанске парадигме садржано у тврдњи да се истина не рађа у глави појединца него у дијалошком међудејству људи који за њом колективно трагају; *бити* је, за руског филозофа, чин који се одиграва у међупростору сопства и света.¹¹⁾

Искорачимо накратко из европске филозофске традиције. Чувеној Декартовој изреци „мислим, дакле постојим” можемо супротставити изреку славног афричког народа Зулу да личност постаје личност кроз друге личности. Афрички филозоф и теолог Џон Мбити (*John Mbiti*) наглашава да мисаона традиција јужно-афричког убунтизма (*Ubuntu*, хуманост на Нгуни Банту језику) не познаје западни концепт раздвојености сопства и другог, већ почива на идеји да се људи рађају без сопства и стичу га временом кроз међусобну интеракцију и искуство, односно да је свако то што јесте кроз друге – „ја сам зато што ми јесмо, и пошто ми јесмо, ја постојим”.¹²⁾ Другачије речено, у афричком светоназору заједница је та која дефинише личност као личност, а не неки апстрактни квалитет рационалности, воље или памћења.¹³⁾ Живот у заједници отелотворен у испуњавању обавеза према другима има снагу трансформативног начела које дете као јединку лишену моралне улоге уводи у свет зрелих појединаца укотвљених у сплету узajамних моралних обавеза. Насупрот томе, западна друштва почивају

11) Михаил Бахтин, *Проблеми поетике Достојевског*, Zeptr Book World, Београд, 2000, стр. 105.

12) John Mbiti, *African Religions and Philosophies*, Doubleday and Company, New York, 1970, стр. 141.

13) Ifeanyi A. Menkiti, “Person and Community in African Traditional Thought”, у зборнику: *African Philosophy: An Introduction* (ed. Richard A. Wright), University Press of America, Lanham (MD), 1984, стр. 176.

на замисли да права појединаца претходе друштву као целини и постоје одвојено и самостално у односу на колективитет. Наведена разлика између двеју перспектива није никако маргинална јер у крајњем исходу обликује карактер просоцијалног понашања грађана којима је поверена професионално обављање јавне службе.

Ваљано разумевање крајње сврхе деловања јавне управе на почетку двадесет првог века тесно је повезано са сагледавањем суштинских разлога који опредељују грађане да живе у једној политичкој заједници и да се повинују њеним правилима, због тога што службеници морају да прихвате ту сврху као властиту. Упркос отуђењу и преовлађујућем осећању савременог човека да живи и умире сâм, појединачни животи су и даље условљени успехом или неуспехом друштва као целине. Само разумевање бројних веза које људи успостављају у оквиру једне политичке заједнице води ка исправном схватању улоге државе и њене управе у демократском поретку.¹⁴⁾ Према Волзеру (*Michael Walzer*), људи се окупљају и потписују друштвени уговор као израз сагласности о заједничком одлучивању о томе која добра су нужна за заједнички живот и о томе да та добра обезбеђују једни другима.¹⁵⁾ Избори о томе како треба да се прерасподели друштвено богатство испреплетани су са заједничким вредностима, те је скоро немогуће донети неку одлуку потпуно „очишћену” од вредносне потке. Када брину о вредностима властите политичке заједнице људи заправо кроз осећај припадности тој заједници брину како да једни према другима поступају праведно. Сама реч „*прерасподела*”, тачније њен предметак, наглашава да вишак друштвеног производа не уживају сви, али је добробит у виду повластица које остварују само нпр. сиромашни слојеви плод заједнички прихваћеног програма социјалних давања. Прихватање прерасподеле не би било могуће без солидарности као својеврсне мета-споне између чланова једне политичке заједнице, која према Берију (*Brian Barry*) представља осећање да они који живе заједно деле исту судбину.¹⁶⁾ Солидарност претпоставља спремност да се жртвује за друге на основу саосећања са лошом егзистенцијалном ситуацијом у којој се ти други налазе, па је зато за Волзера друштвени уговор морална обавеза.¹⁷⁾

Неизоставни пратилац овако схваћеног друштвеног уговора је концепт једнаког третмана (*fairness*) садржан у идеји да према

14) Норман Бери, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 34–43.

15) Мајкл Волзер, „Сигурност и добробит”, у зборнику: *Савремена политичка филозофија* (приредио: Јанош Киш), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1998, стр. 418.

16) Brian Barry, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005, стр. 183.

17) Мајкл Волзер, „Сигурност и добробит”, нав. дело, стр. 438.

свим члановима једне заједнице треба да се поступа на исти начин и то тако што се уједначено остварују општепримењива начела оправдана уверљивим скупом разлога. Према Решеру (*Nicholas Rescher*) реч је о инхерентно функционалном концепту у смислу да има сврсисходну улогу у виду очувања складних односа унутар колективитета тако што ствара код грађана уверење да нико није жртва неправедног поступања.¹⁸⁾ Демократски легитимитет управо почива на уверењу да власт мора свим грађанима да пружи једнаке могућности да уживају слободе и људска права проистекле из припадности политичкој заједници, па јавни службеници морају да у највећој могућој мери помогну да сваки појединац посредством једнаког третмана и правичне расподеле има корист од успеха заједнице као целине.¹⁹⁾

У академским расправама вођеним још почетком седамдесетих година минулог века у САД, Џорџ Фредериксон (*H. George Frederickson*) је предводио групу теоретичара која је у јачању друштвена једнакост у могућностима (*social equity*) видела нови потпорни стуб јавне управе (поред економичности и ефикасности).²⁰⁾ Ова група истраживача је средишње питање „ко добија и шта” (*who gets what*) преформулисала у „ко треба да добије и шта” (*who ought to get what*), чиме је препозната супстанцијална потреба сваког да добије оно што му је неопходно за унапређење квалитета личне животне ситуације.²¹⁾ Увек када се неједнак третман примењује несразмерно тако да укључује само чланове одређене друштвене групе – идентификоване према мерилима расе, пола, старости, прихода, етничке и верске припадности итд. – можемо да кажемо да је друштвена једнакост у могућностима угрожена. Структурне неједнакости и осујећеност у остварењу егзистенцијалних потреба и самоостварења на животном плану не могу се оправдати на основу разлика у појединачним способностима, талентима и тежњама, па ни јавна администрација не може да обавља додељене јавне послове на неутралан начин. Свара и Брунет (*James H. Svara, James R. Brunet*) сматрају да се концепт друштвене једнакости у могућностима може у пракси операциона-

18) Nicholas Rescher, *Fairness: Theory & Practice of Distributive Justice*, Transaction Publishers, New Brunswick (NJ), 2002, стр. X.

19) James H. Svara, James R. Brunet, “Social Equity Is a Pillar of Public Administration”, *Journal of Public Affairs Education* Vol. 11, No. 3, July 2005, стр. 253–258.

20) Ицрпније о овом приступу видети у: H. George Frederickson, “Public Administration and Social Equity”, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2, March–April 1990, стр. 228–237.

21) Mary E. Guy, Sean A. McCandless, “Social Equity: Its Legacy, Its Promise”, *Public Administration Review*, Vol. 72, Issue s1 (special issue in honor of H. George Frederickson), November–December 2012, стр. s8.

лизовати посредством четири димензије: 1) једнаког третмана путем процедура; 2) једнаких могућности у приступу јавним услугама и користима, 3) једнаких могућности у погледу квалитета јавних услуга и користи; и 4) крајњих исхода.²²⁾ Стога чиновници треба да буду посвећени промени садржаја јавних политика и организационих структура у јавном сектору које представљају системску препреку остварењу наведених димензија друштвене једнакости у могућностима. (Не)чињење јавне управе мора да одрази јасно разумевање вредносног система природног политичкој заједници и, шире, друштву као њеном окриљу.

Сврха модела нове јавне управе је да јавним робама и услугама јача друштвену једнакост у могућностима у једној политичкој заједници, уз поштenu прераспoделу користи и трошкова међу грађанима.²³⁾ Заговорници овог модела сматрају да реформисана администрација треба да делује у складу са основним поставкама теорије правде Џона Ролса (*John Rawls*), а то значи да исправља неједнакост у могућностима и уклања све економске и социјалне разлике које не доносе добробит слојевима са најмањим привилегијама.²⁴⁾ Ролс наглашава да јавни службеници имају далеко већу обавезу да теже остварењу друштвене правде (схваћене као једнакост у могућностима и правичност у расподели друштвеног богатства), и то тако што ће бити одани вишим етичким стандардима него обични грађани.²⁵⁾ Обавеза јавних службеника требало би, према Ролсу, да извире из способности осећаја за правду схваћене као способности да се схвати, примени и делује сходно начелима политичке правде у свакодневном животу. Наведено становиште потиче од Ролсовог смештања политичког концепта правде у шире појмовно подручје етике, а он то чини због тога што су морална начела део заједничке јавне културе из које политички концепт правде заправо вуче основне идеје и принципе.²⁶⁾

22) James H. Svava, James R. Brunet, "Social Equity Is a Pillar of Public Administration", нав. дело, стр. 256–257.

23) Детаљније о обележјима модела нове јавне управе у: Н. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration", *Administration and Society*, Vol. 8, No. 2 August 1976, стр. 166–172.

24) Више о примени Ролсове теорије правде у јавној управи видети у: Stephen L. Esquith, "John Rawls and Public Administration", in: *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach* (eds. Thomas D. Lynch, Peter L. Cruise), CRC Press, Boca Raton, 2005, стр. 529–548.

25) Џон Ролс, *Теорија правде*, ЈП Службени лист СРЈ и ЦИД, Београд и Подгорица, 1998, стр. 116–117.

26) Детаљније објашњење у: Zhuoyao Li, "The public conception of morality in John Rawls' political liberalism", *Ethics and Global Politics*, Vol. 9, Issue 1, 2016, Internet, www.tandfonline.com/doi/full/10.3402/egp.v9.28679, 12/03/2017.

Напори ка остварењу идеала друштвене правде као колективни подухват требало би да буду структурни део деловања јавне управе, а никако спорадични чиновни морално јаким појединачних службеника. Како тврди Марфи (*Liam B. Murphy*), јавне институције не чине одвојено нормативно подручје са посебним начелима него су средства којима грађани настоје да остваре заједничке политичке и моралне циљеве.²⁷⁾ Фредериксон примећује да су грађани у неким ситуацијама вољни да занемаре вишу цену јавне услуге уколико она задовољава њихове потребе на жељени начин, премда тај начин може да буде неефикасан гледано из угла руковођења јавним пословима; другим речима, грађани опажају делотворност јавне услуге на начин опречан менаџерским мерилима делотворности.²⁸⁾ То је још један у низу разлога зашто се интринзична вредност јавне управе као институције демократског поретка никако не може свести на њену делотворност, већ она треба да извире из институционалног дизајна који погодује остварењу друштвене правде – која уједно фигурира као колективна обавеза и колективни циљ – и то посредством једнаког поступања према грађанима утемељеног на морално исправном одлучивању о спровођењу усвојених јавних политика.

3. ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК КАО МОРАЛНИ ЗАСТУПНИК СВОГ ЕСНАФА

Оживљавање улоге јавне управе двадесет првог века у остварењу друштвене правде тесно је повезано са еснафским идентитетом јавног службеника, односно са свешћу чиновника о припадности једној посебној професији. Шафриц, Расл и Борик (*Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, Christopher P. Borick*) сматрају да јавна управа има обележја осталих традиционалних професија, јер постоји довољно развијено и обимно академско и практично знање које се може користити за добробит читавог друштва, систем контроле професионалне праксе који прати образовање и стручно усавршавање нових чланова еснафа и штити етички кодекс применом одговарајућих санкција.²⁹⁾ Друштвена сврха једне професије је оп-

27) Liam B. Murphy, "Institutions and the Demands of Justice", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 27, Issue 4, October 1998, стр. 253.

28) H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration", нав. дело, стр. 170.

29) Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, 6th Edition, Pearson Longman, New York, 2009, стр. 25; Милан Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 759; "Profession", *Online Etymology Dictionary*, Internet, www.etymonline.com/index.php?term=profession, 25/04/2017.

скрбљивање чланова једне политичке заједнице потребним робама и услугама на морално исправан начин и обављање радних задатака на начин који, непосредно или посредно, доприноси очувању и унапређењу општег добра.³⁰⁾ Стога више дефиниција наглашава претварање апстрактног знања у акцију, односно његову примену на решавање конкретних проблема у одређеној области људског деловања које људи не могу сами да реше.³¹⁾ У поступку примене експертског знања, вештина и практичног искуства, професионалац прво дијагностификује проблем, онда га класификује, потом промишља о његовом решењу и на крају ступа у акцију. Будући да постоји широк простор за дискреционо одлучивање о избору смеру делања које може да погоди добробит других људи, професионални стандарди постављају оквир тог делања тако што спајају стручно знање са дужностима које имају морални предзнак, а чији основ лежи у традицији професије и друштвеним очекивањима.

Џефри Хазард млађи (*Geoffrey C. Hazard Jr*) термином „професионална етика” обухвата правила професионалне етике, етичку традицију (укључујући професионалне митове, фолклор и нарративе) и стандарде понашања, односно конвенције професије о томе како се она свакодневно практикује.³²⁾ Професионална етика, у најкраћем, представља смернице за делање у низу ситуација типичном за једну област професионалног ангажовања. Припадник професије је одговоран за квалитет обављања радних задатака, исход начињених избора у току рада, поштовање позитивних прописа и за моралне обзире према другима. Доследно испуњавање моралних дужности јача углед једне професије у друштву и обрнуто. Већи друштвени углед дугорочно доноси корист самој професионалној групи јер је остварење циљева који су вредни сами по себи заштитни знак сваке професије која држи до друштвеног угледа, односно задовољство које проистиче из успешног обављања једне професије није нужно повезано са материјалним добрима већ се чини да у њему претеже управо достизање виших сврха.³³⁾

30) Harry M. Johnson, “Bureaucracy and Modernization”, in: *Bureaucracy and Administration* (ed. Ali Farazmand), CRC Press, Boca Raton (FL), 2009, стр. 208; Jay M. Shafritz, Edward W. Russel, Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, нав. дело, стр. 31.

31) John J. Gargan, “The Public Administration Community and the Search for Professionalism”, in: *Handbook of Public Administration* (eds. Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller), CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, стр. 1126–1128.

32) Geoffrey C. Hazard Jr., “Personal Values and Professional Ethics”, *Cleveland State Law Review*, Vol. 40, Issue 2, 1992, стр. 134.

33) Sharon Bishop, “Thinking About a Professional Ethics”, *Language Assessment Quarterly*, Vol. 1, No. 2–3, стр. 112.

Друштвена правда као супстанцијални циљ развоја једне демократски уређене политичке заједнице требало би да буде једна од тих виших сврха јавне управе као посебне професије. Поједини теоретичари износе скептичан став о могућности колективног усвајања овог идеала и указују на вечну напетост између локовског либералног прагматизма и русоовског комунитарног идеализма. На пример, Филип Џос (*Philip H. Jos*) сматра да је ова напетост оличена у одсуству коначног одговора на питање да ли етички кодекси могу да створе друштвену приврженост јавних службеника и да ли могу да послуже као узор у процесу професионалног образовања и мерило критичког преиспитивања одлука које се доносе у свакодневном обављању јавних послова.³⁴⁾ Насупрот томе, Фредериксон и Харт (*H. George Frederickson, David K. Hart*) заступају тезу да успешна демократска владавина зависи од „јуначког човекољубља привржене бирократије”.³⁵⁾ Утолико схватање јавне службе као еснафа утемељеног у идеји моралног заступништва трансцендира виђење рада у јавној управи као рутинског спровођења прописа и пружања услуга грађанима и инсистира да бирократе треба да делају као морални мислиоци и практичари и да суграђанима буду узор грађанске храбрости.

4. ЗАКЉУЧАК

Највећа економска криза у последњих неколико деценија и континуирани управни дефицит, отелотворен у слабљењу способности државе и њене бирократије да делотворно остваре правичну редистрибуцију друштвеног богатства, последице су структурних мањкавости неолибералног модела друштвеног развоја и примене корпоративно-тржишних метода у управљању секторским јавним политикама. У Србији као друштву које је скоро три декаде заробљено у „зачараном кругу” структурне оскудице животних могућности проузроковане „закаснелом транзицијом” и недовршеном модернизацијом, модел новог јавног руковођења чини се да је уведен у реформу јавног сектора више из помодних него супстанцијалних разлога. Државни инструменти за подстицање преко потребног привредног раста нису постали ефикаснији, није смањена стопа сиромаштва, нити су повећане могућности грађана да остварују животне потенцијале. Не само да су питања правичне редист-

34) Philip H. Jos, “Social Contract Theory: Implications for Professional Ethics”, *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 2, June 2006, стр. 139–155.

35) H. George Frederickson, David K. Hart, “The Public Service and the Patriotism of Benevolence”, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 5, September–October 1985, стр. 552.

рибуције друштвеног богатства и једнаког третмана скрајнута из политичког дискурса, већ су у политичком дискурсу неоправдано добила призив нежељене заоставштине реалсоцијализма.

Фактичка технократска надмоћ у подручју јавне политике ствара јасну моралну обавезу за јавног службеника у погледу помагања остварења друштвене једнакости у могућностима и правичне расподеле друштвеног богатства као темељне сврхе постојања демократски уређене политичке заједнице. Због тога исправно разумевање улоге јавног службеника у остварењу друштвене правде треба данас да постане прво питање научне дисциплине јавне управе у нашој земљи. Друго питање које се само намеће је какве карактерне црте треба да има јавни службеник двадесет првог века да би могао да у делокругу поверених јавних послова лично подстакне друштвене промене, односно да трансцендира положај „механичког” извршиоца налога и прописа. Бројни су примери, једнако из развијених и транзиционих земаља, како веродостојно заступање интереса грађана у некој јавној ствари може службеника да доведе у непосредан сукоб са надређеним руководиоцем или, посредно, са политичким одлучиоцима као „господарима” јавне управе. Истрајност у одбрани јавног интереса може сваког чиновника који морално исправно одлучује да доведе у неприлике на радном месту, па и до губитка посла, што узор понашања неког светог човека чини тешко примењивим у доба када су удобност и лагодан живот узети на ниво друштвеног идеала. Ипак, јавној управи нису ни потребни свеци и одважни појединци митске храбрости.

Оно што јавна служба према нашем мишљењу данас захтева је оживљавање аристократског идеала садржаног у геслу „племство обавезује”. Будући да професионално обављање јавних послова представља специфичан положај „изнад” обичних грађана, јавни службеник мора да се просоцијално понаша мотивисан јасном свешћу о судбинској повезаности са суграђанима удруженим у заједничком подухвату остварења друштвене правде. Чиновник није самосвојна и самодоволна јединка чија права као појединца претходе друштву као целини и постоје одвојено и самостално у односу на колективитет. На трагу афричке изреке да личност постаје личност кроз друге личности, јавни службеник мора да гради лични професионални интегритет испуњавањем моралних обавеза према другима и то тако да доживи преображај и крочи у свет морално зрелих чланова еснафа. Јачање професионалног интегритета унутар самог еснафа мора да буде засновано на пуном уважавању комунитарне сврхе јавних политика као противтеже

прагматском светоназору модела новог јавног руковођења оличног у моралној индиферентности према суштинској потреби грађана за самоостварењем у оквирима политичке заједнице.

ЛИТЕРАТУРА

- Бахтин Михаил, *Проблеми поетике Достојевског*, Zepher Book World, Београд, 2000.
- Бери Норман, *Увод у модерну политичку теорију*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Волзер Мајкл, „Сигурност и добробит”, у зборнику: *Савремена политичка филозофија* (приредио: Киш Јанош), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1998, стр. 417–451.
- Кораћ Срђан Т., *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.
- Ролс Џон, *Теорија правде*, ЈП Службени лист СРЈ и ЦИД, Београд и Подгорица, 1998.
- Хефе Отфрид, *Правда: филозофски увод*, Академска књига, Нови Сад, 2008.
- Ariely Gal, “Public administration and citizen satisfaction with democracy: Cross-national evidence”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79, No. 4, 2013, стр. 747–766.
- Barry Brian, *Why Social Justice Matters*, Polity Press, Cambridge, 2005.
- Bishop Sharon, “Thinking About a Professional Ethics”, *Language Assessment Quarterly*, Vol. 1, No. 2–3, стр. 109–122.
- Dworkin Ronald, *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2002.
- Frederickson H. George, Hart David K., “The Public Service and the Patriotism of Benevolence”, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 5, September–October 1985, стр. 547–553.
- Frederickson H. George, “Public Administration and Social Equity”, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2, March–April 1990, стр. 228–237.
- Frederickson H. George, “The Lineage of New Public Administration”, *Administration and Society*, Vol. 8, No. 2 August 1976, стр. 149–173.
- Gargan John J., “The Public Administration Community and the Search for Professionalism”, in: *Handbook of Public Administration* (eds. Rabin Jack, Hildreth W. Bartley, Miller Gerald J.), CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, стр. 1125–1204.
- Guy Mary E., McCandless Sean A., “Social Equity: Its Legacy, Its Promise”, *Public Administration Review*, Vol. 72, Issue s1 (special issue in honor of H. George Frederickson), November–December 2012, стр. s5–s13.
- Hazard Jr. Geoffrey C., “Personal Values and Professional Ethics”, *Cleveland State Law Review*, Vol. 40, Issue 2, 1992, стр. 133–141.

- Jos Philip H., "Social Contract Theory: Implications for Professional Ethics", *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 2, June 2006, стр. 139–155.
- Kolodny Niko, "Rule Over None I: What Justifies Democracy?", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 3, 2014, стр. 195–229.
- Kolodny Niko, "Rule Over None II: Social Equality and the Justification of Democracy", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 42, No. 4, 2014, стр. 287–336.
- Li Zhuoyao, "The public conception of morality in John Rawls' political liberalism", *Ethics and Global Politics*, Vol. 9, Issue 1, 2016, Internet, www.tandfonline.com/doi/full/10.3402/egp.v9.28679, 12/03/2017.
- Mbiti John, *African Religions and Philosophies*, Doubleday and Company, New York, 1970.
- McCamy James L., "Responsiveness versus Efficiency in Public Service", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292, "Bureaucracy and Democratic Government", March 1954, стр. 30–38.
- Menkiti Ifeanyi A., "Person and Community in African Traditional Thought", in: *African Philosophy: An Introduction* (ed. Richard A. Wright), University Press of America, Lanham (MD), 1984.
- Murphy Liam B., "Institutions and the Demands of Justice", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 27, Issue 4, October 1998, стр. 251–291.
- Norton David L., *Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue*, University of California Press, Berkley and Los Angeles (CA), 1991.
- Rescher Nicholas, *Fairness: Theory & Practice of Distributive Justice*, Transaction Publishers, New Brunswick (NJ), 2002.
- Shafritz Jay M., Russell Edward W., Borick Christopher P., *Introducing Public Administration*, 6th Edition, Pearson Longman, New York, 2009.
- Svara James H., Brunet James R., "Social Equity Is a Pillar of Public Administration", *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 11, No. 3, July 2005, стр. 253–258.

Srdjan T. Korac

**CIVIL SERVANT FOR THE 21ST CENTURY:
TOWARDS A MODERN DAY INTERPRETATION
OF THE MOTTO "NOBLESSE OBLIGE"**

Resume

The paper deals with the necessity of reviving the social role of the 21st century civil servants based on the assumption that the idea of social justice becomes vital due to a decade-long recession caused by the uncritical pushing the neo-liberal model of social development as well as by the implementation of corporate and market tools in managing departmental policies – both in developed and transitional societies.

By insisting on turning a civil servant in vendors at public services' stall, the role of public administration in social development has been sidelined from the academic debate and practice, particularly in Serbia where the New Public Management model is applied inconsistently and often is regarded as fashionable. The departing point of the article is the hypothesis that the pragmatic worldview embedded in the New Public Management model reinforces a stance of moral indifference – or at best of a moral minimalism – and by doing that it neglects the communitarian rationale in justifying public policy outcome. Therefore, the article urges that the structural characteristics of the role of civil servants in achieving social justice has to become an important issue of concern of the academic discipline of public administration in Serbia, although the number of civil servants in position to significantly impact the social changes is relatively small, with an even smaller number of those who are willing to take an action. The author argues that the real technocratic superiority over citizens and greater ability of understanding properly the essence of the public interest create moral obligation for a civil servant to contribute through her/his professional performance to the social justice as the fundamental purpose of the life in a democratic political community. The author employs ancient aristocratic ideal contained in the motto of *noblesse oblige* as a reference point for the design of the 21st century civil servant profile summed up as an unwritten obligation of benevolent, attentive, honour, generous, and responsible behaviour of a high-ranking person to the other members of the community, especially to the lower and non-privileged social layers. The complex technocratic nature of state management emphasizes the specialist knowledge and skills that give civil servant a serious advantage over the majority of citizens in terms of informed debate on plausible policy alternatives to public problems. The author stresses that the operationalization of the concept of social justice in the public administration performance requires a transformation of the social purpose of the whole civil service as profession in accordance with modern interpretation of the aristocratic motto of *noblesse oblige*. The author concludes that strengthening professional integrity within the guild must be grounded on full respect for the communitarian rationale of public policy as the counterweight to the pragmatic worldview of New Public Management embodied in moral indifference to the existential need of citizens for their self-actualization within the political community.

Keywords: public administration, social justice, fairness, professional integrity, noblesse oblige

* Овај рад је примљен 09. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

УДК 005.334:334.7

Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао

број 3/2017.
год. 24. vol. 57.
стр. 289-304.

Младен М. Милошевић

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

Мирослав Б. Младеновић

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

УПРАВЉАЊЕ ПРАВНИМ РИЗИЦИМА КАО ЕЛЕМЕНТ КОРПОРАТИВНЕ БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

Сажетак

Заштита пословања корпорација је предмет истраживања различитих научних дисциплина, посебно од почетка ХХI века, а услед растућих безбедносних и других изазова и ризика. Глобална информациона повезаност и зависност пословања од високих технологија, раст терористичке претње и развој других облика криминалитета као и њихово усмеравање ка корпорацијским ресурсима, а нарочито учесталост корпоративног и криминалитета белог оковратника, те бројни изазови који потичу из тржишних, законодавних, политичких и других промена у окружењу, изложиле су савремена привредна друштва лепези врло хетерогених ризика. Значајно место заузимају и правни ризици, чија је анализа у пословној пракси већ развијена, али је научна обада тек у зачецима. Аутори указују на важност правних ризика у комплексу корпоративне безбедности и заштите пословања уопште и приказују водећа теоријска становишта о појму, природи и врстама тих ризика. Аутори се фокусирају на сложене везе између управљања правним ризицима и корпоративне безбедности, те указују на важност креирања безбедносне политике уз узимање у обзир правних ризика.

Кључне речи: правни ризици, корпоративна безбедност, безбедносна политика, ризици, управљање ризицима

1. УВОД

Савремена привредна друштва и друга правна лица (корпорације), изложена су бројним и разноврсним факторима који утичу на остваривање пословних циљева.¹⁾ Заштита корпоративних ресурса и интереса је зависна од ефективности процеса управљања ризицима, посебно у сфери заштите кадрова и других субјеката, имовине, инфраструктуре и пословања.

Научно интересовање за менаџмент ризиком у пословним процесима је отпочело осамдесетих година прошлог века, великим делом захваљујући радовима Улриха Бека (*Ulrich Beck*), који је истицао да савремено друштво производи различите врсте ризика услед својстава модерног развоја и пратећих процеса (ризичи по животну средину, здравље људи итд.). Он је сматрао да се ти ризици могу идентификовати апаратуром друштвених наука те да је задатак науке да понуди решења за рационализацију циљева различитих социјалних политика како би се ограничио негативан утицај произведених ризика.²⁾

Почев од тад, појам ризика и менаџмента ризиком се усталио у природним и друштвеним наукама, дајући истраживачима задатак да идентификују, предвиђају, процењују и приоритетизују ризике пре него дође до нежељених догађаја – ванредних догађаја, криза или катастрофа.³⁾

Управљање ризиком је израсло у комплексну корпоративну функцију, а принципима, правилима, процедурама и конкретним мерама ове врсте менаџмента се бави читав низ међународних

- 1) Израз „корпорација“ представља генерички, пореклом англоамерички појам, којим се означавају све организације са признатом правном способношћу, без обзира да ли спадају у јавни или приватни, профитни или непрофитни сектор, те можемо рећи како је израз „правно лице“ његов потпуни еквивалент у домаћој правној терминологији. Видети: Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 2nd Edition, UnionLawbook Exchange, New Jersey, 1995, стр. 273-274; Обрен Станковић, Владимир Водинелћ, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд, 2004, стр. 72; Радомир Лукић, Будимир Кошутић, *Увод у право*, двадесетпето издање, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 213; Душан Врађанац, Горан Дајовић, *Основи правног система са методологијом права*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 145; Младен Милошевић, *Одговорност правних лица за кривична дела*, докторска дисертација. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- 2) Ulrich Beck, *Risk society: towards a new modernity*, Sage Publications, 1992.
- 3) Aurelien Raccah, „Reframing Legal Risk in EU Law“, in: Emilija Mišćenić, Aurelien Raccah, (eds.). *Legal Risk in EU Law: Interdisciplinary Studies on Legal Risk Management and Better Regulation in Europe*, Springer, 2016, стр. 5; Желимир Кешетовић, Зоран Кековић, *Системи кризног менаџмента*, Универзитет Синергија – Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2008, стр. 82.

стандарда.⁴⁾ Последњих година, интензивном активношћу Института за стандардизацију Републике Србије, развијен је и домаћи стандард за процену ризика, заснован на начелима ИСО 31000, који представља јединствен методолошки инструментаријум у области процене ризика у друштвеној безбедности.⁵⁾ Тако се и у овој области потврђује да је живот у савременим условима, живот у два паралелна и међузависна света: глобалном и локалном, што је у складу са сложеном природом човека.⁶⁾

Лепеза ризика који угрожавају корпорације је веома шаролика, а опсег корпоративне безбедности је тешко одредив, јер она подразумева стратешку функцију осигуравања пословног успеха и способност организације да се прилагоди различитим променама и изазовима у окружењу.⁷⁾

Ризици могу да имају и правну димензију, то јест последице одређеног нежељеног догађаја могу да буду правне. Када посматрамо ризик од наступања нежељене правне последице, говоримо о правним ризицима. Ипак, термин правни ризик се у правној науци, како истичу поједини аутори, доживљава као оксиморон.⁸⁾ У савременој правној доктрини не постоји дефиниција правног ризика.⁹⁾

Циљ нашег рада је да представимо различита схватања појма и карактеристика правних ризика и укажемо на везу између менаџмента ризиком и корпоративне безбедности, чиме аргументујемо потребу за уношењем ове категорије ризика у корпоративне политике и стратегије безбедности. Такође, покушаћемо да докажемо како управљање правним ризицима може допринети унапређењу стања корпоративне безбедности.

4) Међу њима се издвајају: ISO 31000 2009 – Risk Management Principles and Guidelines; A Risk Management Standard – IRM/Alarm/AIRMIC 2002; ISO/IEC 31010:2009 - Risk Management - Risk Assessment Techniques; COSO 2004 - Enterprise Risk Management - Integrated Framework; OCEG “Red Book” 2.0: 2009 - a Governance, Risk and Compliance Capability Model.

5) Реч је о стандарду СРПС А.Л2.003, Друштвена безбедност – Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања, *Службени лист*, број 92/2010. Занимљиво је да домаћи стандард експлицитно издваја категорију правних ризика.

6) Зоран Килибарда, Мирослав Младеновић, Владимир Ајзенхамер, *Геополитичке перспективе савременог света*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, 2014, стр. 203.

7) Darija Ivandić Vidović, Lidija Karlović, Alen Ostojić, *Korporativna sigurnost*, UHMS, Zagreb, 2011.

8) Aurelien Raccach, „Reframing Legal Risk in EU Law“, нав. дело, стр. 3.

9) Richard Morhead, Steven Vaughan, *Legal Risk: Definition, Management and Ethics*, The UCL Centre for Ethics and Law, Faculty of Laws, London, 2015, стр. 36.

2. ПОЈАМ РИЗИКА И СТАНДАРДИЗАЦИЈА У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА РИЗИКОМ

Израз „ризик“ потиче од италијанске речи *riscare*, што у преводу значи усудити се. Мада се о појму управљања ризиком може говорити и у ранијим историјским епохама, методе које се и данас користе у вези са доношењем одлуке уз узимање у обзир будућег неизвесног догађаја су се развиле крајем 17. и почетком 18. века, док је озбиљнији развој науке о ризику ипак присутан од настанка информационог друштва, по Бековим речима – на преласку из индустријског у друштво ризика.¹⁰⁾

Значај ризика у пословној пракси, теоријски конципиран почев од поменутих Бекових радова, закупио је пажњу стручњака из различитих дисциплина у другој половини двадесетог века, а посебно његовим крајем и почетком 21. века, мада поједини аутори смештају зачетке модерног менаџмента ризиком у период средине педесетих година прошлог века.¹¹⁾ Од тада и потичу бројна теоријска одређења ризика у којима се он одређује као: „вероватноћа да ће се последице штетне по живот, здравље, својину и/или животну средину појавити као резултат неке одређене опасности“¹²⁾ „стање у којем постоји могућност штетног одступања у односу на жељени исход“¹³⁾ „комбинација вероватноће наступања нежељеног догађаја и његових релевантних последица у квантитативном односу“¹⁴⁾

Поред теоријских дефиниција, које имају заједничке елементе али нису уједначене – термилошки нити по приступу, изванредно важно место заузима одређење ризика у међународном стандарду за управљање ризиком ИСО 31000, који смо поменули. *ISO Guide 73:2009* одређује ризик као утицај неизвесности на циљеве. Ово одређење показује предности у односу на остале, јер омогућава квалитативан приступ мерењу ризика а узима у обзир и могућност наступања позитивних неизвесних исхода.

10) Зоран Кековић, Сузана Савић, Ненад Комазец, Младен Милошевић, Драгиша Јовановић, *Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања*, Центар за анализу ризика и управљање кризама, Београд, 2011, стр. 24-25.

11) Georges Dionne, „Risk management: History, Definition, And Critique“, *Risk Management & Insurance Review*. Vol. 16, No. 2, 2013, стр. 147.

12) Andrew P. Sage, *Systems Engineering for Risk Management*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1995, стр. 3.

13) Emmett J. Vauglan, *Risk Management*, John Wiley & Sons, New York, 1996.

14) Johan R Van Dorp, Jason RW Merrick, John R Harrald, Thomas A Mazzuchi, Martha Grabowski, „A risk management procedure for the Washington State Ferries“, *Risk Analysis*, 2001; Vol. 21, No. 2, стр. 127-142.

Српски стандард за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања полази од принципа ИСО 31000 али је специфичан по томе што усваја методологију за процену ризика, те даје матрице за рачунање величине, прихватљивости и нивоа ризика. Овај стандард је у фази ревизије и очекује се усвајање нове, унапређене верзије.

Иако не постоји јединствена теоријска дефиниција, не треба занемарити чињеницу да се аутори углавном слажу у следећем – ризик је мера која обухвата квантитативан однос последице и вероватноће.

Полазећи од овога, ризик ћемо посматрати као: а. производ вероватноће и последице (вероватноћа да ће наступити последица самерена њеном тежином) и б. утицај неизвесности на циљеве, схватајући при том да је потоња одредница претежно квалитативне природе.

3. ПОЈАМ И ВРСТЕ ПРАВНИХ РИЗИКА

Дефиниције правног ризика се ретко налазе у литератури,¹⁵⁾ а међународни стандарди и други документи углавном изостављају појам правног ризика, иако помињу овај термин; или га, пак, одређују описно или као подврсту друге категорије ризика. Базелски Комитет за надзор банака, усвојио је, почев од 1988. године, три сета својеврсних препорука – Базел 1, Базел 2 и Базел 3 – који се односе на оперативне и финансијске ризике у пословању банака. Верзија Базел 2, првобитно усвојена 2004. године, експлицитно помиње правне ризике али их не дефинише, већ их само сврстава у категорију оперативних ризика.¹⁶⁾ Међународна адвокатска асоцијација је 2005. године у документу о менаџменту ризиком за потребе адвокатских канцеларија и привредних друштава одредила појам правног ризика, одређујући га као последицу дефектне трансакције, правног захтева друге стране, неиспуњавања прописа или законских промена.¹⁷⁾

15) Исцпан и систематичан преглед помињања правних ризика и њиховог везивања за оперативне или финансијске ризике у литератури видети код: Tobias Mahler, „Defining Legal Risk”, Proceedings Of The Conference, *Commercial Contracting For Strategic Advantage – Potentials And Prospects*, Turku University of Applied Sciences, 2007, стр. 10-31.

16) Више о Базелским препорукама погледати на: *The Basel iii Accord*, Internet, <http://www.basel-iii-accord.com/>, 1/03/2017.

17) International Bar Association, *The Management of Legal Risk by Financial Institutions*, Draft Discussion Paper, Working Party on Legal Risk, 2003.

Европска централна банка је у објављеном Мишљењу од фебруара 2005. године, а у вези доношења европских директива о регулисању пословања кредитних институција, препознала правне ризике као феномен који треба појмовно одредити и уобличити, те прописати принципе управљања. У коначној верзији Директиве Европског парламента и савета 2006/48/ЕС од 14. јуна 2006. године,¹⁸⁾ правни ризици су одређени као врста операционалних ризика, али је изостала њихова дефиниција.¹⁹⁾ У правним прописима ЕУ се не помиње појам правног ризика, а у пракси Европског суда правде се они помињу у две пресуде, али само на посредан начин, и то у смислу истицања правила по ком европско законодавство везује националне државе и уноси обавезе које у потоњем директно важе, те указивања на правило о поштовању уговорних обавеза између две стране.²⁰⁾

У литератури се истиче да је, и поред изостанка експлицитног помена правних ризика у европском законодавству, њихов концепт спроведен кроз неколико општих принципа права Европске уније. Правни ризици у европском законодавству се, по овом ставу, исказују кроз: стварање нових облигација у европском праву; промене законодавства; нејасне и непрецизне норме европског законодавства; неиспуњавање обавеза наметнутих одредбама европског законодавства и остваривање правног захтева према субјекту на основу европског законодавства.²¹⁾

Присутна је и подела на шири и ужи приступ у дефинисању ризика. Према ширем, правни ризици су сви пословни ризици који остављају значајне правне последице. Ужи приступ одређује правне ризике као ризике који потичу од правних активности или правне неизвесности а следствено остављају последице по пословне активности. Присутна је и тенденција да се правни ризици не везују искључиво за правне последице, већ и репутационе као и оне који се тичу организационе културе.²²⁾

18) Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council, *The Official Journal of the European Union*, 14. June 2006.

19) Aurelien Raccach, „Reframing Legal Risk in EU Law“, нав. дело, стр. 6.

20) Исто.

21) Исто.

22) Richard Morhead, Steven Vaughan, *Legal Risk: Definition, Management and Ethics*, нав. дело, стр. 4. За шире одређење, по ком правни ризици обухватају све сфере пословања у којима прописи утичу на пословне операције и доношење одлука, као и низ практичних препорука у области управљања правним ризицима видети: Matthew Whalley, Chris Guzelian, *The Legal Risk Management Handbook: An International Guide to Protect Your Business from Legal Loss*, Kogan Page, 2016.

Мекормик (*McCormick*) одређује правне ризике као ризике од губитка по организацију, првенствено узроковане: дефектном трансакцијом; правним захтевом друге стране услед чијег остварења организација трпи губитак или другу последицу; пропуштањем да се предузму мере правне заштите и променом законодавства.²³⁾

Правни ризици се, према Српском стандарду за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања (у даљем тексту: СРПС), мере квантитативном методологијом, на исти начин као и остале категорије ризика које стандард обрађује. Њихово постојање се утврђује на основу идентификације тзв. правних опасности, које се утврђују тако што се испитује да ли организација испуњава читав низ критеријума који се свде на постојање одговарајуће нормативне регулативе и примену уговорних механизма заштите, као и успостављен систем надзора и контроле законитости и сврсисходности.²⁴⁾ Ипак, као недостатак одређења правних ризика у стандарду можемо навести непрепознавање промене закона и других прописа као правног ризика.

По ширем приступу, правне ризике бисмо одредили као вероватноћу наступања нежељеног правног исхода самерену тежином потенцијалне правне последице. Овде би правни ризик био производ вероватноће наступања нежељеног правног догађаја (овај догађај може бити: губитак спора; утврђивање да је субјект учинио прекршај, кривично дело или привредни преступ; пропуштање правне заштите у односу на другог субјекта итд.) и тежине правне последице (ова последица се може очитовати у: висини накнаде штете; висини изречене казне; изгубљеној добити, итд.).

Други приступ би узео у обзир чињеницу да су ови ризици претежно квалитативне природе. У овом смислу, правни ризик би био утицај правне неизвесности (нпр. промена законодавства или остварење уговорног аранжмана) на остваривање циљева (пословних, репутационих, и сл.), при чему будући догађај може имати и позитивне исходе.

Сматрамо да комплексна природа правних ризика омогућава прихватање обе дефиниције, јер нису међусобно противречне, а

23) Roger McCormick, *Legal Risk in the Financial Markets*, Oxford University Press, Oxford, 2004. Погледати и друга одређења код: Matthew Whalley, Chris Guzelian, *The Legal Risk Management Handbook: An International Guide to Protect Your Business from Legal Loss*, нав. дело; Tat Chee Tsui, „Experience from the Anti-Monopoly Law Decision in China (Cost and Benefit of Rule of Law)“ (April 1, 2013), *The Network: Business at Berkeley Law* (Apr/May 2013), Internet, <https://ssrn.com/abstract=2260965>, 01/03/2017.

24) Зоран Кековић, Младен Милошевић, „Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања – опасности од противправног деловања и непостојања адекватне нормативне регулативе“, *Војно дело*, пролеће/2011, стр. 352.

допуштају обухват хетерогених врста правних ризика. На основу досад изнетог, мислимо да, слично Мекормику, правне ризике можемо поделити на следеће врсте:

- ризици од неусаглашености са спољном регулативом (уставом, међународним уговорима, законом, подзаконским прописима и другим општим актима);
- ризици од промена спољне регулативе;
- ризици од неадекватне (непрецизне, нејасне, неуједначене, двосмислене или непостојеће/у случају правне празнине) спољне регулативе;
- ризици од оправданог и утуживог правног захтева другог субјекта – литигациони ризици;
- ризици од непредузимања мера правне заштите према другим субјектима (нпр. некоришћење заштитних клаузула у уговорима или пропуштање да се употреби правно средство или уложи правни лек или посезање за неадекватном правном мером).

4. УПРАВЉАЊЕ ПРАВНИМ РИЗИЦИМА И КОРПОРАТИВНА БЕЗБЕДНОСТ

Предност дефинисања правних ризика се огледа и у могућности примене одређених методолошких инструмената за процену ризика. Ако је корпоративна безбедност посвећена заштити најважнијих пословних интереса и циљева организације, онда је управљање правним ризицима њен важан елемент.²⁵⁾

Посматрајући садржај правних ризика у СРПС-у, видимо да се он везује за безбедносне ризике који имају правну димензију. Очигледно је да су аутори стандарда циљали на области заштите података, физичко-техничког обезбеђења и радних односа, тј. управљања кадровима, препознајући у њима идеално тле за побољшање система заштите лица, имовине и пословања правним механизмима.²⁶⁾ Ипак, могућност примене принципа и методологије

25) О позиционирању правних ризика у оквиру корпоративне безбедности, то јест заштиту лица, имовине и пословања, погледати: Зоран Кековић, Сузана Савић, Ненад Комазец, Младен Милошевић, Драгиша Јовановић, *Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања*, нав. дело.

26) Зоран Кековић, Младен Милошевић, „Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања – опасности од противправног деловања и непостојања адекватне нормативне регулативе“, нав. дело. Погледати и: *6 Corporate Security Risks Where Threat Intelligence Can Help*, Internet, <https://www.recordedfuture.com/corporate-security-risks/>, 01/03/2017.

стандарда на друге сфере и врсте организација такође је разматрана и позитивно оцењена у литератури.²⁷⁾

Уколико погледамо било коју од категорија ризика предвиђених СРПС-ом утврдићемо да имају и јасну правну димензију, тј. да њихово остварење често продукује и правне последице. Примера ради, уколико послодавац не обезбеди запосленима на градилишту одговарајућу заштитну опрему и/или не изради одговарајућу нормативну и планску документацију сходно прописима,²⁸⁾ идентификујемо опасност по безбедност и здравље лица. Ипак, овде се консеквентно рађа и правни ризик, јер послодавац није усаглашен са законом и другим општим актима, те је изложен могућности наступања негативних правних последица (накнаде штете, прекршајне или кривичне санкције итд.). Правна последица повратно производи негативне имовинске и репутационе ефекте.

Или, ако корпорација није израдила процену угрожености од елементарних непогода и других несрећа и План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама,²⁹⁾ она повећава ризике у ванредним ситуацијама али се излаже и правном ризику јер надлежна инспекција може да установи прекршај а у случају наступања тежих последица може доћи и до одговорности за кривично дело.

27) Зоран Кековић, Младен Милошевић, Ненад Путник, „Проблеми идентификације и класификације безбедносних ризика у школама“ у зборнику: *Безбедносни ризици у образовно-васпитним установама*, (приредили: Бранислава Поповић Ћитић и сар.), Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 51-69; Зоран Кековић, Младен Милошевић, Ненад Путник, Ненад Комазец, „Процена и одговор на ризике у образовно-васпитним установама применом стандарда СРПС А.Л2.003“ у зборнику: *Реаговање на безбедносне ризике у образовно-васпитним установама* (приредили: Борис Кордић и сар.), Факултет безбедности, Београд, 2102, стр. 55-93; Зоран Кековић, Ненад Путник, „Политика заштите образовно-васпитног система-анализа и предлози за унапређење“, *Српска политичка мисао*, 1/2013, год. 20, vol. 39, 215-234; Младен Милошевић, Божидар Бановић, Ненад Путник, „Пројектовање интегралног система школског обезбеђења – смернице и дилеме“ у зборнику: *Садржај безбедносних изазова Србије на почетку XXI века* (приредили: Зоран Драгишић, Мирослав Младеновић), Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2014, стр. 81-89; Ненад Путник, Младен Милошевић, „Смернице за израду политике безбедности информационо-комуникационих ресурса и њихових корисника у образовно-васпитном систему“, у зборнику: *Безбедност у образовно-васпитним установама: основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства*, Факултет безбедности (приредили: Бранислава Поповић Ћитић, Милан Липовац), Београд, 2016, стр. 97-116.

28) На основу Закона о безбедности и здрављу на раду, *Сл. гласник РС*, 101/05, 91/15.

29) Ова обавеза произлази из Закона о ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 111/09, 92/11, 93/12, и спроводи се на основу Уредбе о садржају и начину израде планова заштите и спасавања, *Сл. гласник РС*, бр. 8/11), Упутства о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, 96/12 и Правилника о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку полагања и изгледу лиценце за процену ризика, *Сл. гласник РС*, број 8/13.

У правне ризике из спољне сфере се могу уврстити и промене законодавства или неадекватна екстерна регулатива. Јасно је да су корпорације у Србији биле изложеније ризику од нестручног и потенцијално опасног поступања радника обезбеђења или незаконитог прикупљања и обраде података о личности од детективских агенција док ове делатности нису уведене у законске оквире доношењем релевантних прописа и увођењем обавезне стручне обуке, лиценцирања и јасних процедура надзора и контроле.³⁰⁾

У погледу ризика који долазе из интерне сфере, утицај правних ризика на корпоративну безбедност кроз међузависност са другим категоријама ризика је још израженији. По Закону о раду³¹⁾ (чл. 161 и 162) могуће је уговорити клаузулу забране конкуренције ако су испуњени законски услови (попут чињенице да запослени усваја нова технолошка знања и вештине и сазнаје пословне тајне послодавца). Уколико послодавац не посегне за овом правном мером заштите, тј. не предвиди је колективним уговором и уговором о раду са запосленим, излаже се опасности од нелојалне конкуренције запосленог чиме се непосредно угрожава безбедност корпоративног пословања.

Закон о заштити пословне тајне³²⁾ (члан 4 став 1) дефинише пословну тајну на начин који јасно указује да ако држалац пословне тајне не предузме одговарајуће нормативне и друге мере сходно процени ризика од неовлашћеног прибављања, откривања и саопштавања, дата информација неће уживати судску заштиту. Правни ризик овде настаје услед неодговарајућег поступања правне службе или других лица задужених за предузимање правних мера заштите. Знајући значај информације у савременом пословању³³⁾ (нпр. рецептура, формула, резултат истраживања или студије, цена које ће се понудити на тендеру, пословни план, скица, цртеж, пројекат или упутство и сл.), неспорно је да компромитација важних и поверљивих пословних података може битно да угрози остваривање циљева корпорације. Као примери ових ризика, осим одавања пословне тајне од стране запосленог (умишљајног или нехатног), истичу се и они који настају услед пропуста везаних за закључење и садржај споразума о поверљивости са пословним партнерима или пружаоцима услуга.

30) Закон о приватном обезбеђењу, *Сл. гласник РС*, 104/13, 42/15, Закон о детективној делатности, *Сл. гласник РС*, број 104/13.

31) Закон о раду, *Сл. гласник РС*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – УС.

32) Закон о заштити пословне тајне, *Сл. гласник РС*, број 72/11.

33) О значају пословне тајне и механизмима њене заштите видети: Michael J. Lockerby, *The Trade Secret Handbook: Protecting Your Franchise System's Competitive Advantage*, Forum on Franchising, American Bar Association, 2000.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Правни ризици представљају категорију чија је научна и стручна обрада незаобилазна, јер је степен утицаја коју правне неизвесности врше на остваривање пословних или других циљева организације веома висок. Ипак, наша анализа показује да је теоријска обрада ове категорије врло оскудна, посебно у домаћој литератури.

У раду смо покушали да аргументовано испитамо хипотезу о значају процеса управљања правним ризицима за укупну корпоративну безбедност. Дошли смо да закључка да је међузависност правних са другим категоријама ризика изразита те да се контролом правних ризика у одређеној мери могу редуковати или трансферисати и остали корпоративни безбедносни ризици. Ова констатација посебно вреди у појединим областима корпоративне безбедности – прикупљању, обради, процени, анализи и заштити података; управљању ризицима од ванредних и кризних ситуација; управљању људским ресурсима (спречавање недозвољене конкуренције, одговарајућа систематизација послова итд.); физичко-техничком обезбеђењу; где се контрола правних ризика показује као изврсно средство за јачање отпорности према осталим ризицима.

Управљање правним ризицима се спроводи коришћењем стандардних механизма менаџмента ризиком. СРПС уводи правила и принципе којима се врши третман ризика, што обухвата и правне ризике. Менаџмент правним ризицима обухвата њихову редукацију, прихватање и трансферисање, што се постиже одговарајућим нормативним и административним потезима – доношењем правилника, одлука, наредби, интерних процедура и упутстава, кодекса и сличних аката; уношењем адекватних заштитних уговорних клаузула, надзором и контролом над радом правне службе, мониторингом спорова и других поступака које субјект води и, коначно, имплементацијом унутрашњих прописа којима се постепено изграђује одговарајућа безбедносна култура.. На тај начин, природно право добија свој директни израз у позитивном праву као резултату „друштвеног уговора“.³⁴⁾

Коначно, не треба сметнути с ума да истраживање правних ризика нема значаја искључиво у материји корпоративне безбед-

34) Мирослав Младеновић, „Правда и праведност између утопије и илузије“, *Годишњак Факултета безбедности*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 184.

ности. Као што је преглед литературе показао,³⁵⁾ правни ризици се проучавају и у вези са доношењем националних и супранационалних прописа (право ЕУ), где се анализира утицај законских промена на шире друштвене заједнице. Сматрамо да и ово питање треба да постане предмет будућих истраживања, чиме ће материја правних ризика постати сфера од великог интересовања различитих научних дисциплина.

ЛИТЕРАТУРА

- Директива 2006/48/ЕС, Европски парламент и Европски савет, *Службени гласник Европске Уније*, јун 2014. године.
- Закон о приватном обезбеђењу, *Сл. гласник РС*, бр.104/2013 и 42/2015.
- Закон о заштити пословне тајне, *Сл. гласник РС*, број 72/11.
- Закон о детективској делатности, *Сл. гласник РС*, број 104/13.
- Закон о раду, *Сл. гласник РС*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – УС.
- Закон о безбедности и здрављу на раду, *Сл. гласник РС*, бр. 101/05, 91/15.
- Закон о ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 111/09, 92/11, 93/12.
- Кековић Зоран, Савић Сузана, Комазец Ненад, Милошевић Младен, Јовановић Драгиша, *Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања*, Центар за анализу ризика и управљање кризама, Београд, 2011.
- Кековић Зоран, Милошевић Младен, „Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања – опасности од противправног деловања и непостојања адекватне нормативне регулативе“, *Војно дело*, пролеће/2011, стр. 346–360.
- Кековић Зоран, Милошевић Младен, Путник Ненад „Проблеми идентификације и класификације безбедносних ризика у школама“ у зборнику: *Безбедносни ризици у образовно-васпитним установама* (приредили: Поповић-Ћитић Бранислава и сар.), Факултет безбедности, Београд, 2012., стр. 51-69.
- Кековић Зоран, Путник Ненад, „Политика заштите образовно-васпитног система - анализа и предлози за унапређење“, *Српска политичка мисао*, 1/2013, год. 20, vol. 39, 215-234.
- Кековић Зоран, Милошевић Младен, Путник Ненад, Комазец Ненад, „Проблеми идентификације и класификације безбедносних ризика у школама“ у зборнику: *Безбедносни ризици у образовно-васпитним установама* (приредили: Бранислава Поповић-Ћитић и сар.), Факултет безбедности, Београд, 2012.

35) Погледати зборник радова: Emiliija Mišćenić, Aurelien Raccach (eds.), *Legal Risk in EU Law: Interdisciplinary Studies on Legal Risk Management and Better Regulation in Europe*, Springer, 2016.

- Кешетовић Желимир, Кековић Зоран, *Системи кризног менаџмента*, Универзитет Синергија – Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2008.
- Килибарда Зоран, Младеновић Мирослав, Ајзенхамер Владимир, *Геополитичке перспективе савременог света*, монографија, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, 2014.
- Лукић Радомир, Кошутић Будимир, *Увод у право*, двадесетпето издање, Службени гласник, Београд, 2007.
- Милошевић Младен, *Одговорност правних лица за кривична дела*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Милошевић Младен, Бановић Божидар, Путник Ненад, „Пројектовање интегралног система школског обезбеђења – смернице и дилеме“, у зборнику: *Садржај безбедносних изазова Србије на почетку XXI века* (приредили: Зоран Драгишић, Мирослав Младеновић), Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2014, стр. 81-89.
- Младеновић Мирослав, „Правда и праведност између утопије и илузије“, *Годишњак Факултета безбедности*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку полагања и изгледу лиценце за процену ризика, *Сл. гласник РС*, број 8/13.
- Путник Ненад, Милошевић Младен, „Смернице за израду политике безбедности информационо-комуникационих ресурса и њихових корисника у образовно-васпитном систему“, у зборнику: *Безбедност у образовно-васпитним установама: основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства*, Факултет безбедности (приредили: Бранислава Поповић Ћићић, Милан Липовац) Београд, 2016, стр. 97-116.
- Станковић Обрен, Водинелић Владимир *Увод у грађанско право*, Номос, Београд, 2004.
- СРПС А.Л2.003, Друштвена безбедност – Процена ризика у заштити лица, имовине и пословања, *Службени лист*, број 92/2010.
- Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања, *Сл. гласник РС*, број 8/11.
- Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Сл. гласник РС*, број 96/12.
- Врањанац Душан, Дајовић Горан, *Основи правног система са методологијом права*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Beck Ulrich, *Risk society: towards a new modernity*. Sage Publications, London, 1992.
- Black Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, 2nd Edition, UnionLawbook Exchange, New Jersey, 1995.
- COSO 2004 - Enterprise Risk Management - Integrated Framework.

- OCEG "Red Book" 2.0: 2009 - a Governance, Risk and Compliance Capability Model.
- Dionne Georges, „Risk management: History, Definition, And Critique“, *Risk Management & Insurance Review*. Vol. 16, No. 2, 2013, crp. 147-166.
- Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council, *The Official Journal of the European Union*, 14. June 2006.
- Van Dorp Johan R, Merrick Jason RW, Harrald John R, Mazzuchi Thomas A, Grabowski Martha, A risk management procedure for the Washington State Ferries, *Risk Analysis*, 2001, 21(1), crp. 127-142.
- International Bar Association, *The Management of Legal Risk by Financial Institutiones*, Draft Discussion Paper, Working Party on Legal Risk, 2003.
- ISO 31000 2009 – Risk Management Principles and Guidelines; A Risk Management Standard – IRM/Alarm/AIRMIC 2002.
- ISO/IEC 31010:2009 - Risk Management - Risk Assessment Techniques.
- Ivandić Vidović Darija, Karlović Lidija, Ostojić Alen, *Korporativna sigurnost*, UHMS, Zagreb, 2011.
- Lockerby Michael, *The Trade Secret Handbook: Protecting Your Franchise System's Competitive Advantage*, Forum on Franchising, American Bar Association, 2000.
- Whalley Matthew, Guzelian Chris, *The Legal Risk Management Handbook: An International Guide to Protect Your Business from Legal Loss*, Kogan Page, 2016.
- Mahler Tobias, "Defining Legal Risk", Proceedings Of The Conference, *Commercial Contracting For Strategic Advantage - Potentials And Prospects*, Turku University of Applied Sciences, 2007, crp. 10-31, Internet, <https://ssrn.com/abstract=1014364> 21/02/2017.
- McCormick Roger, *Legal Risk in the Financial Markets*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Mišćenić, Emilija, Raccach Aurelien (eds.). *Legal Risk in EU Law: Interdisciplinary Studies on Legal Risk Management and Better Regulation in Europe*, Springer, 2016.
- Morhead Richard, Vaughan Steven, *Legal Risk: Definition, Management and Ethics*, The UCL Centre for Ethics and Law, Faculty of Laws, London, 2015.
- Raccach Aurelien, „Reframing Legal Risk in EU Law“, in: Mišćenić Emilija, Raccach Aurelien (eds.). *Legal Risk in EU Law: Interdisciplinary Studies on Legal Risk Management and Better Regulation in Europe*, Springer, 2016.
- Sage P. Andrew, *Systems Engineering for Risk Management*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1995.
- 6 Corporate Security Risks Where Threat Intelligence Can Help, Internet, <https://www.recordedfuture.com/corporate-security-risks/>, 01/03/2017.
- The Basel iii Accord, Internet, <http://www.basel-iii-accord.com/>, 01/03/2017.

Tsui Tat Chee, „Experience from the Anti-Monopoly Law Decision in China (Cost and Benefit of Rule of Law)“ (April 1, 2013), *The Network: Business at Berkeley Law* (Apr/ May 2013), Internet: <https://ssrn.com/abstract=2260965>, 1/03/2017.

Vauglan Emmett, *Risk Management*, John Wiley & Sons, New York, 1996.

Mladen Milosevic, Miroslav Mladenovic

LEGAL RISK MANAGEMENT AND CORPORATE SECURITY POLICY

Resume

Risk Management as an interdisciplinary field requires multidimensional approach and the engagement of different academic disciplines. The significance of Risk Management studies is rising since the end of the last century, along with technological development and corporate responsibility. However, the concept of risk has various definitions in the literature, international standards and business practice. One of the common concepts of risk determines it as relation between probability and the consequence, or level of possibility that an action or activity will lead to a loss or to an undesired outcome (an action taken in spite of uncertainty with its consequence). The Legal Risk is a fresh concept that has not yet been unanimously determined and accepted in legal studies. Although legal science lacks relevant studies about Legal Risk, international associations and other entities are trying to define them and also to establish the principles of its management. The authors present and analyse theoretical approaches to this concept and also relevant international documents, such as Basel II and International Bar Association Discussion Paper. Also, legal risk are analysed by considering literature that covers different backgrounds – from legal risk in EU legal framework to standard corporate legal risk issues. The authors adopt two definitions of Legal Risk, based on its nature and the origin, and discuss that this definitions do not contradict each other and can well stand alongside, depending on the sort of Legal Risk as a complex phenomenon. The basic principles and rules of Legal Risk Management are recognised as a part of the Corporate Risk Management and Security Policy, where authors demonstrate the fact that reducing, transferring or otherwise controlling Legal Risk consequently result in the reducing of other corporate risks, especially in the security field. Corporate Security and Safety depend

on adequate Legal Risk Management in great measure, and normative and administrative measures can be a powerful tool for improving the state of Corporate Security and Safety. The authors conclude the Legal Risk Management should be the focus of future empirical studies and state that its significance can be recognised in various fields.

Keywords: Legal Risk Management, Corporate Security, Risk, Legal Risk, Security Policy

* Овај рад је примљен 07. априла 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Владимир Ђукановић
Београд

ПРАВЦИ ДЕЛОВАЊА ОБАВЕШТАЈНОГ СЕКТОРА РЕПУБЛИКЕ ТУРСКЕ НА БАЛКАНУ

Сажетак

Рад показује методе деловања турског обавештајног апарата на простору западног Балкана кроз који можемо јасно сагледати правце деловање турске спољне политике ка овом простору. Рад се детаљно бави разрадом свих метода и прецизно показује на који начин се кроз обавештајни рад остварују циљеви идеолога „нео-османизма” Ахмета Давутоглуа дефинисан у његовом делу „Стратегијска дубина”. Рад приказује деловање организације турског министарства спољних послова „ТИКА” (Организација за међународну сарадњу и развој) која под плаштом хуманитарног рада суштински обавља обавештајну активност и придобијање људи исламске вероисповести који живе у другим балканским земљама. Такође, рад се темељно бави снажним утицајем турског обавештајног сектора у сфери филма и културе и колики је његов утицај на покушај ревизије историје везане за Отоманску империју и њено владање на просторима балканских држава.

Кључне речи: ТИКА, економија, дијаспора, обавештајни рад, Давутоглу,

1. УВОД

С обзиром на исказани неосманистички концепт према Балкану које је дефинисао Ахмет Давутоглу и који Турска заиста у многим сегментима користи, може се извести закључак да су основни задаци турског обавештајног сектора на простору Балкана подељени у четири целине:

1. Помагање и јачање политичких руководстава балканских држава и квазидржава које су у пријатељским односима са Турском (Албанија, Косово и Федерација у БиХ) као и исламским заједницама и њиховим припадницима на простору целокупног Балкана у јачању и стварању сопствених националних идентитета и остваривању међународних циљева, путем којих Турска остварује сопствене националне интересе.
2. Рад и врбовање припадника бројне муслиманске дијаспоре са простора Балкана у Турској и врбовање њихових рођака у балканским земљама за деловање у корист МИТ.
3. Утицај у сфери економије, посебно на подручју где муслиманско становништво чини већину.
4. Стварање простора за афирмацију културног садржаја који нуди Турска у балканским земљама путем кога се мења слика о периоду владавине Отоманске империје.

2. ПОМАГАЊЕ И ЈАЧАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ РУКОВОДСТАВА БАЛКАНСКИХ ДРЖАВА И КВАЗИДРЖАВА КОЈЕ СУ У ПРИЈАТЕЉСКИМ ОДНОСИМА СА ТУРСКОМ И ИСЛАМСКИХ ЗАЈЕДНИЦА У ЈАЧАЊУ И СТВАРАЊУ СОПСТВЕНОГ НАЦИОНАЛНИГ ИДЕНТИТЕТА И ОСТВАРИВАЊУ МЕЂУНАРОДНИХ ЦИЉЕВА, ПУТЕМ КОЈИХ ТУРСКА ОСТВАРУЈЕ СОПСТВЕНЕ НАЦИОНАЛНЕ ИНТЕРЕСЕ

Рад турског обавештајног сектора на овом пољу огледа се најпре кроз директно припремање састанака и формирања платформи за сарадњу између турског руководства и руководства балканских држава. Турски обавештајци су константно ангажовани на одржавање веза са руководиоцима балканских земаља које су у пријатељским односима са Републиком Турском. Њихови задаци се одвијају у више праваца у зависности од околности које се збивају на терену. Узмимо за пример Босну и Херцеговину у којој Турска на најдиректнији начин помаже бошњачко политичко руководство. Задатак турских обавештајаца је прикупљање информација о безбедносним ризицима по бошњачко руководство који би могли доћи са хрватске или српске стране, јачање бошњачког националног идентитета, јачање исламске заједнице у БиХ и њеног утицаја посебно у Републици Српској где може представљати одличан

реметилачки фактор по Републику Српску, омогућавање доласка турских инвеститора на простор БиХ, прикупљање информација о стању у Републици Српској, итд. Разлог томе је суштински остваривање интереса турске спољне политике преко тих руководстава. Такав вид активности Давутоглу је дефинисао на следећи начин - *Не сме се заборавити да је судбина Османског царства одређена на Балкану. Турска која не може да формира сферу утицаја ван својих граница на Балкану не може бити утицајна ни у међународним односима, као ни у регионалним равнотежама*⁽¹⁾.

Најоданија турска савезничка руководства у балканским државама су руководства Албаније, муслиманско руководство у Федерацији БиХ и руководство тзв. државе Косово. Сам Давутоглу отворено заговара концепт Турске као њихове заштитнице - „*Без заштитника Бошњацима и Албанцима прети опасност од губитка културног идентитета, чиме би план њихове елиминације био успешно приведен крају*“⁽²⁾. Као посебан приоритет у јачању и заштити Давутоглу издваја Албанију- „*Приоритет Турске јесте јачање структуре Албаније у сваком погледу и настојање да се развије што је могуће обухватнија сарадња у балканским пословима са овом земљом. Слабости које би се у вези са овим приоритетом испољиле могу имати за последицу повећање утицаја Грчке и Италије у Албанији*“⁽³⁾.

Дајући смернице у деловању турске спољне политике, а самим тим и турског обавештајног сектора, Давутоглу дефинише и потенцијалне противнике турских намера, што је јасан сигнал обавештајном сектору да раде на сузбијању деловања противника. Конкретно, по питању Албаније за Давутоглу су Грчка и Италија највећи противници, док су по питању Босне и Херцеговине то Србија и Хрватска, а по питању Македоније, Грчка, Бугарска и Србија. Ипак, веома важно је нагласити да Давутоглу инсистира на сарадњи Турске са свим земљама на Балкану, осим са Србијом и Грчком, тако да се може закључити да је обавештајни сектор Турске на Балкану у великој мери ангажован на сузбијању и подривању интереса Републике Србије и Грчке. Свакако, због чињенице да на простору Републике Србије, тачније у Рашкој области, живи велики број Муслимана који су у сфери интересовања Турске из многобројних разлога, пре свега због широко распрострањених родбинских веза са дијаспором која живи у Турској, потом због

1) Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина-Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд 2014, стр.298

2) Исто, стр. 297

3) Исто, стр. 295

пролаза „Зелене трансверзале“ и коначно због блиских веза са Муслиманима у Босни и Херцеговини, Турска у подривању Србије не игра на карту најдиректнијег сукобљавања, већ то чини софистицираним средствима о којима ћемо нешто касније више писати.

Овако изражени утицај Турске и њеног обавештајног сектора на Балкану свакако да није могућ без прећутне подршке западних земаља и на том становишту најпре стоји Душан Пророковић. По њему омогућавање Турској да има толики утицај у балканским државама своди се на три разлога⁴⁾:

- а) САД се окрећу другим глобалним приоритетима остајући ограничено и селективно као присутне на просторима југоисточне Европе, те им заправо и одговара да Турска као чланица НАТО и проверени савезник преузме главну контролу над дешавањима на простору Балкана
- б) Добијањем контроле над политичким збивањима на Балкану Турској се излази у сусрет као компезација за неулазак у Европску унију
- в) Турска може да буде веома важан контролор руског утицаја на Балкану.

С тим у вези, реагујући на незванично одобрење западних земаља да могу преузети улогу регионалног лидера на Балкану, Турци су у свом парламенту покренули озбиљну иницијативу стратешког неосманистичког пројекта о оснивању Балканског парламента коју је наводно самоиницијативно поднео турски посланик Рифат Саид. Циљ пројекта је увођење на мала врата турског утицаја на државе које су некада потпадале под Отоманску империју. Као гласноговорник пројекта у Србији појавио се Есад Џуџевић, донедави народни посланик у Скупштини Србије испред Бошњачке листе за европски Санџак коју је предводио Сулејман Угљанин⁵⁾.

Турска је у функцији јачања албанског фактора преузела на себе обавезу да војно обучи будућу војску Косова која се сада зове Косовске безбедносне снаге. С обзиром да се турски контингент налази у саставу КФОР на подручју Призрена, Турци су успели да издејствују да имају примат у обуци будуће косовске армије. С тим у вези Турска се обавезала споразумом да пружи финансијску и војну помоћ КБС-у у износу од 780 000 долара годишње, почев од јануара 2011. године, па све до децембра 2015. године. У међувремену сарадња се проширила, па се будући пилоти на хеликоптери-

4) Душан Пророковић, *Геополитика Србије – Положај и перспективе на почетку 21. века*, ЈП Службени гласник, стр. 462

5) Момчило Сакан, „Геополитика Републике Турске“, *Војно дело*, 1/2015, стр. 48

ма у војсци Косова обучавају у Турској, док официрски и подофицирски кадар похађа турске војне школе и војну академију⁶⁾.

Кључни документ на основу кога се може закључити деловање Турске и њеног обавештајног апарата на подручја Балкана је државни пројекат под називом „Турска стратешка визија 2023“ у коме се прецизно дефинишу правци ка којима ће и на који начин деловати Република Турска и у коме су балканске државе неизоставни фактор. У том документу Турска је одлучила да пређе из конфликтне фазе на тзв. фазу софистицираног деловања и утицаја кроз наводно поштовање људских права и развијања високог животног стандарда суседних земаља⁷⁾. Овај документ презентује нову визију турске спољне политике у којој је тзв. десекуритизација основа за деловање. Под десекуритизацијом се подразумева уклањање свих елемената који су претходно важили као безбедносни ризици. У Турској је то најпре деблокада верског фактора који је претходно у време Ататурка био означен као безбедносни ризик и био је спутаван⁸⁾. Моментом доласка Ердогана и АКП на власт, односно, поништавањем вредности за које се залагао Кемал Паша Ататурк, Турска је у свим друштвеним сегментима почела да издиже Ислам и да га ставља у први план. Између осталог то чини и у својој спољној политици тако што помаже изградњу исламског центара и џамија на Балкану. Између осталог на тај начин Турска све чини да она преузме доминантну улогу у контроли исламских заједница на простору Балкана где иначе води велику битку са Саудијском Арабијом. Њен обавештајни сектор ангажован је кроз бројне агенције и фондација које је Турска оформила управо за деловање у спољној политици зарад ширења њеног утицаја. Преко агенције ТИКА (Турска агенција за сарадњу и координацију) чија је канцеларија у Сарајеву трећа по величини буџета од свих њених канцеларија у свету, што нам довољно говори о важности Балкана за Турску, Турска је највише инвестирала у изградњу културних центара у Босни и Херцеговини који се претежно баве историјом и културним наслеђем из периода Отоманске империје како би на тај начин јачала врло споран национални идентитет Бошњака. Прекрајањем историјских чињеница и фалсификовањем историје, турски обавештајни сектор врло софистицирано покушава да представи отомански период као епоху у којој је Балкан био најстабилнији

6) Internet, <http://akter.co.rs/weekly/34-bezbednost/print-32783-koliki-je-uticaj-ankare-na-kosovo.html>

7) Невенка Јефтић-Шарчевић, „Западни Балкан у пројекцији ‘Турске стратешке визије’“, *МИТ 4*, 2010, стр. 698

8) Исто, стр. 699

и да Бошњаке прикаже као посебан народ који је од момента одласка Отоманске империје запао под хришћанску, пре свега српску, окупацију. Изузетно наглашени верски фактор који додатно служи да ојача национални идентитет одвија се преко Турске дирекција за верска питање (Duanet) преко које је изграђен велики број цамија широм Босне и Херцеговине. Duanet је дала допринос изградњи цамија у Маглају, Горажду, Тешњу, обновио је цамије у Мостару и Тузли, инвестирала је 400 000 евра у обнову цамије Ферхадија у Бањој Луци, модернизовала је медресу у Травнику, подржала је изградњу цамије у оквиру Интернационалног универзитета у Сарајеву⁹⁾.

3. РАД И ВРБОВАЊЕ ПРИПАДНИКА БРОЈНЕ МУСЛИМАНСКЕ ДИЈАСПОРЕ СА ПРОСТОРА БАЛКАНА У ТУРСКОЈ И ВРБОВАЊЕ ЊИХОВИХ РОЂАКА У БАЛКАНСКИМ ЗЕМЉАМА ЗА ДЕЛОВАЊЕ У КОРИСТ МИТ

Дијаспора пореклом са Балкана у Турској је изузетно бројна. Највећи део те дијаспоре настао је кроз миграцију подстакнуту пропашћу Отоманске империје почетком 20. века. Сматра се да је у периоду с краја 19. и почетка 20. века са простора Балкана ка Анадолији емигрирало око седа милиона Турака, што се наводи у завршној декларацији Другог међународног балканског конгреса „Друштвено економска сарадња и развој Балкана“ који је одржан у организацији „Турско-азијског центра за стратешке студије“¹⁰⁾. Дobar део Албанаца масовно је емигрирао средином педесетих година прошлог века када су Албанци масовно почели да се изјашњавају као Турци како би добили олакшице приликом узимања у процедуру захтева за иселењем. У периоду између два пописа на Косову и Метохији (1948-1953) број Албанаца који су се изјаснили као Турци увећао се за 26 пута¹¹⁾. Један део миграције, посебно муслимана из Босне и Херцеговине, учињен је током ратова на простору бивше СФРЈ. Многи припадници те дијаспоре ангажовани су у турској армији, полицији, али и у обавештајном

9) Политичка романа: Односи између Турске и Босне и Херцеговина, Think tank “Populari”-The Balkan trust for democracy-Projekt of German Marshall Fund, 2014, стр. 14.

10) Declaration- 2nd International Balkan Congress “, Internet, www.tasam.org/final, 21/06/2010.

11) Владан Јовановић, „Југословенско-Турски демографски аранжмани до средине педесетих година 20. века“, *Турска регионална сила?*, (Институт за европске студије, уредили Миша Ђурковић и Александар Раковић), 2013, стр. 211

сектору. Недавни војни пуч, по писању медија, чак су предводили официри који су пореклом са Косова¹²⁾. Та чињеница у многоме олакшава посао турској обавештајној служби на Балкану да дође до одређених информација које се тичу могућности проширења турског утицаја на простору Балкана, али и о збивањима унутар самих држава према којима Турска има одређене претензије. У значајној мери турским обавештајцима је олакшано врбовање лица који би могли бити ангажовани као сарадници њихове службе, што је од изузетне важности за саму Турску. Иначе, суштина исељавања које је своју кулминацију почело да доживљава падом Отоманске империје била је етничкој хомогенизацији муслимана са простора Балкана и њихово превеђење ка томе да се изјашњавају као Турци. По тврдњи Владана Јовановића, пропаганде за исељавањем највише је долазила из Турске која је свесно привлачила мигранте са Балкана, а наше власти, што у периоду монархије, што у периоду социјализма, свесно су учествовале у том Турском пројекту кроз Конвенцију о исељењу 200 000 муслимана из 1938.године и „Центлменски споразум“ из 1953.године¹³⁾. Заправо, Турска је дугорочно зарад своје безбедности привлачила ка себи муслимане са Балкана, преведећи их у Турке, дубоко свесна њихове повезаности и емоција према Отоманској империји. Са друге стране, највећи део балканске дијаспоре оставио је бројну фамилију у матичним земљама преко које је Турска увек имала уплив на балканска дешавања. Значај балканске дијаспоре за Турску најбоље је дао Ахмет Давутоглу у свом говору у Сарајеву - „*Имамо више Бошњака који живе у Турској него у Босни! Више Албанаца који живе у Турској него у Албанији! Више Чечена у Турској него у Чеченији! Више Абхаза у Турској него у Абхазији! Зашто је то тако- због османског наслеђа. За све ове различите народе на Балкану, Средњем истоку и Кавказу, Турска је сигурно уточиште, њихова домовина...*“¹⁴⁾.

Деловање врбованих агената турске службе из редова албанске миграције, посебно Албанаца са Косова и Метохије, забележено је још крајем 60-тих година прошлог века. У том периоду примећен је значајнији пораст агената који су дејствовали против СФРЈ, а који су били из редова албанског народа са Косова и Мето-

12) Internet, http://www.rtv.rs/sr_ci/evropa/mediji-vecina-pucista-su-albanskog-porekla_738299.html

13) Владан Јовановић, «Југословенско-Турски демографски аранжмани до средине педесетих година 20.века», *Турска регионална сила?*, (приредили Миша Ђурковић, Александар Раковић), Институт за европске студије, 2013, стр. 215

14) Душан Пророковић, *Геополитика Србије – Положај и перспективе на почетку 21.века*, ЈП Службени гласник, стр. 463

хије као мигранти у Турској¹⁵⁾. Интезивирање рада на врбовању за сараднике турске обавештајне службе посебно је било примећено при распаду СФРЈ када се турска служба значајно ангажовала на помоћи Алији Изетбеговићу и његовој Странци демократске акције. Блискост ове странке турским обавештајним структурама је и данас јасно видљива, што кроз њено деловање у Босни и Херцеговини, као и кроз њено деловање на простору Рашке области. Уосталом, не би требало заборавити да је управо Турска пружила заштиту Сулејману Угљанину током деведесетих година када се скривао од кривичног гоњења правосудних власти Републике Србије.

4. УТИЦАЈ У СФЕРИ ЕКОНОМИЈЕ, ПОСЕБНО НА ПОДРУЧЈУ ГДЕ МУСЛИМАНСКО СТАНОВНИШТВО ЧИНИ VEЋИНУ.

Да се није догодио војни пуч у Турској и да се њен економски утицај наставио да развија по првобитно замишљеном плану, на основу пројекције са форума „Пословне синергије и повезаности еконима југоисточне Европе и Турске“, који је одржан 2015.године у Анкари, до 2020.године Турска би на простору југоисточне Европе имала улагања од око 8,8 милијарди долара¹⁶⁾. Међутим, када се сагледа на ком простору Балкана су највећа турска улагања, јасно се види да се она искључиво оријентишу на простор где је већинско муслиманско становништво. Конкретно, апсолутно највећа турска улагања су у Албанији, Косову и Метохији и Федерацији БиХ. Међутим, Турци улажу и у економски продор са својим банкама и предузећима и у остатку Србије и то посебно на простору Рашке области, као и уз путању коридора 10, као и у куповину хотела и туристичких комплекса дуж јадранске обале у Хрватској. Током 2013.године на простору Косова и Метохије Турци су имали 875 компанија, а од укупних 15 милијарди долара турских инвестиција у свету, чак 1,1 милијарда била је баш на Косову и Метохији¹⁷⁾. Данас се број турских компанија на Косову и Метохији приближава ка броју 1000, а процењује се да у њима ради преко 7000 радника. На Косову и Метохији турска компанија „Лимак холдинг“ добила је право управљања аеродромом у Приштини, док је компанија

15) Срђан Цветковић, „Шпијунажа и делатност страних обавештајних служби у СФРЈ”, *Архив-часопис Архива Југославије*, 2012, стр. 198.

16) Internet, Forbes.hr/ekonomija/turci-najavili-da-ce-do-2020-njihova-ulaganja-u-regiji-biti-8,8-milijardi-dolara/

17) Internet, Akter.co.rs/weekly/34/32783-koliki-je-uticaj-ankare-na-kosovo.html

„Челик-Лимак“ остварила контролу над косовским енергетским системом. У обе компаније главни акционар је зет Реџепа Тајипа Ердогана. Такође, турска компанија „Енка“ у конзорцијуму са „Бектелом“ изградила је аутопут Мердаре-Морина који повезује Албанију са Косовом и Метохијом, а Турци су веома заинтересовани да учествују у остатку Србије на изградњи ауто-пута до Ниша. Што се тиче остатка Србије требало би напоменути долазак „Халк“ банке као државне турске банке, затим изградњу аеродрома у Сјеници што би уз евентуално учешће у управљању аеродрома у Краљеву и већ постојеће учешће у управљању аеродромом у Приштини било изузетно значајно позиционирање Турске у овдашњем авио саобраћају, учешће у изградњи путних инфраструктурних пројеката, долазак „Текласа“ у Владичин Хан, „Џинсија“ у Лесковцу, потенцијалне куповине бања и туристичких комплекса, итд. Наравно, приметно је да су сва турска улагања у Србији искључиво у близини руте коридора 10, у Рашкој области и на Косову и Метохији, али искључиво у албанским срединама.

Свакако да и пре самог доласка неке веће инвестиције, посебно ако је државна, али и по њеном инсталирању, посебно ако се ради о државном пројекту, неизоставна је делатност обавештајног сектора у припреми и обезбеђењу такве инвестиције. Разлог томе је свакако обезбеђивање руте под називом „Зетра“ од Сарајева до Истанбула. О томе пише и Дарко Танасковић, анализирајући Давутоуглову „Стратегијску дубину“, наводећи да је Турска посебно заинтересована за инвестирање у заједничке пројекте као што су саобраћајна инфраструктура и капацитети, при чему је јасно видљиво да се ангажовање тежишно усмерава као хоризонталним правцима исток-запад како би се комуникацијски повезале територије у већој мери настањене муслиманским становништвом (Бугарска-јужна Србија-Македонија-Албанија-Косово-Санџак-БиХ...) ¹⁸⁾. Турска је доста заинтересована и за улагања у сектор телекомуникација и аеродрома. За сада је Турско присуство на Балкану претежно сведено на трговину робом широке потрошње, као и на сектор мале привреде, што је посебно изражено у Рашкој области и у Федерацији БиХ. Међутим, свака посета неког Турског званичника балканским земљама своди се на довођење бројних привредних делегација, што је циљано повезано са економски прагматизмом који заговара Реџеп Тајип Ердоган, а то је да сва тржишна роба заправо средство да се освајају нова тржишта ¹⁹⁾.

18) Дарко Танасковић, *Велики повратак Турске? Неосманизам или Исламизам*, ЈП Службени гласник 2015, стр. 154

19) Исто.

Кључна државна агенција преко које највећим делом делује турски обавештајни сектор у сфери економије према другим државама у којима Турска има стратешки интерес је ТИКА (Турска агенција за међународну сарадњу и развој). Ова Агенција је настала још 1992.године у време Тургута Озала. ТИКА се бави финансирањем пројеката и развојем привреде, културне сарадње, баштињења отоманске заоставштине, афирмацији Ислама, итд. У свом ауторском тексту за Хафингтон пост, директор програма за мир и права са института за људска права колумбијског универзитета, Дејвид Л.Филипс, тврди да је ТИКА „авангарда“ турске партије правде и развоја (АКП) која подржава муслиманско братство широм света и води паралелну и комплементарну државну спољну политику са званичним државним институцијама, координишући са турским министарством културе и Председништва вера како би промовисала исламистичку агенду ове партије²⁰). Професор Дарко Танасковић тврди да је ТИКА организационо везана за министарство спољних послова, да је финансирана веома издашно као парapolитичка агенција која има задатак да ојача присуство и утицај Турске на просторима где је муслиманско (турско) становништво бројно, али мањинско. Отварањем канцеларије ТИКА у некој од земаља по професору Танасковићу значи да је та земља ушла у операциону орбиту неоосманистичког пројекта²¹). Само на Косову и Метохији ТИКА подржава око 400 пројеката у области пољопривреде, здравства и образовања, међутим без обзира на толико инвестирање ТИКА је у периоду од 2009 до 2014.године пријавила Централној банци Косова свега 2,7 милиона евра. Разлог томе је крајње конспиративна делатност ове Агенције која по мишљењу професора Филипса своје трансакције обавља искључиво готовински²²). На тај начин агенти турске службе који су легендирани као експерти из разних области у ТИКА долазе до сарадника и припремају терен за пробој турског утицаја у сфери политике и економије. Такође, постоји још један вид утицаја турских обавештајаца на сектор економије на простору Балкана који је посебно изражен у Србији, тачније у Рашкој области, а то је оснивање привредних комора које врше изузетно снажан утицај на обезбеђивање продора Турске у сферу малих и средњих предузећа путем утицаја на представнике локалних власти.

20) Internet, http://www.huffingtonpost.com/david-l-phillips/turkeys-islamist-agenda-i_b_8891634.html

21) Дарко Танасковић, *Неосманизам-Доктрина и спољнополитичка пракса*, ЈП Службени гласник 2011, стр. 39.

22) Исто.

5. СТВАРАЊЕ ПРОСТОРА ЗА АФИРМАЦИЈУ КУЛТУРНОГ САДРЖАЈА КОЈИ НУДИ ТУРСКА У БАЛКАНСКИМ ЗЕМЉАМА ПУТЕМ КОГА СЕ МЕЊА СЛИКА О ПЕРИОДУ ВЛАДАВИНЕ ОТОМАНСКЕ ИМПЕРИЈЕ.

Полазећи од Давутоглуовог става да „*стратегијски менталите једног друштва јесте производ свесног одређивања погледа на свет тог друштва, јер је та свест заједнички производ историјске акумулације која садржи културне, психолошке, религиозне и друштвене вредности, као и географски животни простор која ова акумулација формира и одржава*“²³⁾ може се јасно закључити да је основна концепција Турске на простору Балкана поновно оживљавање османлијског духа међу муслиманским становништвом и покушај идентификовања свих муслимана на Балкану са турском нацијом. Са друге стране, дубоко свесни да их Ислам у великој мери спутава са ширењем културног утицаја међу хришћанским светом на Балкану, Турска је у великој мери променила своју културну пропаганду са циљем да период владавине Османлија прикаже као период процвата Балкана у коме су заправо Османлије браниле Балкана и његове народе. Отуда, културну политику Турске на Балкану можемо сагледавати у два правца:

1. Према муслиманском становништву - стварање и учвршћивање новонасталих националних идентитета на религијској основи и касније потпуно идентификовање са турском нацијом.
2. Према хришћанском свету, посебно православном, према коме би требало омењати став да је Отоманска империја била окупаторска и зла.

1. Што се тиче првог правца он је више него очигледан. О њему Давутоглу пише да ће Турску учинити моћном и у миру, али и у случају нестабилности,²⁴⁾ управо очување културне самобитности и интезивирање комуникације између муслиманских заједница на простору Балкана. Самим тим основни задатак турских обавештајаца је да омогуће што интезивнију културну повезаност и идентификацију муслиманског живља на Балкану, а то се чини обезбеђивањем средстава за изградње нових џамија, школа, омогућавањем одлазака ђака од Босне и Херцеговине, преко Рашке

23) Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина-Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд 2014, стр. 52

24) Исто, стр. 294.

области до Косова и Метохије на бесплатне екскурзије у Турску, стандардизацијом измишљеног бошњачког језика који Турска обилато помаже, избором за сараднике културних радника који ће по задатку афирмисати турску културу, највише кроз баштину коју су оставила Османлије, прекрајњем и фалсификовањем историјских података, посебно у школским књигама историје, итд. Турска је уложила огромна средства управо преко ТИКЕ да се овакви пројекти реализују. С тим у вези координатор трећег по реду уреда по буџету поменуте ТИКА агенције са седиштем у Сарајеву, др Зулкуф Оруч, својевремено је изјавио - „*Наша жеља је да поново изградимо споменике културе и историјске споменике... На пример, мост у Вишеграду или Галерија Сребреница најпосећенија су места у БиХ. Кућу у Босанском Шамцу у којој је рођен Алија Изетбеговић претворили смо у музеј*“²⁵⁾. На овај начин Турска за себе веже муслимане у Босни и Херцеговини, јер им даје на значају у стварању њиховог културног и националног идентитета. Ако се дода да су Турци за последњих 20 година преко ТИКА обновили у Босни и Херцеговини бројне споменике османске културе, било да се ради о џамијама, резиденцијама, чесмама, мостовима, а који су од историјског значаја за Босну и Херцеговину, сасвим је јасно колико је пројекат ревитализовања Османског царства изражен. Да се ради о апсолутно обавештајном раду који је легендиран преко наводних културних радника, говори чињеница да за огроман број објеката које је ТИКА реконструисала не постоји евиденција колико је средстава у њих уложено, што говори о томе да ова агенција на тај начин купује сараднике, јер за реновирање било ког од тих објеката потребно је ангажовати грађевинску оперативу и многе друге добављаче, а очито је да се такво ангажовање одвија на црном тржишту кога сама турска служба заправо и ствара.

Слично поступају и друге турске државне организације које се баве афирмацијом отоманске културе. Рецимо, организација која је задужена за изградњу музеја, образовних и научних институција и уметничких иницијатива у Босни и Херцеговини је Yunus Demre, који функционише као турски културни центар. Њихова посебна активност огледа се у ширењу турског језика кроз обезбеђивање крајње повољних и веома квалитетних течајева турског језика. Седиште ове организације налази се у Сарајеву²⁶⁾. Организација која се бави религијским питањима је Diyanet, државна дирекција за верска питања која своју делатност спроводи из амбасаде Турске у Сарајеву. Занимљиво је објашњење директора ове установе, Кема-

25) Политичка романса: Односи између Турске и Босне и Херцеговина, Think tank “Populari”-The Balkan trust for democracy-Projekt of German Marshall Fund, 2014, стр 13.

26) Исто, стр. 14

ла Хакаја Килича, како се финансирају пројекти изградње џамија у Босни и Херцеговини - „*Ми добијемо обавештење од Исламске заједнице у Босни и Херцеговини да им је нешто потребно и ми то пошаљемо... На пример, ако постоји потреба да се штампaju додатни примерци Курана, ми ћемо их штампати. Сваке године позовемо групу од пет или шест муфтија и имама из БиХ да дођу у Турску, проведемо одређено време и ми носимо трошкове. Они то траже и ми то обезбедимо... Листа захтева долази из БиХ, ми је евалуирамо, трудимо се да на најбољи начин одговоримо на захтеве*“²⁷⁾. Хасан Атли, представник Diyaneta у Сарајеву истиче да ова организација средства прикупља кроз прилоге у џамијама широм Турске и потом их шаље у Босну и Херцеговину, што суштински значи да народ у Турској шаље новац Исламској заједници у Босни и Херцеговини да имплементира пројекте. На тај начин Diyanet је обновио џамије у Маглају, Горажду, Тешњу, Тузли, Мостару, а инвестирао је, оно што је пријављено, око 400 000 евра у обнову џамије Ферхадија у Бања Луци и модернизовали су џамију у Травнику²⁸⁾. Међутим, као и случају код ТИКА, стварни износ свих ових инвестиција је непознат, а званична Турска одбија да пружи информацију о уложеним средствима. Поменути Кемал Хакај Килич такво понашање објаснио је следећим речима- „*Знаете, када помажете пријатељима, не бројите сваки новчић. Не знамо колико новца трошимо на изградњу и обнову џамија у БиХ. Није у нашој традицији да говоримо бројке с обзиром да ми свугде градимо и то не бројимо*“²⁹⁾. Разлози оваквог става су свакако неприхватљиви, али јасно указују на могућност да је рад саме организације обичан параван за обавештајне активности турске службе која за циљ има позиционирање кроз окупљање и врбовање потенцијалних сарадника управо путем окупљања у џамијама и турским културним центрима. Наравно, кроз црне фондове врши се утицај и на непосредне представнике извршне власти који обављају значајне државне функције и њихово придобијање за рад у корист турске службе.

На крају, морамо се осврнути и на деловање организације „Председништво за Турке у иностранству и сродне заједнице“ која је основана 2010.године³⁰⁾. Делатност ове турске државне организације сводила се до сада највећим делом на додељивање стипен-

27) Политичка романа: Односи између Турске и Босне и Херцеговина, Think tank “Populari”-The Balkan trust for democracy-Projekt of German Marshall Fund, 2014, стр 13.

28) Исто, стр 14.

29) Исто, стр. 15

30) Исто.

дија школарцима и студентима кроз тзв.неповратне грантове. Путем грантова сваком школарцу и студенту из Босне и Херцеговине покривало се социјално осигурање, школарина, смештај и повратна авионска карта. Поред тога путем стипендије се омогућава и бесплатно учење турског језика. Турска је широм отворила врата за пријем студената са простора Балкана готово у свим областима, од природних, преко хуманистичких и друштвених наука. Овај пројекат је одлично осмишљен, јер на тај начин Турска себи уз мала улагања придобија младе и надарене научнике путем којих ће једног дана додатно ширити свој утицај на Балкану. Уз студента придобија се и његова породица, родбина, пријатељи, а све то у крајњем исходу има велики бенефит и корист за Турску.

Веома занимљив податак за наш рад је и поглед на привремене дозволе за боравак које је издало Министарство сигурности Босне и Херцеговине, а везано је за турски ангажман на пољу културе и образовања. Наиме, од када су се почеле успостављати приватне турске школе у Босни и Херцеговини значајно се увећао број турских држављана који су на привременом боравку. По подацима из 2014.године Турци су чинили једну четвртину свих странаца на привременом боравку у Босни и Херцеговини, а више од половине њих су дозволу за привремени боравак добили на основу школовања³¹⁾. Свакако, после сукобљавања режима Реџепа Тајипа Ердогана са присталицама Фетулаха Гулена, који је под организацијом „Хизмет“ организовао доста приватних школа у Босни и Херцеговини под именом “Bosna Sema”, и захтева за затварањем његових школа, тај број ће опасти. Међутим, на основу многих обавештајних података, велики број школа и високошколских установа које је турска финансирала био је параван за убацивање турских агента који су под легендом студената заправо обављали своје обавештајне активности по Босни и Херцеговини.

На сличан начин ствари се одвијају и у Македонији, посебно у срединама где је доминантна албанска већина, али и на Косову и Метохији. Проблем који се јавља у Македонији за Турску је чињеница да је велики број приватних школа отворен од стране Фетулаха Гулена, те званична Турска за сада нема толики утицај на културна и образовна збивања у Македонији међу Албанцима, но тај недостатак се надокнађује деловањем на Косову и Метохији.

2. Други вид деловања турске службе путем културе на Балкану је онај према хришћанском свету, посебно према православном живљу. Један од кључних проблема за остварење турских

31) Политичка романса: Односи између Турске и Босне и Херцеговина, Think tank “Populari”-The Balkan trust for democracy-Projekt of German Marshall Fund, 2014, стр 15.

амбиција на Балкану је вишевековна отоманска окупација балканских православних држава која је оставила врло болне и трагичне успомене. Афирмација неосманизма се свакако може добро одразити код муслиманског живља, али код православног хришћанског становништва она је лампица за опрез, посебно ако се кроз њу намеће Ислам као доминанта црта. Отуда, Турска је применила веома софистицирани вид деловања на хришћанске балканске народе, посебно на православно становништво који за сада има изузетне успехе. Наиме, данашњи турски културни образац готово је немогуће сврстати као искључиво азијски, јер у много чему европске културе, посебно у периоду владавине Кемал паше Ататурка, оставиле су неизбрисив траг, али поред тога он није у потпуности ни европски. Турска није у потпуности исламска држава, али није ни секуларна. Турска данас покушава себе да прикаже као мост између спајања више култура, односно као спој два света који је уједињен и који не раздваја Исток и Запад, већ их уједињује. Међутим, без обзира на те чињенице, ипак се не може избећи да је доминантан турски културни образац ипак исламски, што у значајној мери Турској прави проблем за остваривање њених амбиција међу хришћанским светом на Балкану. Да би се тај проблем превазишао, а како би се зацртана „стратегијска дубина“ стварања неосманизма успешно развијала, Турци примењују врло софистициране видове ревизије историје кроз различита филмска остварења, књижевне романе, високобуџетне документарне филмове, културне часописе, итд. Циљ је приказати период владавине Отоманске империје као период процвата оних земаља где су Османлије владале. Турски обавештајни сектор, посебно аташеи за културу по амбасадама, веома је ангажован на овом пољу. Они су задужени за формирање различитих културних група пријатељства између Турске и земље у којој службују са циљем да се прикаже културна блискост Турске са хришћанским становништвом у држави домаћина, затим за организовање културних вечери (вечери турске књижевности нпр), за контактирање са телевизијама преко којих би могли да пуштају турске серије које посебан утицај имају на становништво земље које је неопходно „омекшати“ у негативном односу према Отоманској империји. Задатак овог пројекта је приказивање Османског царства као толерантног, мултиетничког и мултиверског са циљем да за своје интересе пригрли балканске земље³²). Врло софистицирано и осмишљено фалсификовање историје огледа се у томе што се тврди да балканске земље нису имале ратне сукобе док је над њима владала Отоманска империја, те да су ратови настали

32) Јована Шаљић, „Културна политика Турске: Обнова „величанственог столећа“?“, *Турска регионална сила?*, (приредили Миша Ђурковић, Александар Раковић), Институт за европске студије, 2013, стр. 51

после 1912. године по одласку Османлија. Сам Ахмет Давутоглу је тврдио да све до краја 19. века, заправо док су Османлије биле на Балкану, балкански народи нису видели ратове³³⁾.

ЛИТЕРАТУРА

- Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина-Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд 2014.
- Владан Јовановић, „Југословенско-Турски демографски аранжмани до средине педесетих година 20. века”, *Турска регионална сила?*, (приредили Миша Ђурковић, Александар Раковић), Институт за европске студије, 2013.
- Дарко Танасковић, *Неосманизам- доктрина и спољнополитичка пракса*, ЈП Службени гласник 2011.
- Дарко Танасковић, *Велики повратак Турске? Неосманизам или Исламизам*, ЈП Службени гласник 2015.
- Душан Пророковић, *Геополитика Србије - Положај и перспективе на почетку 21. века*, ЈП Службени гласник 2013.
- Др Бојан Бугарчић, „Доктрина нове турске моћи, предговор српском издању”, Ахмет Давутоглу, *Стратегијска дубина – Међународни положај Турске*, ЈП Службени Гласник, Београд 2014.
- Јована Шаљић, „Културна политика Турске: Обнова „величанственог столећа“?”, *Турска регионална сила?*, (приредили Миша Ђурковић, Александар Раковић), Институт за европске студије, 2013.
- Милан Милошевић, Зоран Срећковић, *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд 2010.
- Момчило Сакан, „Геополитика Републике Турске”, *Војно дело*, 1/2015.
- Невенка Јефтић-Шарчевић, „Западни Балкан у пројекцији Турске стратешке визије“, *МП* 4, 2010.
- Проф. др Милан Мијалковски, *Обавештајне и безбедносне службе*, Службени гласник, Београд 2009.
- Политичка романса: Односи између Турске и Босне и Херцеговина, Think tank “Populari”-The Balkan trust for democracy-Projekt of German Marshall Fund, 2014.
- Срђан Цветковић, „Шпијунажа и делатност страних обавештајних служби у СФРЈ”, *Архив-часопис Архива Југославије*, 2012.

33) Исто, стр 52.

Интернет сајтови

<http://akter.co.rs/weekly/34-bezbednost/print-32783-koliki-je-uticaj-ankare-na-kosovo.html>

<http://www.novosti.rs/vesti/spektakl.147.html:372356-Sulejman-Velicanstveni-1-Sminkanje-istorije>

http://www.huffingtonpost.com/david-l-phillips/turkeys-islamist-agenda-i_b_8891634.html

Forbes.hr/ekonomija/turci-najavili-da-ce-do-2020-njihova-ulaganja-u-regiji-bit-8,8-milijardi-dolara/

[Declaration- 2nd International Balkan Congress “, www.tasam.org/final, 21.06.2010](http://www.tasam.org/final,21.06.2010)

http://www.rtv.rs/sr_ci/evropa/mediji-vecina-pucista-su-albanskog-porekla_738299.html

<http://www.blic.rs/vesti/politika/erdogan-kosovo-je-moja-druga-zemlja/f5h1ezy>

Vladimir Djukanovic

WAYS OF ACTION OF TURKISH INTELLIGENCE SECTOR IN BALKANS

Resume

Turkey as undoubtedly a regional power with clearly expressed intentions to emerge from the Regional framework, sees the Balkans as its first sphere of interest. She does this because of the undoubtedly strong historical connections that exist with Balkans since the Ottoman Empire, thinking that today's Balkans is temporarily occupied territory of the former Ottoman Empire and naturally it belongs to Turkey. Reflecting on the neo-Osmanic concept of Turkish state policy outlined in Ahmet Davutoglu's „Strategic Depth”, four components can be clearly identified that define the direction of Turkey's actions towards the Balkans, or four directions engaging the Turkish intelligence structure in order to influence the politics of Balkan states. Those are:

1. Assisting and strengthening the political leadership of the Balkan states and quasi-states that are in friendly relations with Turkey
2. Recruitment of numerous Muslim diaspora from the Balkan region in Turkey and recruitment of their relatives in the Balkan countries for action in favor of TFM

3. Influence in the sphere of economy, especially in the area where the majority population is Muslim
4. Creating a space for the affirmation of cultural content offered by Turkey in the Balkan countries through which the image of the Ottoman Empire's period regime changes.

In all these fields, Turkey is very active, using various permissible diplomatic methods of interstate cooperation, but within which she is often able to engage certain activities, in the wake of humanitarian work and connection with their compatriots, actually serve as a method of intelligence work. Turkey does most of this through its agency „TIKA” (Organization for International Cooperation and Development) belonging to the Turkish Foreign Ministry, but also through many other organizations of religious and educational character. In the coming period of general geopolitical and potential borders changes, this paper aims to contribute to revealing how Turkey, as a regional power intent on raising itself from the regional environment and wants through intelligence to act towards its Balkan neighbors and Serbia too.

Keywords: TIKA, economy, diaspora, intelligence, Davutoglu,

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

Слободан Нићин

Институт за политичке студије, Београд

Тамара Гајић

*Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет
Едуконс*

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СРБИЈЕ ПУТЕМ ВЕЋЕГ УЧЕШЋА ЖЕНА У ПОЛИТИЦИ

Сажетак

Подзаступљеност жена у политичком животу представља глобални проблем. Родна равноправност, као битан предуслов изградње демократског друштва, подразумева једнако учешће жена и мушкараца у свим областима јавног живота. Интеграција родног аспекта у кључне политичке токове, значајан је део процеса демократизације Србије. Иако је учешће жена у политичком животу Србије у последњих неколико година порасло, оне и даље заузимају ниже и мање утицајне позиције у односу на мушкарце. Будући да интензитет сложеног процеса демократизације зависи од консензуса политичких елита о неопходности реформе, у раду ће бити представљен одређен број политичких фактора неопходних за унапређење положаја жена у јавном животу. Како остваривање једнаких радних права и елиминисање свих облика дискриминације доприноси разбијању уобичајених родних стереотипа, с правом можемо да закључимо да је управо ниво еманципације жена један од главних показатеља демократичности друштва.

Кључне речи: демократизација, елите, политичка партиципација, политичка репрезентација, родна равноправност, унапређење положаја жена, Србија

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Питање партиципације жена на местима одлучивања и њихове стварне моћи, једно је од питања које се у савременој науци посебно разматра. Све већа подзаступљеност жена у парламенти-ма, али и другим политичким телима, указује на проблем неповољног положаја жена у јавној сфери. Иако заснована на модерним теоријама политичког репрезентовања и редефинисању концепта политике једнакости, област политичког представништва није успела да обезбеди равномерно представљање група и унапреди процес демократизације. Стога, партиципација и репрезентативност представљају централни проблем у дебатама о демократичности једног друштва.

Посматрајући јавну сферу, политика је одувек била представљана као привилегован мушки простор. Последњих неколико деценија XX века и прва деценија XXI века, довеле су до значајних промена у политици у погледу репрезентативности и партиципације. Према Стојиљковићу, „политичка партиципација је процес добровољног учешћа појединаца и социјалних група у иницирању, разматрању, доношењу политичких ставова и одлука, њиховој реализацији.”¹⁾ Борба женског покрета за права жена била је дуготрајна, а резултирала је стицањем права гласа, политичким средством неопходним за исказивање и заступање одређених друштвено-политичких ставова и интереса.²⁾ Иако су жене успеле да се изборе за одређене положаје и заузму извесно место на лествици политичке моћи, емпиријска истраживања показују да је и даље присутна њихова недовољна видљивост и маргинализација, што неповољно утиче на већ одмакао процес демократизације.

У случају Србије, унапређење правног оквира и успостављање институционалних механизма, помогло је интеграцији принципа родне равноправности у функционисање и рад државних институција. Оно што је најважније када говоримо о политичком ангажману жена, у доминантно мушком политичком простору, јесу њихови ставови о политичкој култури. Према Подунавцу „политичка култура се стиче. Она се преноси са једне генерације на другу, трансформише у складу са измењеним социјал-

1) Зоран Стојиљковић, „Партиципације”, у зборнику: *Енциклопедија политичке културе* (приредили: Милан Матић, Милан Подунавац), Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 807-814.

2) Наталија Жунић, „Европска унија: Род и политика”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 68/2014, стр. 209.

но-политичким условима, а у одређеним историјским ситуацијама долази до формирања нове политичке културе.”³⁾ Однос према политици као професији и разлози за бављењем истом, јасно указују на концепт политичке културе којој жене стреме. Немогућност да заузму одређене политичке функције, како на нижим тако и на вишим нивоима власти, утичу на њихову одлуку да ли ће се уопште бавити овом професијом. Будући да су у свим друштвима, без обзира на степен њиховог развоја и облик политичке културе, одувек постојале тенденције које су усмеравале жене на традиционално женске активности у оквиру политике, важно је увидети да ли жене сматрају да њихово деловање има утицај на политичку културу, као и да ли постоји утицај политичке културе на женску партиципацију.⁴⁾ Како је за утврђивање степена демократичности целокупног друштва битан однос политичке елите према питању женског политичког утицаја, у наставку ће бити представљен сложен процес демократизације, о ком је немогуће говорити без сарадње елита.

2. ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА – РЕЗУЛТАТ САРАДЊЕ ЕЛИТА

Најопштије речено, демократизација се може одредити као процес преласка из ауторитарног у демократски политички систем.⁵⁾ У центар политиколошког интересовања доспева током деведесетих година XX века, као последица слома комунистичких режима и великих промена које су захватиле Европу. Стога, појам демократизације подразумева „процес изградње демократског поретка с обзиром на то да демократија није готов модел или шаблон који се може једноставно и одједанпут применити.“⁶⁾ Како је глобалност једно од кључних обележја овог процеса, низ заједничких карактеристика и узрока навело је Семјуела Хантингтона (*Samuel Philips Huntington*), да формулише теорију о таласима демократизације. Први талас демократизације започиње ширењем бирачког права и обухвата период од 1828. до 1926. године. Други талас по-

3) Милан Подунавац, Милан Матић, *Политички систем*, Институт за политичке студије, Београд, 1994, стр. 348.

4) Ана Вуковић, „Ставови политичарки о женској политичкој партиципацији у Србији – пет година касније”, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 3/2014, стр. 398-399.

5) Vukašin Pavlović, *Društveni pokreti i promene*, Službeni glasnik i Zavod za udžbenike, Београд, 2009, стр. 60-71.

6) Бошко Мијатовић, Илија Вујачић, Танасије Маринковић, *Појмовник либералне демократије*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 40.

чиње успостављањем демократских режима након II светског рата, а трећи сломом недемократских режима у јужној Европи, седамдесетих година XX века, и траје и данас.⁷⁾

Почетни корак процеса демократизације представља слом ауторитарног режима. Он може бити последица договора између власти и опозиције. У комунистичким државама ово је био чест случај, јер је увек бар део елите из недемократског режима учествовао у промени. У овој фази, ниво демократске институционализације је и даље низак, али га карактерише политичка и друштвена либерализација. Будући да се политички систем припрема за конкуренцију, неопходна је регулација изборног и партијског организовања и гаранција једнаких шанси у предизборној кампањи.⁸⁾

Друга фаза, фаза институционалне демократије, одликује се успостављањем темеља за нови демократски поредак. Усвајање устава и први слободни избори, главне су карактеристике ове фазе. Након што дође до прилагођавања понашања политичких елита демократским принципима и формирања нових институција, сматра се да је ова фаза окончана.⁹⁾

Најдужа и најзахтевнија фаза у процесу демократизације, јесте фаза консолидације демократије. Она обухвата легитимацију и стабилизацију демократских структура, што касније доводи до тога да се све политичке институције режима посматрају као легитимне и поштују се демократска правила игре. Поред политичких институција, демократска консолидација односи се и на економску стабилност и развој, политичке партије, цивилно друштво.¹⁰⁾

Будући да су се промене политичких система у појединим државама дешавале нагло, у виду револуција, а у другим кроз еволутивни процес стварања демократских институција, можемо да закључимо да, иако у појединим политичким системима није дошло до остваривања демократске визије друштва, сви су као мотив имали демократску промену. Истинитост тезе, да не може бити демократизације без претходне сарадње елита, видимо на примеру Србије и догађаја из 2000. године. Тада су уједињене опозиционе вође, окупљене у хетерогену изборну коалицију Демократска опозиција Србије (ДОС), уз помоћ грађана, успели су

7) Samuel P. Huntington, *Treći talas: demokratizacija na kraju dvadesetog veka*, Stubovi kulture, Beograd, 2004, стр. 22.

8) Ljubica Đorđević, „Demokratizacija putem evropeizacije: uticaj Evropske unije na unutrašnje političke reforme država u tranziciji”, *Pravo i politika*, Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad, br. 1-2/2009, стр. 71-72.

9) Исто, стр. 71-72.

10) Исто, стр. 71-72.

да одбране изборну вољу, изврше промену власти и легитимизују изборну победу. Значајну улогу у опозиционом блоку одиграле су жене. Супротстављајући се ауторитарном режиму, промовишућу културу ненасиља и толеранције, допринеле су афирмацији идеје о родној равноправности и потреби ширег укључивања жена у политичке органе и јавне функције.

3. КОНЦЕПТ ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ И РЕПРЕЗЕНТАЦИЈЕ И ФАКТОРИ КОЈИ УТИЧУ НА ПОДЗАСТУПЉЕНОСТ ЖЕНА У ПОЛИТИЦИ

Демократске институције, правни оквир и економски развој су битни, али не и довољни услови за унапређење положаја жена у јавном животу. Политичка и партијска култура, јавно мњење и стање друштвене свести, представљају само неке од фактора који утичу на оспособљавање жена за учешће у политичком животу. Када говоримо о политичкој партиципацији и репрезентацији, треба имати у виду да је партиципација неопходан, али недовољан услов за репрезентацију. Партиципација жена у политичким институцијама је сложен процес који се мора посматрати на три различита нивоа. На првом нивоу, нивоу институција, промовише се родна свест и формирање представничких тела пријемчивих за жене. На другом нивоу, у процесу репрезентације, битан је континуирани избор жена у парламент, подстицање њихове кандидатуре и промовисање родне једнакости у изборном законодавству. Последњи, дискурзивни ниво, подразумева промене у парламентарном и политичком језику, јавном обраћању и медијској репрезентацији жена.¹¹⁾

3.1. Политичка партиципација и репрезентација

Подједнако учешће жена и мушкараца у јавном животу представља кључ еманципације жена и један је од главних темеља Конвенције за елиминацију свих облика дискриминације (*CEDAW*), коју је 1979. године усвојила скупштина Уједињених нација. Будући да иде даље од простог гарантовања једнакости пред законом, ова конвенција представља први међународни документ којим се

11) Lilijana Čičkarić, „Da li žene predstavljaju žene u parlamentu”, *Genero*, Centar za ženske studije, Beograd, br. 18/2014, стр. 135-136.

уводе посебне мере за постизање равноправности жена и мушкараца. За унапређење положаја жена, била је битна и Четврта светска конференција о женама, одржана 1995. године у Пекингу, на којој је усвојена Пекиншка декларација и Платформа за акцију. Основна сврха Декларације и Платформе била је усмерена ка отклањању главних препрека које стоје на путу унапређења положаја жена.¹²⁾

Политичка партиципација, као мултидимензионалан процес, неодвојива је од синдрома „стакленог плафона“ који је установљен пре двадесетак година. Он подразумева „невидљиву, али готово непробојну границу која жене у професионалном животу дели од утицајнијих позиција и стварног напретка у каријери.“¹³⁾ Поред поменутог синдрома, невидљиве баријере које почивају на предрасудама и стереотипима, не дозвољавају женама да приступе не само водећим позицијама у политичком животу, већ и оним средишњим, управљачким.

Постоје три групе препрека које утичу на политичку партиципацију жена. У прву убрајамо политички систем, институционалне и правне механизме; друга група је фокусирана на социо-економске препреке, материјалне услове и шири друштвени контекст; до трећу групу чине оне препреке које разматрају патријархалне културне обрасце, традиционалне родне улоге, идеолошко-психолошке баријере, амбицију и жељу жена да се баве политиком.¹⁴⁾ Стога се ниска партиципација жена у политици манифестује на следеће начине: слабом активношћу жена у политичким партијама, синдикалним и струковним удружењима; непропорционалној и ниској заступљености жена на местима одлучивања (посебно позицијама извршне власти); и недостатку видљивости женских интереса и искустава у процесу доношења политичких одлука.¹⁵⁾

За разлику од политичке партиципације, политичка репрезентација се може дефинисати као континуирани процес креативног вођења политике која заступа ставове гласача, а не пуко преношење порука гласачког тела или доношење одлука без консултације са гласачима.¹⁶⁾ Постоје четири типа политичке репрезентације: фор-

12) Тамара Гајић, *Право на политичко репрезентовање жена у земљама Европске уније*, Мастер рад, Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет Едуколн Сремска Каменица, 2015, стр. 18-19.

13) Лилијана Чичкарић, „Партиципација жена у парламенту – синдром «стакленог плафона» и партијска селекција”, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 4./2014, стр. 551.

14) Исто, стр. 551.

15) Вишња Баџановић, *Vodič za učešće žena u javnom i političkom životu*, Kulturni centar DamaD, Novi Pazar, 2014, стр. 34.

16) Anne Phillips, “Representation and Inclusion”, *Politics and Gender*, Cambridge University Press, Cambridge, no. 4/2012, стр. 513.

мални – укључује институционална правила и процедуре према којима се бирају представнице; дескриптивни – осликава сличност између представница и бирачког тела; супстанцијални – односи се на преузимање одговорности у представљању и поклапању са интересима гласача; и симболички – везује се за осећај представница да правилно и ефективно заступају вредности и потребе оних који су их изабрали.¹⁷⁾ У већини дебата вођених око појма политичке репрезентације, посебна пажња посвећена је разматрању односа дескриптивне и супстанцијалне репрезентације.

Дескриптивна заступљеност се може представити као квантитативно присуство жена на местима одлучивања, док супстанцијална заступљеност укључује и поседовање стварне моћи у заступању женских интереса. Да пораст броја жена на местима одлучивања не води нужно и остварењу родне равноправности, говоре честа игнорисања женских интереса и непријатељски односи према њиховим иницијативама и пројектима. Стога, треба имати у виду да успешну спустанцијалну репрезентацију чини становиште по којем жене заиста раде за женске интересе, потребе и захтеве, што их доводи до конкретних резултата у политичкој пракси.¹⁸⁾

У литератури су присутна четири аргумента за објашњење ограничене политичке репрезентације жена. Први аргумент се односи на родну неједнакост у репрезентацији у политичким телима; други наглашава како жене имају посебне интересе које једино оне могу представљати; трећи је усмерен на квалитете жена, морал, етику и стил понашања који треба интегрисати у политички живот, док четврти аргумент истиче на који начин жене у представничким телима делују као специфични модели који треба да охрабре друге жене да се политички ангажују.¹⁹⁾

С друге стране, да би се остварила подједнака репрезентацију жена у политици, треба имати у виду следеће аргументе. Први се односи на начело праведности и истиче да је једнакост репрезентације критеријум по којем се процењује демократичност једног друштва. Други, који се тиче женских интереса, говори о значају суштинске репрезентације, имајући у виду да се једино на тај начин може доћи до њиховог истинског представљања. Следећи аргумент, аргумент ревитализације демократије, наглашава важ-

17) Исто, стр. 513.

18) Наталија Жунић, „Европска унија: Род и политика”, нав. дело, стр. 219.

19) Лилијана Чичкарић, „Критички осврт на проблем репрезентације жена у политичким институцијама”, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 4/2013, стр. 598.

ност равноправног заступања интереса, не само жена, већ и других група. Као последњи, издваја се еманципација, која је усмерена ка решавању проблема произашлих из постојећих патријархалних структура. Равноправна заступљеност жена и мушкараца утиче на квалитет демократског одлучивања, подстиче жене да се баве политиком и омогућава да женско искуство изађе у јавну сферу и постане видљиво.²⁰⁾

Како је већа мотивисаност жена да се боре за реализацију женских интереса потпомогнута њиховом све већом бројчаном присутношћу, треба имати у виду да репрезентација не значи пуко уључивање жена у политичка тела, већ пре свега промену мушког начина вођења политике и обављање представничких функција.

3.2. Фактори који утичу на подзаступљеност жена у ПОЛИТИЦИ

У литератури је до сада развијено неколико хипотеза које објашњавају разлоге мање заступљености жена у политици. Као прва, означена је незаинтересованост жена за политику, услед другачије перспективе и поимања самог појма политике и јавних функција. Друга, наглашава присуство конзервативне представе о улози жена у друштву, првенствено кроз постојање бројних предрасуда да су жене мање способне да партиципирају у власти. Следећа хипотеза се односи на друштвену поделу рада, где двострука оптерећеност домаћим и професионалним радом, спречава жене да се више ангажују у политици. Маскулини карактер политичких институција и механизма репрезентације, такође спречава жене да се кандидују за одређене функције. Поред проблема понуде и потражње, израженог у недовољној заинтересованости жена да се кандидују, али и незаинтересованости политичких парија да номинују жене за учешће у изборној утакмици, последња хипотеза наглашава значај изостанка подршке од стране мушких колега.²¹⁾

Да би се отклониле све баријере и обезбедило учешће већег броја жена у политици, као кључни фактор узима се пропорционални изборни систем. Његова основна карактеристика је кандидовање по листама и избор већег броја посланика у изборној јединици, чиме се остварују реалнији изгледи да ће састав парламента представити равномернију заступљеност оба пола. Значајан утицај на већу присутност жена у политици имају још и затворене

20) Liliјana Čičkarić, „Žene u političkoј arena – insajderke ili autsajderke?“, *Sociologija*, Institut za sociološka istraživanja, Beograd, br. 4/2009, стр. 427.

21) Лилијана Чичкарић, „Критички осврт на проблем репрезентације жена у политичким институцијама“, нав. дело, стр. 601-602.

и строго структуриране листе, структура парламента, број места, дужина мандата, број странака, доминантна идеологија и начин селекције кандидата. Ипак, посебну пажњу треба усмерити на политичке партије.

За различиту интерпретацију питања родне равноправности у оквиру политичких партија, задужени су бројни фактори. Најзначајнији су контекстуални и идеолошки, организациони и институционално-правни. Имајући у виду да су политичке партије током историје биле патријархално устројене организације, које су игнорисале захтеве и интересе жена, не треба да чуди што на селекцију кандидата највише утичу неформални односи, утемељени у маскулинизованој политичкој култури. Мушкарци, који су доминантнији на изборним листама партија и функцијама где се доносе најзначајније одлуке, углавном су сумњичави према кандидатури својих колегиница и нису расположени за поделу власти са њима. Ослањајући се на своја неформална познанства, успешнији су у изградњи каријере и напредовању на политичкој лествици. Имајући у виду да већинско чланство у политичким партијама чине мушкарци, који нису вољни да подрже женске кандидате у кампањама, као и то да жене гласачи врло ретко гласају за жене, уколико и прођу процес селекције, за кандидаткиње то не значи и нужно добијање дела колача у подели политичке моћи.²²⁾

Чак и када имају све квалификације потребне за неки положај, жене сумњају у себе. Овај психолошки феномен, назван „ефекат Трнове Ружице”, рефлектује чекање, а не тражење прилика у животу. Патријархални образац социјализације који упркос напретку жена у јавном животу и даље истрајава, наводи жене да често одустају од трке за освајањем места у парламенту, сматрајући да је она унапред изгубљена.²³⁾

4. (НЕ)ВИДЉИВОСТ ЖЕНА У ПОЛИТИЦИ – СЛУЧАЈ СРБИЈЕ

Родна неједнакост се може препознати у свим сегментима друштвеног живота Србије. Нарочито је изражена у области одлучивања и управљања у политици и економији. Ниска заступљеност жена у парламенту наше земље, поготово током последњих два-

22) Лилијана Чичкарић, „Партиципација жена у парламенту – синдром «стакленог плафона» и партијска селекција”, нав. дело, стр. 555-556.

23) Исто, стр. 553-554.

десет година, значајно је утицала на квалитет политичких одлука. Невидљивост жена у процесу руковођења и одлучивања, није могла да елиминише њихову маргинализацију на тржишту рада и побољша животни стандард.

Од увођења вишепартијског система у Србији, 1990. године, женске иницијативе и феминистичке групе су знатно појачале своје активности. Од 1991. године, основан је велики број нових аутономних женских група²⁴⁾ које, иако нису биле масовног типа, показале су спремност да се супротставе режимској политици. Интелектуалке различитих професионалних оријентација, окупљајући око себе велики број присталица, креирале су циљеве и стратегије деловања већине организација у складу са стандардима глобалне мреже женских организација. То је уједно значило и постављање камена темељца за почетак изградње демократског цивилног друштва и унапређење процеса демократизације.²⁵⁾

На основу истраживања *Родна равноправност и политички процеси: Зашто жене не гласају за жене?*,²⁶⁾ које је у децембру 2016. године спровео Центар за истраживање јавних политика, да се приметити да је услед унапређења правног оквира и успостављањем институционалних механизма, дошло до повећаног учешћа жена у политичком животу Србије. Анализирајући програме политичких странака у погледу интегрисања родне равноправности, ниво заступљености жена у страначким органима и органима извршне и законодавне власти, дошло се до следећих резултата.

Посматрајући политичке странке које својим деловањем имају веома значајну улогу у интегрисању родне димензије у политички и друштвени систем једне земље, примети се да питање родне равноправности и положаја жена у друштву, није препознато од стране свих кључних актера као релевантно. Од анализираних десет, пет политичких странака (СНС, СРС, ДЈБ, ДСС и Двери) не наводи принцип родне равноправности у свом деловању. С друге стране, политичке странке у којима је идентификовано ово питање (ДС, СПС, СДС, ЛДП и ЛСВ) имају различит приступ у његовом представљању. Две најзаступљеније теме у програмима странака

24) Неке од њих су: Женска странка – ЖЕСТ (акроним од речи жене, етика, солидарност, толеранција); Женски Лоби – основан са циљем да координира рад жена у појединим партијама и умерава њихово деловање у предизборној кампањи. Женски Парламент – формиран са задатком да анимира јавност за женске потребе, прати рад „мушког парламента”, критикује и упућује законске иницијативе.

25) Marija Kolin, Lilijana Čičkarić, *Ekonomska i politička participacija žena u Srbiji u kontekstu Evropskih integracija*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2010, стр. 122.

26) *Rodna ravnopravnost i politički procesi: Zašto žene ne glasaju za žene?* Predlog javne politike, Centar za istraživanje javnih politika, 2016, Beograd, <http://publicpolicy.rs/publika/cije/0807207acad5b5d5fd8cc86c49a1a0d044fd3102.pdf>, 28/03/2017.

су улога жене у јавном и политичком животу и брига о породици и деци, док се питања родно заснованог насиља, економског положаја жена и родних стереотипа, јављају у програмима неколико политичких партија. За већу заступљеност жена у јавном и политичком животу, првенствено у политичким странкама, органима власти и руководећим позицијама, залажу се СПС и ДС. Ка јачању положаја жена и њиховој активнијој улози у јавном и политичком животу усмерена је и СДС, док се ЛДП залаже да жене постану равноправни учесници у политици. ЛСВ предлаже квоте, едукације и програме оснаживања, као мере које би допринеле већем учешћу жена у политици.²⁷⁾

На маргинализацију политичарки и њихово отежано напредовање на партијској лествици, највише утичу социо-економски фактори, традиционална политичка култура, и затвореност политичких партија. Чак и када говоримо о партијама које се у својим програмима залажу за поштовање принципа родне равноправности (СПС, ДС и СДС), жене тешко долазе до високих позиција у партијским структурама. Од десет анализираних, само четири политичке партије (СПС, СДС, ЛДП и ДС) су својим Статутима предвиделе квоте за жене. Већој партиципацији нису допринели ни Форуми жена. Основани у пет странака (СНС, СПС, ДС, ЛСВ и Двери), у погледу институционализације, најдаље су отишли СПС, ДС и ЛСВ. Ипак, ни то није било довољно да се ова тела почну посматрати као равноправни механизми у процесу доношења одлука.²⁸⁾

У погледу заступљености жена у извршној и законодавној власти, у саставу Владе Републике Србије која је формирана у августу 2016. године, од деветнаест министара, пет су жене. Измењена Закона о избору народних посланика, жене су заступљене са 34%, што је напредак у односу на прве сазиве Народне скупштине, након демократских промена 2000. године. На челу свих посланичких група, од којих ЛСВ има највећи проценат жена, налазе се мушкарци. Међутим, то није случај са Одборима Народне скупштине. Жене чине већину у пет Одбора (Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбор за права детета, Одбор за културу и информисање, Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва и Одбор за спољне послове). Оно што је додатно утицало на повећање политичке моћи и утицаја жена у Народној скупштини, било је оснивање Женске парламентарне мреже. Њени основни циљеви усмерени су

27) Исто, стр. 2.

28) Исто, стр. 3-4.

ка доношењу нових закона и политика и праћењу постојећих у области сузбијања насиља, економског оснаживања жена и њиховог учешћа у јавном и политичком животу.²⁹⁾

Неартикулисани програмски ставови о родним темама и непостојање квота у појединим политичким партијама, недовољна институционализација Форума жена и недостатак женске солидарности, представљају кључне чиниоце ниске заступљености жена у политичком животу Србије. Ипак, поједина истраживања су показала да су жене чешће задовољне, него разочаране оним што су до сада постигле у политици. Већина их сматра да својим активним учешћем могу да утичу на промену става да је политика мушки посао, те стога политичку партиципацију посматрају као један од начина промене политичке културе која је неопходна за спровођење успешног процеса демократизације.

5. СТРАТЕГИЈЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА ЖЕНА У ПОЛИТИЦИ

Мушкарци и жене се разликују према политичким приоритетима, вредностима и циљевима. У поређењу врста политичког активизма, жене су више заинтересоване за међуљудске односе и неформалну комуникацију, ређе се одлучују за чланство у странкама и учешће у политичким кампањама, док су мушкарци углавном усмерени на задатке и резултате, реализацију и остварење циља. Жене проблеме решавају интуитивно, док су мушкарци рационални и аналитични. Њих покреће моћ, статус, углед, напредовање, док жене мотивацију налазе у помагању другима да задовоље своје потребе, сарадњи са другима и самоиспуњењу.

Да би се остварила боља репрезентација жена у политичком животу, неопходно је развити сложене и вишедимензионалне стратегије. Поред поменутих фактора, прву од стратегија за повећање учешћа и видљивости жена у политици чини увећање броја квалификованих жена претендената. Она се односи на повећање интереса жена за бављење политиком и њихову већу умешност. Изграђивање и одржавање веза са женским организацијама представља следећу стратегију. На њу се надовезује партијско повезивање, којим се обезбеђује размену идеја, информација и подршке. Следећа стратегија се односи на ефикасну употребу медија. Као средство за информисање и мобилизацију, медији имају веома важну улогу, поготово ако говоримо о представљању женских интереса

29) Исто, стр. 5-8.

и промовисању политичких идеја оних парламентарки које располажу ограниченим средствима. Последња стратегија подразумева довођење женских питања у главне политичке токове. Интегрисање родних питања у политичке и економске интересе помаже утврђивању међузависности са другим областима и тиме трајно обезбеђује промовисање и унапређивање женске политичке партиципације.³⁰⁾

Претпоставка да је учешће жена у политици довољно за успостављање родне перспективе, није увек тачна. Процес социјализације знатно је утицао на васпитавање женске популације, која је традиционално усвојила наметнуте родне улоге и стереотипе. Мада је у представничким телима запажен помак у унапређењу женске партиципације, потребно је да оба пола и даље раде на развоју и имплементацији нових стратегија, како би таква промена била видљива и у осталим сегментима друштвеног живота.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Више него било која друга област друштвене праксе, политика је одувек била представљана као традиционално најзатворенија област за ангажованост жена. Обележена јасним мушким идентитетом, перцепција да политика треба да буде поље у ком доминирају мушкарци, спада у предрасуде које су утемељене у многим културама, без обзира на разлике у политичким системима и традиционалним вредностима одређеног националног простора.³¹⁾

Маргинална улога жена, која се у политици се дуго година сматрала безначајним питањем, била је условљена друштвеном неједнакошћу и традиционалном поделом родних улога. Мада су од самог почетка развоја демократске традиције жене биле искључене из политичког живота, данас се њихова подзаступљеност сматра симптомом нездраве демократије и дубоком кризом политичког представништва.

Унапређење положаја жена у јавном и политичком животу зависи од економског развоја, постојања одговарајућег правног оквира, демократских институција и од типа политичке културе, партијске и медијске културе, врсте и структуре изборног систе-

30) Zorica Mršević, *Ka demokratskom društvu – sistem izbornih kvota*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007, стр. 45-48.

31) Наталија Жунић, „Родни стереотипи о женама и мушкарцима у политици”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. LXIII/2012, стр. 291-292.

ма, јавног мњења и стања друштвене свести. Ипак, највећи утицај на ниво и обим политичке партиципације жена имају политички фактори. На првом месту, ту су политичке партије које имају доминантну улогу у напредовању жена у политици. Развијајући стратегије за селекцију кандидата, странке су представљене као главни мотори за остваривање кванитативне присутности жена у свим политичким институцијама, како на националном, тако и на регионалном и локалном нивоу.

Мада су друштвено-политичке промене у Србији допринеле извесном позитивном помаку на плану учествовања жена у политичком животу, оне још увек немају довољно могућности да се доказују у политици. Суочене са новим изазовима, али и бројним наслеђеним проблемима и негативним аспектима који су повезани са постсоцијалистичком транзицијом, жене су и даље жртве стереотипа о томе чиме треба да се баве. Уколико томе додамо и традиционални патријархални образац који још увек утиче на формирање друштвеног карактера у савременој Србији, можемо закључити да жене и даље имају проблем са невидљивошћу у политичким институцијама на свим нивоима власти. Стога су главни фактори који спречавају напоре интегрисања женске перспективе у токове јавног живота недостатак партиципативне политичке културе, демократичности, транспарентности политичког система и плурализма мишљења.

Примена решења која се нуде, зависи од економске ситуације, политичке традиције и културног наслеђа са којим се наша земља суочава. Како процес демократизације умногоме зависи од сарадње различитих актера у друштвеним и политичким променама, за успостављање истинске демократије, неопходно је да држава и политичке партије преузму одговарајуће активности како би елиминисале проблем ниске заступљености жена у јавном животу. Једино ће на тај начин бити остварен напредак у успостављању друштва родне равноправности, што заједно са политичком културом и незаоблиазном улогом елита, представља кључну претпоставку остваривања стабилне и консолидоване демократије.

ЛИТЕРАТУРА

Вуковић Ана, „Ставови политичарки о женској политичкој партиципацији у Србији – пет година касније”, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 3/2014, стр. 397-417.

Гајић Тамара, *Право на политичко репрезентовање жена у земљама Европске уније*, Мастер рад, Факултет за европске правно-политичке студије, Универзитет Едуконс Сремска Каменица, 2015.

- Жунић Наталија, „Европска унија: Род и политика”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 68/2014, стр. 207-228.
- Жунић Наталија, „Родни стереотипи о женама и мушкарцима у политици”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. LXIII/2012, стр. 281-296.
- Мијатовић Бошко, Вујачић Илија, Маринковић Танасије, *Појмовник либералне демократије*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Подунавац Милан, Матић Милан, *Политички систем*, Институт за политичке студије, Београд, 1994.
- Стојиљковић Зоран, „Партиципације”, у зборнику: *Енциклопедија политичке културе* (приредили: Милан Матић, Милан Подунавац), Савремена администрација, Београд, 1993.
- Чичкарић Лилијана, „Критички осврт на проблем репрезентације жена у политичким институцијама”, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 4/2013, стр. 597-614.
- Чичкарић Лилијана, „Партиципација жена у парламенту – синдром «стакленог плафона» и партијска селекција”, *Социолошки преглед*, Социолошко друштво Србије, Београд, бр. 4/2014, стр. 549-564.
- Ваџановић Вишња, *Vodič za učešće žena u javnom i političkom životu*, Kulturni centar DamaD, Novi Pazar, 2014.
- Čičkarić Liliјana, „Da li žene predstavljaju žene u parlamentu”, *Genero*, Centar za ženske studije, Beograd, br. 18/2014, стр. 135-153.
- Čičkarić Liliјana, „Žene u političkoј arena – insajderke ili autsajderke?”, *Sociologija*, Institut za sociološka istraživanja, Beograd, br. 4/2009, стр. 423-436.
- Dorđević Ljubica, „Demokratizacija putem evropeizacije: uticaj Evropske unije na unutrašnje političke reforme država u tranziciji”, *Pravo i politika*, Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad, br. 1-2/2009, стр. 69-83.
- Huntington P. Samuel, *Treći talas: demokratizacija na kraju dvadesetog veka*, Stubovi kulture, Beograd, 2004.
- Kolin Mariја, Čičkarić Liliјana, *Ekonomска i politička participacija žena u Srbiji u kontekstu Evropskih integracija*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2010.
- Mršević Zorica, *Ka demokratskom društvu – sistem izbornih kvota*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007.
- Pavlović Vukašin, *Društveni pokreti i promene*, Službeni glasnik i Zavod za udžbenike, Beograd, 2009.
- Phillips Anne, “Representation and Inclusion”, *Politics and Gender*, Cambridge University Press, Cambridge, no. 4/2012, стр. 512-518.
- Rodna ravnopravnost i politički procesi: Zašto žene ne glasaju za žene?* Predlog javne politike, Centar za istraživanje javnih politika, 2016, Beograd, <http://publicpolicy.rs/publikacije/0807207acad5b5d5fd8cc86c49a1a0d044fd3102.pdf>, 28/03/2017.

Slobodan Nicin, Tamara Gajic

DEMOCRATIZATION OF SERBIA THROUGH THE INCREASED PARTICIPATION OF WOMEN IN POLITICS

Resume

The underrepresentation of women in political life is a major global problem. Gender equality, as an essential precondition for building a democratic society, implies equal participation of women and men in all spheres of public life. The integration of the gender aspect in the key policy trends is an important part of the process of democratization in Serbia. Although the participation of women in political life in Serbia has increased in recent years, they still occupy lower and less influential position than men. Since the intensity of the complex process of democratization depends on the consensus of political elites on the subject of the necessity of reform, the paper was presented a number of political factors necessary for the advancement of women in public life. Since the realization of equal labor rights and elimination of all forms of discrimination contribute breaking the usual gender stereotypes, it can rightfully be concluded that the right level of emancipation of women is one of the main indicators of democratic society.

The marginal role of women in politics for many years was considered as an insignificant question. Although women are always been excluded from political life, today their under-representation are considered a symptom of an unhealthy democracy and a deep crisis of political representation. Improving the status of women in public and political life depends on economic development, the existence of an appropriate legal framework, democratic institutions and the type of political culture, party and media culture, nature and structure of the electoral system, public opinion and social consciousness. However, the biggest impact comes from the political factors. In the first place, those are political parties that have a dominant role in the advancement of women in politics.

Although the socio-political changes in Serbia contributed to certain positive developments in the field of women's participation in political life, they still do not have enough opportunities to prove themselves in politics. Therefore, the main factors that hinder efforts to integrate women's perspectives into the mainstream of public life are

the lack of political culture of participation, transparency of political system and pluralism of opinions.

Keywords: democratization, elites, political participation, political representation, gender equality, the advancement of women, Serbia

* Овај рад је примљен 12. априла 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.

ПРИКАЗИ

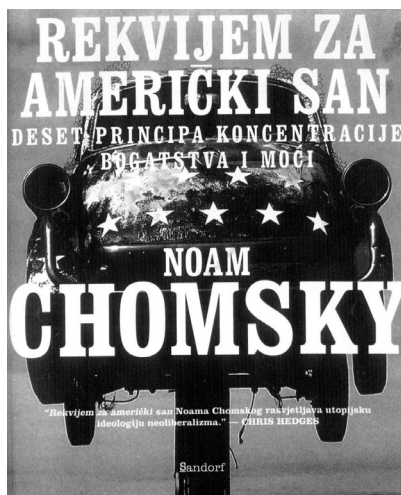
УДК 330.342.14(73)(091)(049.3)

Сања Стошић

*Факултет за дипломатију и
безбедност – Универзитет
Унион „Никола Тесла“, Београд*

НЕОЛИБЕРАЛНИ ПРИНЦИПИ БОГАТСТВА И МОЋИ

**Noam Chomsky, *Rekvijem
za američki san*, Sanford,
Zagreb, 2017, 165 str.**



Након документарног филма *Rekvijem za američki san*, заједничким радом (2011–2017) са пријатељима и уредницама Питером Хачисоном (*Peter*

Hutchison), Келијем Никсом (*Kelly Nyks*) и Џередом Скотом (*Jared P. Scott*) чувени политички филозоф, лингвиста и активиста Ноам Чомски објавио је истоимено дело у коме сажима своје ставове о утопистичко-пропагандистичкој машинерији „демократске“ Америке и бескрупулозној неолибералистичкој природи економије окренуте производњи екстремно богатих појединаца и немилосрдном брисању средње класе. У циљу разоткривања механизма који указују на директну усмереност демократског јавног мњења ка стварању привида слободе и буђења „обичног човека“, овим делом Чомски даје значајан допринос схватању појма класне припадности у Сједињеним Америчким Државама, али и општем значају дешифровања комуникације друштва са јавношћу ради друштвено-политичког освешћења.

Након дела који се може одредити као уводни, аутор демистификује причу о америчком сну за који сматра да неповратно припада „прошлости“, а по том указује на нераскидивост

политичке моћи и акумулације богатства. Позивајући се на Адама Смита (*Adam Smith*) и његово дело *Богатство народа*, Чомски од некадашњих „господара човечанства“ – моћних трговаца и мануфактуриста – позајмљује и као максимуму данашњице истиче „Све за нас, ништа за остале“. Као у некој врсти зборника, кроз различита поглавља аутор подробно анализира десет неолибералних принципа богатства и моћи, истовремено ослањајући се на изворне текстове различитих аутора. Сваки одељак књиге састоји се од мањих целина које се тематски надовезују и преплићу. Тако на пример, анализирајући 1. принцип који носи назив *Редуцирати демократију*, Чомски подсећа да је још творац Устава Сједињених Америчких Држава Џејмс Медисон (*James Madison*) инсистирао на чињеници да једино богаташи могу да буду прави заступници јавног интереса (стр. 1). По Медисону, у сваком пристојном друштву „власт мора бити тако конституисана како би заштитила имућну мањину од већине“ (стр. 10), те стварни степен демократије свакако мора да буде лимитиран као „тиранија већине“ (стр. 3). У том смислу, расправа о редуцирању једнакости вуче корене још из античке Грчке када је Аристотелова *Политика* демократију одредила као елитистичко право слобод-

них појединаца. Бавећи се даље проблематиком редуцирања, Чомски прави паралелу између Медисона и Аристотела, али и истиче њихове супротстављене тенденције у решењу проблема. У потрази за одговором до које мере заправо треба допустити стварну демократију, Чомски суштински одређује неједнакост као кобни друштвени феномен и аристотеловски види решење парадокса демократије једино редуцирањем неједнакости, а не демократије (стр. 5–6).

За разлику од првог, друго поглавље посвећено је принципу *Обликовања идеологије* као логичне реакције на јачање демократских тенденција током шездесетих. Чомски овде јасно истиче да је већ од почетка седамдесетих XX века принцип егалитарности жестоко нападнут од стране капиталистичког лобија. Наиме, још у Првом Извештају Трилатералне комисије истакнута је неопходност контроле левичарског покрета, недопустивост ширења „претеране демократије“, неподобност „индоктринације младих“, идеје о јавном интересу и грађанске једнакости. У том смислу, одређене су мере којима се маса мора увести у „апатију и пасивност у циљу развоја правог друштва“ (стр. 17–19). Прочућавајући овај феномен, Чомски сматра како је управо с тим циљем покренута изградња фа-

култета као затворених институција које у просторном смислу онемогућавају окупљања студента. Такође, у циљу заштите америчког економског поретка, Левис Повел (*Lewis F. Powell*) у *Меморандуму* из 1971. као најопасније претње по политички и економски поредак издваја образоване појединце који, иако чине мањину, имају моћ да се њихова реч гласно одјекне јер припадају медијима, научницима, интелектуалцима, уметницима... Стога, Чомски истиче да пословни људи морају да заузму „агресивнији приступ“, а да би то остварили, драстичним повећањем школарина претварају младе људе у робове система, некавалитетним школском програмима блокирају развој самосталног и критичког мишљења, а систем јавног школства разарају оснивањем приватних образовних институција. Другим речима, јавни интерес се поистовећује са националним, док је онај приватни заправо најбитнији и наспрам сфере јавног практично недодирљив. У том смислу, широке народне масе остају вечно потчињене, а у име „приватног бизниса“ све бива дозвољено (стр. 20–25).

Упоредо са оваквим поретком од седамдесетих година XX века систематски се развија принцип *Редизајнирања економије*. Како у трећем поглављу Чомски наводи, у односу на претходни период, путем јачања

финансијских институција већ до 2007. године банке, осигуравајућа друштва и сл. инвестиционе фирме, поседовале су чак 40% корпоративног профита (стр. 33). Наиме, у периоду од педесетих па све до почетка седамдесетих, међународни економски поредак успостављен од стране победника у Другом светском рату није остављао простора за манипулације новцем. Међутим, традиционални модел банкарства убрзо је замењен „финацијализацијом економије“ јер иако су финансијске институције ојачале, пад домаће производње постао је константа будући да је *offshoring* понудио огромне могућности повећања капитала путем изабљивања стране јефтине радне снаге лишене здравственог и социјалног осигурања и поштовања еколошких стандарда. Коначно, Чомски подвлачи да на глобалном нивоу међународни споразуми о слободној трговини не подразумевају апсолутно никакву слободу јер су концептуално усмерени ка развоју конкурентности међу радницима, што аутоматски води у подређени положај у коме се, примера ради, амерички радник надмеће за радно место са кинеским и на перфидан начин умањује му се и зарада. Разоткривајући искривљеност идеолошког оквира владајућег неолибералистичког покрета, Чомски указује на то како су основне вредности

које САД пласирају целом свету „концентрација богатства, опорезивање радника, смањење радничких права“ и немилосрдна експлоатација којом се једино повећавају екстремне разлике и неједнакости између богатих и сиромашних (стр. 37–39).

Са друге стране, Ален Гринспен (*Alan Greenspan*) свој „економски успех“ управо види у „повећању радничке несигурности“, а тиме и контроле над радницима. Ову истину Чомски поткрепљује чињеницом да се данас углавном склапају уговори о раду на одређено време, а уместо пристојног личног дохотка „најважнија је клаузула о сигурности очувања посла“ (стр. 48). Наиме, у оваквој заправо стагнирајућој и опресивној неолибералистичкој идеологији Чомски истиче да су „једино сигурни високо плаћени професионалци и капитал“. Сви остали изложени су илузорности слободне позајмљеног новца финансијских моћника или модерних зеленаша. Анализирајући последице оваквих друштвено-економских тенденција у којима број радних сати расте, приходи се смањују, а слобода и традиционална породица гуше, Чомски види будућност управљачког сектора у Југозападној Азији, док ће већина популације професионално бити ограничена на услужне делатности, јер „финацијализација и пребацивање производње

у стране земље воде у зачарани круг концентрације богатства и моћи“ (стр. 40–41). Ипак, упоркос чињеници да је корпоративна политика довољно јака да спречи доношење било каквих регулаторних мера које би лимитирале њихову моћ, Чомски истински верује да је једина „противсила“ оваквом систему активизам јавности и мобилизација грађана који морају да натерају поменуте организације „да оправдају своје постојање“ (стр. 40–42).

Четврти принцип *Пребацити терет* Чомски објашњава ослањајући се на студију *Плутономија: Куповање луксуза, Објашњење одсуства глобалне равнотеже* коју је 2005. спровела банка Цитигруп. У време економског раста корпоративни порези које су плаћали богаташи на дивиденде били су много виши. Међутим, од средине осамдесетих XX века, САД су прешле на финансијску политику богаћења најбогатијих као нове друштвене категорије „плутонома или главних потрошача и покретача економије“. Истовремено, остатак становништва је под изговором „повећања улагања и нових радних места“ морао да поднесе већи порески терет на плате и потрошњу, што је Чомски објаснио као економску бесмислицу јер да би се улагања заиста повећала новац мора да дође и до сиромашних слојева као би

природно циркулисао и тако стимулисао производњу и даља улагања (стр. 54–55). Према наведеној студији инвестициони портфолио плутономије надрастао је само тржиште јер се малобројни проценат екстремно богатих усмерава ка улагању за плутономију и удружује ради њиховог даљег богаћења, док питање опстанка компанија и националног интереса остаје у другом плану. У том смислу, Чомски недвосмислено закључује да се екстремне количине кеша сливају у цепове највећих корпорација плански, тј. ради што веће концентрације богатства, док се остатак становништва, тј. радници који живе у беди и неизвесности свесно одређује као „прекарни пролетеријат“ (стр. 56, 53). Међутим, резимирајући поменути принцип, Чомски претпоставља да оваква нездрава политика мора доживети крах, а једино што је неизвесно јесте када ће се десити моменат социјалног освешћења или бунта (стр. 61).

Представљајући 5. принцип *Ударити на солидарност*, Чомски подвлачи како је урушавање алтруизма видљиво на примеру измишљене кризе социјалног осигурања, јавног образовања и уопште свих хуманих принципа окренутих потребама других. Како богаташи од тога немају користи, систематски се укидају средства за опстанак оваквих институција и тежи приватиза-

цији. Друштвено-политичка атмосфера коју диктирају не само различите финансијске установе него и моћне фармацеутске корпорације је таква да, у односу на друге развијене земље, САД једине имају здравствени систем утемељен на „нерегулисаној приватној здравственој заштити“, што га чини неефикасним, веома скупим и недоступним милионима људи који се због тога осећају додатно уплашеним. Други механизам којим се служи владајућа елита јесте скретање пажње јавности на проблем незапослености и дефицита за које, према речима Чомског, не постоје прави разлози (стр. 73).

Бавећи се 6. принципом названим *Отерати регулаторе*, Чомски успева јасно да представи кружни систем или „кружна врата“ која повезују регулаторе и концепт концентрације моћи јер сама расподела моћи налаже овакав процес, те је од деведесетих година држава као „дадиља“ почела да регулише и покрива све финансијске сломове великих играча. Јачањем финансија у економији, уместо кажњавања, држава је преузела улогу дерегулатора који стоји иза одговорних и покрива њихове губитке. Појава дерегулације почела је још седамдесетих, а како Чомски истиче, са све чешћим економским сломовима од осамдесетих па до данас „моћ се толико концентрисала

да су банке постале превише велике да би пропале“ (стр. 83). Како је моћницима једини циљ повећање сопствене моћи, уски круг веома богатих и утицајних људи променио је суштину капиталистичког система толико да сваки пут када својим ризичним улагањима доживи колапс, држава делује као полиса осигурања и финансијски интервенише спасавајући пропале корпорације. Уколико народ настави да игнорише протекционистичку политику моћника, принцип увећања моћи наставиће да делује у истом смеру, тј. да богати буду што богатији, а сиромашни, што сиромашнији. Продор новца у политику ојачао је корпоративни систем до нивоа творца политике. Управо на ову чињеницу и поменути принцип, надовезује се следеће поглавље посвећено 7. принципу *Утицати на изборе*. Наиме, како „концентрација богатства доводи до концентрације политичке моћи“, избори постају роба која се купује, а корпорације попримају већа права него особе (стр. 97–98). Легализација неограничене корпоративне куповне моћи омогућила је да корпоративни лобисти делују као законодавци. Стога, Чомски поистовећује гласање са „изборним циркусом“ коме би требало посветити највише десет минута (стр. 97–98).

Осми принцип *Надзирати масе* залази у историју раднич-

ког покрета и анализира улогу радничких синдиката као једине могуће бране против корпоративне тираније. Позивајући се на писмо оставке Дагласа Фрејзера (*Douglas Fraser*) на место у радничком одбору (стр. 119–120), Чомски подвлачи како раст мултинационалних компанија почива на превазилажењу државних и националних интереса и потпуном укидању синдиката ради апсолутног спровођења корпоративних. Ипак, осврћући се на тридесете као на период репресије, али и јачања активизма и радничког покрета, Чомски проналази паралелу и истиче актуелну неопходност развоја класне свесности и могућност преокретања духа „новог времена“.

Анализа последња два принципа *Производити пристанак* и *Маргинализовати народ* представља круну разобличавања неолибералистичких идеолошких оквира. У разматрању 9. принципа везаног за производњу пристанка Чомски истиче круцијалну улогу развоја индустрије односа с јавношћу. Полазећи још од Дејвида Хјума (*David Hume*) који истиче да „власт лежи у рукама оних којима се влада“ (стр. 123), па до Волтера Липмана (*Walter Lippmann*) који је тврдио да „светина мора знати где јој је место“ (стр. 124–125), Чомски објашњава да медији постоје како би народ наводно

својевољно прихватио одлуке „интелигентне мађине“. Захваљујући добро осмишљеним рекламним кампањама, ствара се „конзумеристичка клопка“, тј. ирационални и лажни утисак спровођења народне воље било у погледу куповине одређених производа или прихватања политичких лидера. Коначно, кроз 10. принцип Чомски приказује како се постојећи феномен „свеопштег гнева“ припадника радничке и ниже класе смишљено усмерава управо против интереса самог народа, односно ка развоју егоистичног и болесног друштва у коме доминира отуђеност, страх и аутодеструктивност као израз неканалисаног беса и мржње. Због неверених нада, незадовољства и свести о лажној демократији развило се друштво у коме се као императив намеће похлепа и мото „згрни богатство и заборави на све осим себе“. Посматрано са аспекта мање друштвене заједнице, Чомски види овакво друштво као ненормално за нормалан живот. Међутим, уколико овакви ставови преовладају као глобални друштвени принципи, отвара се „пут ка масовном уништењу“ и оправдано питање опстанка људске врсте (стр. 143–145).

У том смислу, заиста је немогуће пренебрегнути значај и допринос Чомског као аутора који јасно истиче потребу реорганизације целокупног америч-

ког друштва, али и указује на опасност од самоуништења захваљујући екстремистичком понашању републиканске власти. Иако су од памтивека једни тржишни принципи важили за обичне људе, а други за богате, чињеница је да је суштински функционално демократско друштво у дубокој колизији са дуалистичком природом неолиберализма. Стога, Чомски оправдано позива на активизам, промену и неку врсту повратка просветитељској и класичној либералистичкој мисли (стр. 148).



УДК 316.334.3(497.11)(049.3)

Ђорђе Куљић

Београд

**Зоран Стојиљковић,
Србија тражи вођу,
Вукотић Медиа,
Београд, 2017, 213 стр.**



Да политичка публицистика може бити једнако просветитељска као и наука са сувим теоријским и методолошким апаратом, показује најновија књига „Србија тражи вођу“, редовног професора Факултета политичких наука у Београду, др Зорана Стојиљковића. Она не само да својим насловом у потпуности одговара тренутној политичкој ситуацији у нашој земљи, него вешто, јасно и сажето истраживани проблем представља и објашњава широј публици, а што је некада теже учинити

него када се писац обраћа читаоцима апстрактнијим научним језиком. Као проверени познавалац свих негативних аспеката политичког система Србије и кључних особина нашег бирачког тела, што је потврдио у својој претходној књизи „Сва лица опозиције“, аутор је у овој најновијој књизи, издељеној на шест поглавља („Лидерство као партија шаха“ 16-38 стр., „Шта нам се догодило“ 41-61 стр., „Ко стварно влада Србијом“ 65-83 стр., „Ко су српске вође“ 85-137 стр., „Какав народ, таква власт“ 149-175 стр., „Заробљена држава“ 181-191 стр.) опширније сгледао релевантне факторе који и данас, непуне три деценије од увођења вишестраначког система, мотивишу бираче да своје поверење у највећој мери поклањају популистичким лидерима и тако им помажу да освоје апсолутну моћ и власт. Резултати последњих избора поново су доказ да бирачко тело Србије жели неприкосновеног лидера на челу земље, а ова књига пружа јасне и разумљиве одговоре на питања зашто је то тако и на чему тренутни лидер, као и његови претходници, темељи своју моћ у земљи.

Уколико бисмо издвојили кључни негативни фактор који од успостављања вишестраначког система у Србији доприноси настанку и јачању харизматичних лидера и њихове моћи,

то би био популизам. Аутор је уверљиво издвојио популизам као веома важан „састојак“ њиховог успеха и посебно истакао да је сиромаштво узрок раста популизма у нашој земљи. Наиме, социјалне разлике у нашем друштву рапидно су се увећале у последње две и по деценије, тачније од распада СФРЈ и ратова који су уследили, заједно са санкцијама међународне заједнице које су тада погодили Србију. У тим драматичним околностима (чији је опис аутор сместио у посебно под-поглавље под називом „Шок после распада“) долази до рапидне криминализације и пораста раније споменутих социјалних разлика у друштву. Ове разлике се и након пада Милошевићевог режима 2000. године нису смањиле, из разлога што је транзиција, која је уследила, била неуспешна. Приватизација је оставила без посла стотине хиљада људи. Њу су пратили расцепи у новој владајућој коалицији по линији исток-запад, који су онемогућили успостављање јединственог консензуса унутар владајуће елите према питањима која су од стратешке, спољнополитичке, важности. Као последица неуспеха транзиционих влада у периоду 2000-2012, на власт у Србији 2012. долазе политичке структуре из периода Милошевићевог режима, које јесу прихватиле оријентацију ка члан-

ству земље у ЕУ, али њиховим доласком на власт долази до израженијег јачања новог лидера, Александра Вучића, који у врло кратком року обезбеђује апсолутну власт у сопственој странци и у земљи, захваљујући великој популарности коју је стекао „борбом против корупције“. Наиме, како је аутор тачно запазио, велике социјалне несразмере у друштву довеле су до богаћења неколико бизнисмена, тзв. „тајкуна“. Хапшењем неколико тајкуна за које се годинама сматрало да владају земљом тајно, нови лидер смањује њихов утицај, али је и принуђен да координише своју моћ са страним утицајима, посебно САД и Русије. Заправо, период од 2012. до данас, може се сматрати трећим „лидерским“ периодом у вишестраначкој историји Србије, што аутор истиче повлачећи разлику између сва три периода – за први (1990-2000) је карактеристична доминација Слободана Милошевића, други (2000-2012) је био прожет сукобљавањима унутар нових власти и јачем утицају страних сила и домаћег крупног капитала, док трећи карактерише доминација Александра Вучића. Осим поменуте двојице, аутор је у посебном поглављу („Ко су српске вође“) анализирао још шест кандидата за ту улогу, закључујући да су сви уживали, у одређеним периодима, велику подршку бирача и утицали на

динамику политичког живота Србије. Међутим, једино су се Милошевић и Вучић издвојили као неприкосновени лидери, чији је успон ка апсолутној власти био прожет изразитим популизмом.

На овом месту, треба указати на поглавље у књизи под називом „*Какав народ, таква власт*“, за које сматрам да је од највећег значаја за разумевање суштине ове књиге. Иако се и у претходној књизи „Сва лица опозиције“ аутор тиме бавио, овде је то учинио опширније и свеобухватније. О чему се заправо ради? О указивању на ауторитарност, као једну од најважнијих особина менталитета нашег народа, из које произилази вечита подршка различитим ауторитарним политичарима, за које се веровало да својим оштрим и непоколебљивим ставом могу земљу извести из кризе. Иако таквом тренду погодно је тренутни незавидан животни стандард већине грађана (што доприноси томе да и млади, данас, у великом проценту одобравају ауторитарно вођење државе), аутор тачно и прецизно сагледава узроке који су довели до популарности ауторитаризма у нашој земљи, констатујући да ови нису само последица тренутне лоше материјалне ситуације, него да своје упориште имају и у политичко-културном профилу грађана, на чије је формирање у великој

мери утицала и вишедеценијска социјалистичка владавина. Својим механизмима владавине, социјализам је подстакао развој низа негативних особина, попут дволичности, немара према поштовању закона и прописа, надмудривању система на разне начине, и делегирању ауторитета, тј. избегавања доношења важних одлука. Грађани су учени да очекују заштиту од државе и вође, што аутор назива „продуженим инфантилизмом“ и у великој мери тај опис сасвим одговара данашњој ситуацији. Но, социјализам, иако у великој мери одговоран, није једини узрок настанку наведених особина, него је реч о укорењеним културним и антрополошким карактеристикама нашег народа које су присутне вековима уназад. Наиме, ропство под Турцима створило је једну врсту „рајинског“ менталитета, који се одликује мимикријом, потуљеношћу, неповерењем, склоношћу ка лажима, подвалама, интригама, а све у циљу преживљавања. Али, када некадашњи робови постану господари, све ове особине не нестају, него постају саставни део политичке културе и отуда долази до масовне политичке превртљивости, странчарења и посебно коруптивности, тј. стихијског ширења корупције у политичком животу. Не чуди што је данас поверење у политичке странке и, уопште, у по-

литичаре изразито ниско, јер је корупција, не само страначка него и системска, својим ендемским размерама у великој мери допринела томе. На тај начин су, што аутор уочава и истиче, онемогућени и сваки масовнији протести који би озбиљно уздрмали систем, зато што ресурси који су важни за успех таквих протеста (солидарност и поверење) практично и не постоје. Солидарност је на изразито ниском нивоу због тешке материјалне ситуације, где је већина грађана принуђена да тражи разне начине како би преживела, док је поверење у политичке и синдикалне актере озбиљно уздрмано њиховим коруптивним деловањем, али и снажним наслеђем дугогодишњег персонализма у политици, како аутор наглашава, које чини популарнијим лидере него политичке странке.

Одељак којим је аутор закључио књигу („*Унутрство за препознавање медиокритета*“) сасвим је у духу суштине ове књиге. Пет типова медиокритета које је аутор издвојио (климоглавац, зицераш, упросечени упросичитељ, прилагодљива закрпа, безалтернативан) и укратко описао, представљају оригиналан ауторов допринос у распознавању и разумевању тренутне преовлађујуће ситуације у бирачком телу и владајућим елитама. У том смислу, књига „Србија тражи вођу“ предста-

вља исцрпно, непристрасно, и изузетно важно дело које, како у Србији тако и ван ње, разумљивим језиком може објаснити узроке вечите српске потребе за проналажењем нових лидера. Иако писана у лагано публицистичком маниру, књига др Зорана Стојиљковића може помоћи будућим анализама лидерства и посебно популизма на овим просторима у задњих 25 година. Уз анализу узрока популизма, изнету у претходној књизи „Сва лица опозиције“, књига „Србија тражи вођу“ својим свестранијим указивањем на недостатке у културно-политичком профилу српских бирача представља солидну и целовиту анализу, која никако не би смела да буде занемарена у политиколошкој струци.



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 курсивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
- **приликом навођења чланака из часописа:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курсивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излагања и број стране.
 - **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67.
- **приликом навођења зборника радова/поглавља из књиге:**
 - Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курсивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.
 - **Пример:** Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239.
- **приликом навођења извора са Интернета (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):**
 - Име и презиме аутора, наслов чланка курсивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.
 - **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013
- **приликом навођења архивске грађе:**
 - мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.

- **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.
- **приликом навођења прописа/закона:**
 - Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.
 - **Пример:** Закон о извршном поступку – ЗИП, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.
- **приликом навођења публикација у новинама:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања
 - **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчилов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.
- **Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:**
 - Исто, број стране
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54. Исто, стр. 55
- **Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:**
 - Име, презиме аутора, назив извора, нав.дело, број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, нав. дело, стр. 54.

Код уноса табела и графикана користити:

Изнад табеле/графикана центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду за изворе на латиници.

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме аутора** на средини - ***Bold*** (фонт 12), испод тога наслов рада на енглеском великим словима - ***Bold*** (фонт 14).

Резиме (Resume) се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (Keywords) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на новијој литератури, посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима политиколошке тематике.

Рокови за достављање радова су: **1. фебруар, 1. мај, 1. август, 1. новембар.**

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву да тај рад није раније објављиван, тј да рад није аутоплагијат или плагијат. Изјава може да се преузме на интернет презентацији часописа, www.spmbeograd.rs.

Текстове слати у електронском облику на адресу redakcija@spmbeograd.rs.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о 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: Eseloge d.o.o.). 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



1994

СРПСКА
ПОЛИТИЧКА
МИСАО
THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

ISSN 0354-5989 UDK 32 година XXIV vol. 57. број 3/2017.



9 770354 598003