



СРПСКА
ПОЛИТИЧКА
МИСАО
THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ПОЛИТИЧКИ ПРОЦЕСИ И ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ

Никола Младеновић, Урош Шуваковић
Владимир Ђурић, Милош Станић

ЕВРОПСКА УНИЈА И ПОЛИТИЧКИ ИЗАЗОВИ

Спасимир Домарацки, Јадранка Јоксимовић, Јелена Теранић Перишић

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Весна Станковић Пејновић, Адријана Грмуша, Новак Гајић

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Иван Ђокић, Марија Караникић Мирић,
Андреја Каганчевић, Ива Д. Голијан

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

Душан Достанић



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 0354-5989

УДК 32

DOI:10.22182/spm.6932020

Година XXVII vol. 69

Број 3/2020.



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: spm@ips.ac.rs

www.ipsbgd.ac.rs

www.ips.ac.rs/rs/magazines/srpska-politicka-misao

ISSN 0354-5989 UDK 32 Број 3/2020. XXVIII vol. 69

DOI: 10.22182/spm.6932020

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, Драган Траиловић

Секретари часописа
Слађана Младеновић, Младен Лишанин, Олга Стевановић

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

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО
ПОСЛЕДЊИ БРОЈ ЈЕ НА ЕНГЛЕСКОМ ЈЕЗИКУ

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

Прелом и штампа
Ситопринт, Житиште

Тираж: 50 примерака

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

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

САДРЖАЈ

Тема броја:

ПОЛИТИЧКИ ПРОЦЕСИ И ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ

Никола Младеновић

МОДЕЛ КАРТЕЛ ПАРТИЈЕ И НОВИЈЕ

ТЕНДЕНЦИЈЕ КАРТЕЛИЗАЦИЈЕ ПОЛИТИКЕ.....13-41

Урош Шуваковић

ПОРОДИЦА КРОЗ ПРОГРАМСКЕ СТАВОВЕ

ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА У СРБИЈИ: ПРЕСЕК

СТАЊА У ДРУГОЈ ДЕЦЕНИЈИ XXI ВЕКА.....43-61

Владимир Ђурић

ОПРАВДАЊА И ОГРАНИЧЕЊА АРАНЖМАНА

НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ МАЊИНСКЕ

АУТОНОМИЈЕ У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ.....63-82

Милош Станић

ПРАВНА АНАЛИЗА НАЈНОВИЈИХ УСТАВНИХ

АМАНДМАНА У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ.....83-104

ЕВРОПСКА УНИЈА И ПОЛИТИЧКИ ИЗАЗОВИ

Spasimir Domaradzki

ПРИОРИТЕТИ ЕУ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ И

ПОЉСКИ RAISON D'ÉTAT.....105-129

Јадранка Јоксимовић
КОХЕРЕНТНОСТ, КОНВЕРГЕНЦИЈА, КОХЕЗИЈА..131-151

Јелена Ћеранић Перишић
БЛИЖА ИНТЕГРАЦИЈА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ
БАЛКАНА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ НА
ОСНОВУ НОВЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ
ПРОШИРЕЊА ЕУ.....153-177

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Весна Станковић Пејновић
ПАНДЕМИЈА СТРАХА КАО БИОМОЋ
„ГЛОБАЛНЕ УПРАВЕ”.....179-213

Адријана Грмуша
ПАРТИЦИПАЦИЈА РОДИТЕЉА У ПРЕВЕНЦИЈИ
И СУЗБИЈАЊУ ШКОЛСКОГ И ВРШЊАЧКОГ
НАСИЉА – МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА И
СТАЊЕ У СРБИЈИ.....215-242

Новак Гајић
СЛОЖЕНОСТ КОРПОРАТИВИЗМА И ТЕШКОЋЕ
ЊЕГОВОГ РАЗУМЕВАЊА И ОДРЕЂЕЊА.....243-267

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Иван Ђокић
О ПОЈМУ И ПРАВНОЈ ПРИРОДИ НЕУСПЕЛОГ
ПОДСТРЕКАВАЊА.....269-294

Марија Караникић Мирић
ПРОМЕЊЕНЕ ОКОЛНОСТИ И РАСПОДЕЛА
РИЗИКА У УГОВОРНОМ ПРАВУ.....295-325

Андреја Катанчевић
НАСТАНАК КРИВИЧНОГ ДЕЛА УВРЕДЕ.....327-341

Ива Д. Голијан
ПОЛИТИЧКО-СОЦИЈАЛНИ ОСНОВИ ПРАВА
НА ЕУТАНАЗИЈУ.....343-375

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

Душан Достанић

ЗАЛАЗАК: КРИЗА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ПАД
РИМСКЕ РЕПУБЛИКЕ – НЕКОЛИКО

ПОВЈЕСНИХ АНАЛОГИЈА.....377-388

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

This issue's theme:

POLITICAL PROCESSES AND POLITICAL PARTIES

Nikola Mladenović

THE CARTEL PARTY MODEL, TENDENCIES OF
POLITICAL CARTELIZATION, AND SERBIA IN
A COMPARATIVE CONTEXT.....13-41

Uroš Šuvaković

FAMILY THROUGH PROGRAM POSITIONS OF THE
POLITICAL PARTIES IN SERBIA: AN OVERVIEW OF
THE SECOND DECADE OF THE 21ST CENTURY.....43-61

Vladimir Đurić

THE JUSTIFICATIONS AND THE LIMITS OF THE
MINORITY NON-TERRITORIAL
ARRANGEMENTS IN LIBERAL DEMOCRACY.....63-82

Miloš Stanić

LEGAL ANALYSIS OF THE LATEST
CONSTITUTIONAL AMENDMENTS IN THE
RUSSIAN FEDERATION.....83-104

EUROPEAN UNION AND POLITICAL CHALLENGES

Spasimir Domaradzki

THE EU PRIORITIES IN THE WESTERN BALKANS
AND POLAND'S RAISON D'ETAT.....105-129

Jadranka Joksimović
COHERENCE, CONVERGENCE, COHESION.....131-151

Jelena Čeranić Perišić
CLOSER INTEGRATION OF THE WESTERN
BALKAN COUNTRIES WITH THE EUROPEAN
UNION ON THE BASIS OF A NEW EU
ENLARGEMENT METHODOLOGY.....153-177

ESSAYS AND STUDIES

Vesna Stanković Pejnović
PANDEMIC OF FEAR AS A BIOPOWER OF THE
“GLOBAL GOVERNANCE” SYSTEM.....179-213

Adrijana Grmuša
PARENTAL PARTICIPATION IN PREVENTION
AND INTERVENTION OF SCHOOL VIOLENCE
AND BULLYING – INTERNATIONAL
EXPERIENCE AND SITUATION IN SERBIA.....215-242

Novak Gajić
THE COMPLEXITY OF CORPORATISM AND
DIFFICULTIES FOR ITS UNDERSTANDING
AND DEFINING.....243-267

LAW AND POLITICS

Ivan Đokić
ON THE NOTION AND LEGAL NATURE OF THE
UNSUCCESSFUL INCITEMENT.....269-294

Marija Karanikić Mirić
CHANGED CIRCUMSTANCES AND RISK
ALLOCATION IN CONTRACT LAW.....295-325

Andreja Katančević
THE ORIGIN OF THE CRIME OF DEFAMATION.....327-341

Iva D. Golijan
POLITICAL-SOCIAL BASIS ON THE RIGHTS TO
EUTANASIA.....343-375

REVIEWS

Dušan Dostanić
THE DECLINE: THE CRISIS OF THE
EUROPEAN UNION AND THE FALL OF THE
ROMAN REPUBLIC - SEVERAL HISTORICAL
ANALOGIES.....377-388

ТЕМА БРОЈА

ПОЛИТИЧКИ ПРОЦЕСИ И ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ

*Никола Младеновић**

Институт за политичке студије, Београд

МОДЕЛ КАРТЕЛ ПАРТИЈЕ, ТЕНДЕНЦИЈЕ КАРТЕЛИЗАЦИЈЕ ПОЛИТИКЕ И СРБИЈА У УПОРЕДНОМ КОНТЕКСТУ**

Сажетак

Чланак објашњава модел картел партије и сагледава новије тенденције картелизације политике. Модел картел партије означава колузију партија и њихово сраставање са државом, а подстакао је значајан број радова у скорије време. Ипак, анализа партијске политике у Србији кроз призму овог модела је до сада изостала. Зато се чланак бави проблемом да ли су у српској страначкој политици присутни елементи картелизације, имајући у виду упоредни контекст. Он се конкретно бави отежаним условима уласка на политичко тржиште за нове партије и одсуством великих идеолошких сукоба. Закључује да су приметне типичне одлике картелизације. Новим странкама је улазак на политичко тржиште изузетно отежан у поређењу са другим вишестраначким системима. Даље, странке власти и опозиције се сукобљавају око способности и заслуга лидера, али су веома сличних размишљања о политикама. Чланак сугерише нове правце анализе модела картел партије.

Кључне речи: Политичке партије, српска политика, картел, идеолошке поделе, упоредна анализа, ЕУ интеграција

* Имејл-адреса: nikola.mladenovic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно–истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС.

Овај чланак се бави моделом картел партије и анализира новије појаве картелизације политике. Чланак анализира неке од елемената овог модела у српској страначкој политици на основу увида у теорију и упоредног увида у међународне тенденције. Модел картел партије је до сада подстакао значајан број научних радова. Међутим, осим спорадичног помињања, он није служио као основ за анализу страначке политике у Србији. Овај чланак има амбицију да попуни ту празнину у политиколошкој научној грађи.

Модел картел партије има смисао да укаже на колузију странака, њихово сраставање са државом, те искривљавање преференција бирача. Он је од велике важности за разумевање савремених токова политике јер стоји у тесној вези са многим темама које су биле предмет изузетног интересовања научника у скорије време (в. више у одељку 1). Картелизација политике доводи до занемаривања преференција бирача, што доводи до разочарења у демократију. Ово отвара пут екстремним или анти–системским странкама да профитирају. Овакве странке се не ретко служе популистичком реториком која не иде у сусрет реалним проблемима и може да произведе дугорочно лоше последице по друштва. Картелизација политике доводи у питање сам смисао демократије. Стога је важно разумети и анализирати модел.

Проблем који чланак настоји да растумачи је да ли су у српској страначкој политици присутни елементи картелизације. У ту сврху, и због ограниченог простора, чланак анализира два битна аспекта картел модела: отежане услове уласка на политичко тржиште и одсуство великих идеолошких сукоба. Њихова анализа у чланку сугерише типичне карактеристике картелизације политике. Прво, новим странкама је улазак у политику изузетно отежан у поређењу са другим вишестраначким системима. Друго, странке власти и опозиције се сукобљавају око способности и заслуга лидера, али су веома сличних размишљања о политикама.

Чланак је организован на следећи начин. Први одељак је теоријски. Он објашњава значење модела, и износи преглед литературе. Други одељак се бави елементима картелизације у Србији. У њему су анализирани услови уласка у политику и

одсуство великих идеолошких сукоба. Коначно, трећи одељак садржи закључак.

ТЕОРИЈА И ПРЕГЛЕД ЛИТЕРАТУРЕ

Овај одељак објашњава шта је то модел картел партије и даје преглед литературе на ту тему. Модел картел партије су први предложили Кац и Мејер (Katz and Mair 1995; 2018) како би описали оно што су мислили да представља најновију фазу у развоју начина унутрашњег организовања политичких партија. Овом моделу су претходила три организациона облика. Први је била елитна или кадровска партија која је начелно постојала током XIX и почетком XX века. Она се заснивала на малом броју чланова и личним везама у раду, које су често биле породичне или пословне. Тадашња концепција политике је била да постоји јединствени интерес државе, а задатак партија је био да спроводе овај интерес. Следећи еволутивни корак је представљала масовна партија. За разлику од претходне, ова је покушавала да бројним чланством и предностима организованог групног деловања надомести слабости малог и елитног чланства. Њен задатак је био да се бори за интересе сопствене групе, класе или сегмента друштва које је било релативно хомогено. Идеалан тип ове странке су представљале радничке партије. Оне су имале развијенију унутрашњу структуру од претходног типа, а лидери су били одговорни пред члановима.

Даље, следећи тип странке је био модел широке инклузивности (*catch-all, big tent*). Овај тип организације је подстакнут слабљењем разлика између друштвених класа, те слабљењем потребе за постојањем партије која би представљала уско специјализоване класне интересе. Да би странке имале шансе на изборима принуђене су да се боре за гласаче различитих друштвених група. Идеолошке разлике између странака, иако још постоје, губе на оштрини. Да би грађани постали чланови странке довољно је да прихватају страначке принципе, а не да имају одређено социјално порекло. Утицај страначких активиста на рад странке се смањује, док расте значај финансијских средстава. Политичке кампање постају све скупље, траже више ресурса и стручног знања у

вођењу. Лидери постају упоредно гледано мање одговорни пред страначким активистима, а странке фактички функционишу као браниоци и заступници њихових лидера у широј јавности.

Коначно, модел картел партија се појављује у другој половини XX века. Демократским државама постаје заједничка карактеристика да су грађани у све мањој мери спремни да се страначки ангажују. Међутим, страначке активности и кампање траже све више средстава. У таквим околностима, пошто нису у могућности да чланаринама и донацијама чланова и симпатизера обезбеде средства за рад, странке се окрећу држави. Државно финансирање странака се први пут уводи у јужноамеричким државама Костарики и Уругвају (1954.). У Европи је предњачила Западна Немачка (1959.), да би у следећим годинама државно финансирање увео читав низ земаља: Шведска (1965), Финска (1967.), Норвешка (1970.), Италија (1974.), Аустрија (1975.), Данска (1986.), Француска (1988.) и, до данашњих дана, готово све демократије. У вишестраначким демократијама, уз извесне разлике које постоје из године у годину, између држава и страначких породица, странке типично обезбеђују од 60 до 80% својих финансијских средстава од државе (van Biezen and Kopecký 2014, 173).

Модел картел партије карактерише међусобна испреплетаност партије и државе која надмашује претходне организационе моделе рада странака. Станке се поимају као важније за демократију од обичних удружења грађана да би њихово деловање и унутрашња организација били препуштени слободној вољи чланова. Зато демократске земље које обезбеђују средства за рад странака из јавних извора истовремено доносе прописе којима уређују принципе њиховог деловања и организовања.

Пошто странке у великој мери зависе од државе, то расту компаративни трошкови губитка власти. Ово подстиче странке да смањују ниво међусобних сукоба како никада не би биле у потпуности ван власти. Иако политички сукоби између странака нису елиминисани, они су ограничени, уз постојање свести свих актера да им је заједнички интерес опстанак, а не сукобљавање. Етаблиране странке отворено или прикривено

сарађују у доношењу прописа којима бивају привилеговане у политичкој борби у односу на потенцијалне нове странке. Новим странкама је могуће да се политички такмиче, али их правила игре исцрпљују и отежавају равноправну утакмицу. Пошто државно финансирање странака типично зависи од претходног изборног резултата, то нови актери и када успеју да се укључе у изборе, већ буду финансијски исцрпљени. У различите баријере, којима су пре свега изложене нове странке, спадају оне које се односе на захтеве да би се странка квалификовала за изборе (нпр. финансијска средства, број потписа), дисфаворизованост у односу на преносиоце информација (медијска изложеност), ограничења посланичких места (путем изборног цензуса или изборне формуле), коначно сами бирачи имају психолошку баријеру у односу на нове странке која је последица емотивне везаности за већ постојеће (Bischoff 2006). Додатно, етаблиране странке смањују трошкове изборног пораза, како не би остале без ресурса.

Политичари су више него икада раније професионализовани. Они виде једни друге као колеге, без обзира на страначке припадности. Многи од њих успевају да се одрже у представничким телима дужи низ година. Са једне стране ово им омогућава привилеговани положај у односу на конкуренте. Са друге стране, професионализација је потребна јер су стручна знања више него икада потребна у политици. Кампање траже мање личног ангажовања присталица и активиста, а више техничких знања вођења кампања и финансијска средства. Одговорност страначких лидера је још мања у односу на чланство и бираче, у односу на претходни модел странке широке инклузивности.

Модел картел патије има озбиљне последице на наше разумевање демократије. Један разлог је што у њему нису грађани ти који контролишу политичке лидере, већ је обрнуто. Странке не служе да сакупе и пренесу жеље цивилног друштва, већ им је циљ сам опстанак у привилегованом положају на власти или близу ње. Странке заступају и бране своје лидере пред друштвом. Штавише, грађани немају начин да изразе своје негодовање у односу на постојеће политичке актере. Даље, ограничавање политичког такмичења доводи до изостанка представљања једног дела бирача, што доводи до тога да се

искривљују преференције читавог друштва приликом избора представника, а последично и јавних политика.

Модел Каца и Мејера је подстакао приличан број академских радова у годинама које су уследиле. Аутори су износили критике у вези са теоријским концептом и емпиријским налазима (Kitschelt 2000; Koole 1996). Кичелт (Kitschelt 2000) је тако сугерисао да незадовољство које грађани показују према партијама у ствари потиче од њиховог традиционалног начина придобијања подршке грађана, који је све мање успешан. Он је такође био скептичан према могућности да се колузија странака какву модел замишља може одржати, јер су странке фактички у ситуацији затвореникове дилеме са великим бројем учесника, те имају подстицај да изневере картел (168). Болијер (Bolleyer 2009) је слично био скептичан према моделу сугеришући да су слабости у организовању партија оно што их подстиче да се ослањају на државу. Међутим, када се странке нађу у опозицији, оне морају да одступе од картел понашања и да ојачају своје присуство на терену. Бирнир (Birniir 2010) је такође нашла да реалност не одговара предвиђањима модела. По њој, јавно финансирање партија, један од претпостављених аспеката картел модела, не може да се доведе у везу са све мањом заинтересованошћу грађана да се страначки ангажују, њиховом разочарањем у демократију или изборном нестабилношћу (*electoral volatility*). Локсбо (Loxbo 2011) приговара моделу да то што су грађани незадовољни партијама не значи да њихови лидери имају јачу контролу над њима. Сами лидери могу да буду споља ограничени у својим изборима. Он налази да су временом у Шведској партијски лидери изгубили контролу у поређењу са партијским активистима, у односу на период пре претпостављене картелизације политике. Скероу (Scarrow 2007) налази да државне субвенције немају нужан ефекат да ограничавају конкуренцију. Могуће је да оне олакшавају новим партијама да се пробију на тржиште. Она, као и Ењеди (Enyedi 2014), сугерише да је потребно детаљније сагледати појаве из стварног живота него што картел модел сугерише.

Имајући у виду неке од критика, Кац и Мејер (Katz and Mair 2009) су разрадили свој модел. Модел картел партије је само идеалан тип, који се у стварности не мора у целости

реализовати. Картелизација политичког тржишта не значи да су промене влада на изборима немогуће или ретке, већ да оне чине малу суштинску разлику. Странке међусобно сарађују, али се и такмиче. Коначно, колузија се може постићи отвореним сигнализирањем партија и не мора да представља прикривени и „заверенички” однос између њих. Кац је по Мејеровој смрти још објашњавао да партије у европским земљама често морају да балансирају између различитих модела организације (Katz 2014). Оне имају два принципа: бираче у целини и странку на терену.¹ Стога оне морају да балансирају између, редом, модела масовне и картел партије како би задовољиле оба принципа.

Са друге стране, упркос критикама и сложености описаног модела, постоји значајан број радова у којима су се аутори користили поменути моделом приликом анализе појава у читавом низу држава. Тако су анализирани случајеви Шпаније и Италије у Јужној Европи (Hopkin 2003; Pelizzo 2008), низ држава из Западне и Северне Европе (Blyth and Katz 2010; Bolleyer 2009; Deterbeck 2005, 2008; Pelizzo 2007), из Источне Европе (Bértoa and Walecki 2014; Birnir 2005; Hutchesson 2012; Plonszki and Várnagy 2014; Krašovec and Haughton 2011), као и ваневропских демократија (Bennett 2009; Gauja 2014; MacIvor 1996; Yishai 2001; Young 1998). Неки аутори су се, уместо фокусирања на случајеве, бавили ширим тенденцијама cartelizације у упоредном контексту (LaPalombara 2007; van Biezen and Kopecký 2014; van Biezen and Rashkova 2014; Whiteley 2011). Њихови радови опрезно оснажују сугестије cartel модела, укључујући и по томе што су везе између партија и држава добијале временом на снази. Коначно, неки аутори су примењивали модел cartel партије на посебне проблеме. Кац (Katz 2001) се бавио елементима унутрашње организације cartel партије и изнео је додатне хипотезе. Он је сматрао да би централе странака тежиле да централизују регрутовање кадрова, док би се локално странке трудиле да прошире круг присталица, што би произвело проблеме демократичности рада унутар cartel партија. Други налази (Sandri and Pauwels 2010) ово доводе у питање јер је могуће да се хијерархизованост рада странака развија независно од cartelizације. Ботом (Bot-

1 Ово је једна од три лица или елемената странака: централа партије (национално вођство), партија у институцијама власти (влада или парламент) и партија на терену (чланови и активисти).

tom 2007) је анализирао и проналазио аспекте модела картел партије на нивоу локалне политике. Коначно, Енрут (Enroth 2017) теоријски анализира модел и износи песимистична предвиђања у вези са демократијом, да грађани нити могу поуздано да знају када их странке представљају, нити имају начин да приговоре.

Сумарно, модел картел партије, као и описано виђење историјске еволуције партија, заузима значајно место у новијим анализама страначких политика. Могу се изнети приговори на рачун модела и емпиријски налази су далеко од тога да пружају основ за једнозначно тумачење или потврду модела. Ипак, модел пружа важан увид у тенденције развоја савремених странака. Упрос критикама, он може да послужи тумачењу појава у многим државама. Стога ће тема следећег одељка бити управо анализа страначких политика у Србији, уз уважавање аспеката модела картел партије.

ЕЛЕМЕНТИ КАРТЕЛИЗАЦИЈЕ ПОЛИТИЧКОГ ТРЖИШТА У СРБИЈИ

Након упознавања са теоријом и прегледа литературе, овај одељак ће анализирати новије тенденције картелизације партија. Биће анализирани појаве у Србији, уз увид у међународне тенденције. На основу радова који су се користили моделом картел партије (Гауја 2014; Katz and Mair 1995, 2018), као и због ограниченог простора, овај одељак ће имати две секције: прва се бави отежаним условима уласка на политичко тржиште, а друга – одсуством великих идеолошких сукоба. Обе секције ће анализирати неколико аспеката поменутих појава.

Отежани услови уласка на политичко тржиште

Ова секција смешта проблематику регистравања нових странака у Србији у упоредни контекст. Прво ће бити сагледане међународне тенденције у области страначког законодавства. Биће речи о неопходном минимуму чланова и о финансијским трошковима регистрације странака. Након тога биће речи о условима који постоје у Србији, који делимично прате шира

кретања, али су и изузетно строги за нове странке, те отежавају њихов улазак на политичко тржиште.

У свету се рад политичких странака типично нормира законима о странкама, о изборима, о финансирању политичких странака или само неким од наведених. У случају да државе имају закон, за почетак рада странака типично су потребни услови у које спадају да се странке региструју, да имају име, симболе, седиште, заступнике, осниваче, оснивачке и друге акте, чланове или финансије. У техничком смислу процедуре регистрације странака су сличне у различитим државама, иако за регистрацију могу да буду задужена различита тела (различита министарства, судови или посебна тела). Оно по чему се суштински разликују су захтеви које нове странке треба да испуне да би се квалификовале да буду регистроване.

Начелно посматрано, током времена се увећавало регулисање рада странака, што се манифестује разрађенијим законима. Још увек постоје државе које немају законе о политичким странкама. У ове спадају Белгија, Данска, Италија, Низоземска, Француска и Шведска (в. у Pilet et al. 2012). Иако ове државе типично немају дефиницију политичких странака, оне имају изборне законе који прописују процедуре номинавања и које могу бити различитог степена захтевности за нове странке. Са друге стране, државе које су донеле закон о партијама су га типично временом мењале и разрађивале прецизирањем додатних захтева и процедура. Тако је Западна Немачка донела закон 1967. године и више пута га је мењала током година. На сличан начин су законе дорађивале Бугарска, Естонија, Литванија, Пољска, Португал, Румунија, Чешка и Шпанија.

Такође, услови које странке треба да испуне како би започеле рад или остале регистроване као странке су постајали захтевнији у државама које су мењале законе. Један од најважнијих услова које државе намећу организацијама које пледирају да се региструју као странке је минимални број чланова. Велика група европских земаља не дефинише овај број, или тражи свега неколико оснивача. Ова група земаља укључује Аустрију, Белгију, Ирску, Италију, Немачку, Низоземску, Уједињено Краљевство, Француску, Чешку и

Шпанију (в. у Pilet et al. 2012). У Хрватској је минималан бој 100, док је у У Словенији и Летонији – 200. У Канади је минималан број чланова 250, док је у Аустралији и Новом Зеланду 500 (Гауја 2014, 344). Пољска је иницијално захтевала свега 15, а Литванија 400, али су обе повећале захтеве изменама закона на 1000, колико је потребно и у Естонији. У Шведској је потребно 1500, Албанији 3000, Бугарска је са свега 50 повећала на 3050, док је у Финској – 5000. Португал је повећао са 5000 на 7500, Словачка са 1000 на 10.000, док је Румунија са 10.000 повећала неопходан број чланова на изузетних 25.000, преко чега је потребно имати најмање 700 (од оригиналних 300) чланова у сваком округу. Још једна од веома захтевних држава је Данска, у којој се очекује да нова странка има 1/175 потписа од укупног броја гласалих на претходним изборима, што је у последња три изборана циклуса захтевало више од 20.000 бирача.

Још један услов који може да се наметне новим странкама је финансијске природе, у виду плаћања које обављају да би се регистровале. Овакав вид условљавања странака је данас веома редак у Европи. У неким државама странке само треба да подмире административне трошкове регистравања (Летонија, Словачка, Уједињено Краљевство). Ради илустрације, у Уједињеном Краљевству ови трошкови износе 150 фунти, док су у Аустралији 500 долара. У Низоземској се полаже депозит од 450 евра, који се, међутим, враћа приликом подношења ваљане изборне листе.

Након прегледа упоредних примера, текст се сада окреће опису партијског законодавства у Србији који се односи на регистрацију странака. Основни акти који су уређивали рад партија у Србији били су Закон о политичким организацијама (из 1990. године, а мењан 1993. и 1994.) и Закон о политичким странкама (донет 2009. године, измењен одлуком Уставног суда из 2015.). У погледу доношења и измене ових закона Србија је слична великом броју држава из бивше Источне Европе, које су након промене политичког система 1990-тих година и успостављана плурализма сматрале важним да нормирају рад политичких странака. Такође, измена поменутог закона је у складу са ширим трендом додатног разрађивања ове материје.

Тако први поменути закон из 1990. године има видно либералнији однос према странкама. Странка је дефинисана као „самостална [...] и добровољна организација грађана [...] образована ради остваривања политичких циљева” (Zakon o političkim organizacijama 1994, čl. 2). Од њеног рада се само начелно очекује приврженост демократији, тврдњом да странка „основним општим актом на демократским принципима уређује своје програмске циљеве и унутрашњу организацију” (чл. 6). Значајно је да странку може да оснује „најмање 100 пунолетних грађана” (чл. 5).

Други поменути закон из 2009. године видно има више очекивања од странака. Странке не делују само на остваривању било каквих политичких циљева, већ демократских (Zakon o političkim strankama 2015, čl. 2). У нова очекивања од странака спадају: да је њихов рад јаван (чл. 6); да се оснива на оснивачкој скупштини (што је по себи израз тежње за демократским обликом рада), као и да мора да има оснивачки акт, програм и статут (чл. 10); за сваки поменути документ са пуно речи објашњава шта мора да садржи (чл. 11, 13, 14); да мора да путем интернета учини сва поменута документа доступним (чл. 16); да јој назив мора бити на одређеном писму (чл. 18); као и низ разрада процедура рада странака. Овакве измене су начелно у складу са тенденцијама из читаве Источне Европе. Такође, оне осликавају мишљења Каца, Мејера и других аутора који су се користили моделом картел партије (в. претходни одељак) да су партије срасле са државом, те да су оне значајније за демократију од обичних удружења грађана. Стога се од њих очекује поштовање демократских стандарда у раду и испуњеност већег броја елемената да би се регистровале.

Ипак, једну од најважнијих промена које су уведене новијим законом у Србији представља захтев да странку може основати најмање 10.000 грађана (Zakon o političkim strankama 2015, čl. 8). Ово је изузетно увећање у поређењу са претходно неопходним бројем од 100 чланова, чиме Србија превазилази највећи број европских држава, уз неколико изузетака (в. раније у овој секцији). Уз сваку регистрацију потребно је платити пријаву, а затим и решење о упису у регистар политичких организација. Пошто је потребно да сваки потпис буде оверен, то трошкови саме регистрације могу да износе од неколико

хиљада, до неколико десетина хиљада евра. На пример, Српски покрет Двери је тврдио да је за регистрацију издвојио преко 50.000 евра, док је странка Здрава Србија током годину дана прикупљала потписе само у општинама где нема нотара, чиме је трошкове смањила на нешто више од 7.000 евра (Latas 2020). Поред административних, странке које започињу рад имају и материјалне трошкове (укључијући штандове, просторије и комуникације), који би, ипак, постојали и у другим државама.

Додатно, ако се ограничимо на парламентарне изборе, странке које желе да се такмиче треба да прикупе додатних 10.000 потписа подршке за номиновање изборне листе. Том приликом треба да подмире трошкове који су ограничени правилником Министарства правде (Pravilnik 2016), али који сумарно превазилазе још 4.000 евра. Ово значи да свако ко се не може пронаћи у раду постојећих странака треба да сакупи најмање десетину, а вероватно и неколико десетина хиљада евра само да би учествовао у изборном надметању. Поменути износи су запањујући када се има у виду да замашан број држава са традицијом вишепартизма допушта учешће на изборима без икакве новчане надокнаде (в. раније у овој секцији). Новим странкама у Србији је изузетно тешко да премосте новчане баријере, а када и успеју можда након година рада, оне су тек успеле да се квалификују за изборну трку. Међутим, у њу улазе хендикепиране у односу на етаблиране странке јер су већ потрошиле пуно драгоцених средстава.

Новчани трошкови почетка политичког деловања у Србији изузетно надмашују сличне који постоје у другим вишестраначким државама. Постићи баланс између потребе да се ограничи прекомеран број политичких учесника (која може да буде легитимна) и онемогућавања политичке конкуренције може бити веома тешко. Законска решења која постоје у Србији не проналазе добар баланс и изузетно су наклоњена ограничавању конкуренције. Показатељ овога је да су многи проминентни политички актери након доношења закона из 2009. године настојали да избегну регистравање нових странака. Ово је чињено на неколико начина: политички актери су деловали формално као удружења грађана иако су *de facto* представљали политичке странке (укључујући Доста је било и Покрет слободних грађана); затим, актери

су се кандидовали на изборима као групе грађана, иако су представљали проминентне организације и *de facto* странке; коначно, да би се избегла регистрација нових партија, постојеће и раније регистроване странке су преузимане и у потпуности им је мењан идентитет.² Сви ови поступци су, наравно, легални, али они изигравају дух закона о политичким странкама јер заобилазе све поменуте обавезе које странке имају. Додатно, групе грађана које су успевале да се домогну представничких места у парламенту биле су финансијски дисфаворизоване у односу на странке јер нису имале јавна средства за редован рад странака (Vuković i Milosavljević 2008, 12).

Одсуство великих идеолошких сукоба

Ова секција заговара да странке власти и опозиције у Србији показују идеолошке сличности, као и да између њих не постоје велики идеолошки сукоби. Зато ће у њој бити обрађено неколико битних тема које у великој мери обликују страначке политике у Србији. Прво, то ће бити однос странака према Бриселском споразуму из 2013. године који је индикативан за њихов однос према дугогодишњој дилеми између ЕУ интеграције и „борбе” за Косово и Метохију (Косово).³ Даље, биће речи о непозиционим политичким борбама заснованим на томе колико су личности уверљиве, уместо идеолошких сукобљавања. Осим овога, биће речи о сличности односа странака према међународној заједници и ЕУ. Коначно, биће речи о њиховим сличностима када се ради о схватању улоге државе у привреди.

Прво ће бити речи о ставовима о Бриселском споразуму. Он је постигнут 2013. године и био је прихваћен од огромне већине странака у Србији. За почетак, у преговорима који су довели до Споразума учествовали су највиши представници државе, укључујући председнике владајућих странака

2 Тако је Странка слободе и правде настала пререгистровањем Зелене еколошке партије – Зелени; Српски патриотски савез од организације „Пулс Србије”; Народна странка од Народног покрета Србије; а Нова демократска странка од Зелене странке (в. и Mladenović 2018).

3 Бриселски споразум (или у тексту само Споразум) је распрострањени назив за Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа. У тексту је израз „Косово” скраћени назив за Косово и Метохију, јер се, између осталог, тако помиње и у наведеном Споразуму.

Социјалистичке партије Србије (СПС) и Српске напредне странке (СНС). Пошто су преговори имали значајно трајање (од октобра 2012. до априла 2013. године) и обухватили десет рунди, то је извесно да је Споразум последица жеље ових лидера да до њега дође. Лидери две најважније владајуће странке су сматрали да је Споразум тежак за Србију, али су правдали његово постизање негативним последицама његовог изостанка. На пример Ивица Дачић, председник Владе РС и СПС–а, је објашњавао да би Србија економски патила без напретка који Споразум омогућава (*RTS 2013b*). Очекиване користи од Споразума биле су последица веровања да би по његовом постизању уследило добијање датума за почетак преговора о чланству у ЕУ и наставак фактички замрзнутог напретка ка чланству (*Politika 2013a*). Александар Вучић, Први потпредседник Владе и председник СНС–а, такође је објашњавао да очекује економски напредак у времену након Споразума (*Politika 2013b*).

Међутим, поред владајућих странака, Споразум је подржан од огромног броја опозиционих. За извештај Владе о преговарачком процесу који је довео до Споразума, неколико дана по окончању преговора, гласало је 173 посланика Народне скупштине, један је био уздржан, а против је био 21, углавном из Демократске странке Србије (ДСС) (*RTS 2013c*). Борислав Стефановић, председник посланичке групе Демократске странке (ДС), помињао је да Споразум има недостатке, али га је подржавао због тешких последица по државу које би уследиле његовим неприхватањем. Чедомир Јовановић из Либерално демократске партије (ЛДП) је свесрдније подржао, тврдећи да се не ради о поразу Србије, да Споразум мења курс земље, те је понудио помоћ Влади ако је потребно формирање делегације у вези са Косовом. Такође, опозиционе групе „Заједно за Србију” (Душана Петровића) и Лиге социјалдемократа Војводине (ЛСВ) су подржале Споразум.

Штавише, Драган Ђилас, председник ДС–а који је тада несумљиво био најзначајнија опозициона партија, најављивао је мораторијум на нападе на владајућу коалицију до добијања датума за почетак преговора са ЕУ (*Nova srpska politička misao 2013*). По њему, Србији је био потребан мир, стабилност, договор и „експертска влада” која би водила земљу. Он је био

још отворенији када је предлагао јединство проевропских снага и постизање „споразума” о „будућности српског народа” (*Telegraf* 2013). По Ђиласу, „јединство што већег броја политичких субјеката” је требало да понуди програм за Србију за наредних „30 година”. Коначно, Ђилас се противио идеји расписивања референдума у вези са Бриселским споразумом, али ако би га влада ипак расписала, он би га подржао (RTS 2013а). Борис Тадић, председник Нове демократске странке (касније Социјалдемократске странке) отцепљене од ДС–а, такође је подржао Бриселски споразум јер је сматрао да је бољи од претходног стања (Marić 2014). Он је само тврдио да је на власти, његово преговарање би довело до тога да Србија добије више.

Прихватање Бриселског споразума фактички окончава један период у српској политици који је започео раних двехиљадитих. Овај период је карактерисала дилема између оријентације ка бржем прихватању ЕУ услова зарад тежње ка чланству и приврженост политичкој „борби” за Косово, које би имплицирало и одустајање од процеса приступања ЕУ (Mladenović 2019; в. и Vučićević i Matić 2012). Бриселски споразум из 2013. године показао је јасније него икада раније да су странке биле ближе првом циљу, као и висок степен јединства међу њима. Овим претходна дилема у великој мери губи на значају у политичком сукобљавању странака (што не значи да два поменута циља губе на вредности по себи).

Након Споразума, политичко сукобљавање се у великој мери претвара у оно које је непозиционог типа, а ово је још један одраз картелизације. Наиме, политички актери се мање сукобљавају на основу идеолошких и програмских разлика, а више на основу уверљивости да су у стању да обезбеде повољне политичке, економске или друге исходе у земљи. Они се сукобљавају уверавајући бираче да су сами уверљивији, бољи, способнији, поштенији, са више добрих намера, са више техничких знања, поштованији или професионалнији у односу на политичке противнике. На пример, ако актер настоји да убеди бираче да је способнији да омогући економски напредак од својих конкурената, то идеолошке вредности падају у други план.

У годинама након Споразума политичке странке у Србији изразито показују карактеристику картелизације, односно да странке заступају и бране своје лидере пред бирачима, уместо да служе да друштво изрази своје преференције у односу на државу, као и велику персонализацију политичког деловања. Ово се, на пример, може видети у речима Бориса Тадића, „да Вучић и његова странка никада нису успели да победе ни мене на нивоу републике, ни Ђилас на нивоу града, док год смо имали јаке страначке структуре иза себе” (*Istinomer* 2018). У овим речима се управо одражава разумевање странака као организација које треба да „стоје иза” лидера, те да је политичка борба првенствено надметање појединаца – лидера, а не идеологија.

Такође, Драган Ђилас – некадашњи председник ДС–а, а потоњи политичар Странке слободе и правде (ССП), те Савеза са Србију – оптуживао је свог противника: „Александре Вучићу, ти не можеш у својој фирми да имаш приход, не од три милиона, него ни од три евра. И то не док си председник државе, него за цео свој живот, јер се никад ни са чим осим политиком ниси бавио (*Insajder* 2018).” Поента ове изјаве и вођене полемике је показивање са једне стране личне способности комуникатора у пословном свету, а са друге, приказивање противника као невештог. Оваква комуникација, као и прегршт других, још показују одсуство идеолошких и на њима заснованих програмских разлика. Политичка борба се тиме своди на надметање који лидер је способнији.

Са друге стране, типична стратегија друге стране, односно Српске напредне странке је приказивање председника Вучића као „искреног” и „поштеног”, док се пословни резултати противника карактеришу као последица непоштеног рада, тј. „лоповлука” (нпр. *Kurir* 2019). Тако је Ђилас, заједно са другим политичким противницима, „крао и отимао” све што је остало после Милошевића, што је довело до уништења фабрика, а ове учинило најбогатијим особама у региону (*Mitrović* 2018). Насупрот њима, Вучић је „отворио 5 фабрика у Нишу” (*Južne vesti* 2019). Ово показује настојање да се лидер странке прикаже одговорним за резултате рада. „Он” је отворио фабрике, а нису отворене захваљујући некој политици. У оваквом контексту традиционалне разлике између левичара и десничара, нпр. у

виђењу улоге државе и тржишта у креирању радних места, немају значај, као ни идеолошке разлике.

Политичке странке у Србији показују одсуство великих идеолошких разлика и по другим питањима. Овде ће укратко бити поменут однос према међународној заједници и ЕУ, као и према улози државе у привреди. Прво, странке власти и опозиције показују сличне вредности у односу према међународној заједници и ЕУ на следећи начин: оне типично прихватају приступање ЕУ као стратешки циљ, али не ретко показују отклон и неповерење према ставовима и очекивањима која долазе од стране представника међународне заједнице.

Тако су готово све владе Србије након пада Милошевића имале као декларисани стратешки циљ високог приоритета приступање ЕУ и нису недостајали вербални изрази привржености овом циљу. Међутим, посвећеност Србије критеријумима чланства из Копенхагена (које обухвата и институционалне гаранције демократског поретка) је постала упитна, као и практични кораци који су чињени. Овоме је допринело слабљење демократије које се манифестује и снижавањем статуса државе по Фридом хаусу (Freedom House 2019b) са „слободне” на „делимично слободну”. Ова организација је указала на низ проблема који укључују оне у сфери медија, политичких кампања, правосуђа и политичких институција (Freedom House 2019a). Европска комисија је такође изразила очекивање да Србија треба да уради више на промоцији европских вредности у јавности и да буде јаснија у жељи да приступи ЕУ (European Commission 2019, 8). Овај коментар је последица и тога да су министри у влади Србије отворено доводили у питање пут ЕУ интеграције (Мајсторовић 2019). Напослетку, израз неповерења према намерама ЕУ су и речи председника Вучића: „Будите фер према нама и престаните да говорите о критеријумима за приступање који се заснивају на перформансама, ако на крају [...] ’довољан разлог’ може да се пронађе да држава буде одбијена” (Maug 2019).

Са друге стране, сличну резерву су показивале и странке у опозицији. На пример, већ поменути Ђилас је тврдио да међународна заједница подржава Вучића, а опозиција у парламенту им је потребна само као „икебана” приликом

признавања Косова (*Danas* 2019b). По њему, „[з]а своју слободу ћемо се изборити сами” тако да „никоме ништа не дугујемо”, правећи јасну импликацију на однос државе према ЕУ. Оваква приказана реакција Ђиласа је последица тога што је читав низ европских званичника током 2019. године показао неразумевање за потезе његове и повезаних политичких странака из опозиције у вези са бојкотом институција и избора у Србији. Неповећење које је лидер ССП–а показивао према ЕУ се може видети и у тврдњи да је ова тек „после седам година” пожелела да се „европски стандарди примењују” у Србији, окривљујући ЕУ и сугеришући њену индолентност (*Danas* 2019a). Ђилас је, такође, показивао неповереће према Међународном монетарном фонду (ММФ). Он је тврдио да је ММФ био нем на „катастрофалне” економске одлуке власти, да је хвалио власт, те да је тиме постао „саучесник у пројекту економске деструкције Србије” (*Vasovic* 2019). Вук Јеремић, још један проноснирани лидер опозиционе партије у Србији, Народне странке, је такође заговарао резервисан однос према ЕУ интеграцији. Он је сматрао да Србија не треба да прекине преговоре са ЕУ, али је избегавао да се децидно изјасни о чланству у ЕУ као крајњем циљу преговора.

Коначно, ова секција ће се осврнути на идеолошке сличности странака у Србији када је реч о схватању улоге државе у привреди. Треба за почетак описати најважније карактеристике привреде у Србији. По оцени Светске банке, држава има изузетно велику улогу у потрошњи и запошљавању, а приватни сектор је мањи него у другим малим, бившим социјалистичким земљама Источне и Централне Европе (*World Bank Group* 2017, IX). Такође, државне фирме послују у амбијенту у којем су заштићене од тржишне конкуренције, на мање ефикасан начин од приватних фирми, а са вишим платама, те на овај начин стварају тржишне дисторзије. Ово стање је наследство старог социјалистичког поретка (IX). Каква је политика странака, имајући у виду већ изражено наслеђе оваквог поретка?

На овом месту треба подсетити које су то кључне карактеристике економски лево и десно оријентисаних странака. Типичне левичарске карактеристике укључују залагање за, али нису ограничене на, регулацију тржишта,

економско планирање, контролу привреде и експанзију социјалних давања у складу са идејом државе благостања (в. више у Klingemann et al. 2006). Економски десне вредности су типично супротне претходним и представљају негативна помињања горе наведених карактеристика.

На основу поменутих карактеристика, странке у Србији су готово листов левицарске економске оријентације. За почетак, у наступима представника власти је изразито присутно планирање економских тенденција (в. *RTS* 2019). Затим, развој државе треба да се омогући великим инфраструктурним улагањима, која су доминантно државна. Осим овога, често је уочљива намера да држава помаже одређеним социјалним групама, као што су пензионери (в. *RTV* 2019). Даље, представници државе се често старају о нивоу плата и планирају њихов раст (в. *Blic* 2019). Држава треба да својим мерама утиче на привлачење страних директних инвестиција.

Међутим, економски леве идеје су присутне и код странака у опозицији. На пример, поменути Ђилас сугерше да државне инвестиције треба да представљају основ развоја и запошљавања људи (*Blic* 2017). Мале компаније не решавају проблем, јер упошљавају мало људи и не располажу капиталом. Држава треба да подстиче одабране гране привреде. Тако треба да покрене велике фирме, које би биле у државном власништву. Држава треба да се стара о нивоу најнижих плата, као и оних за највиши менаџмент. Стране банке не могу да се понашају „како хоће”, већ морају да имају камате као у Немачкој (*Bizlife* 2017).

Дакле, уз одређене разлике у виђењу пожељних поступака државе, поменуте политичке идеје ипак сугеришу да на економском плану доминира левицарска оријентација странака. Ово је отуда што се сматра да што више странке говоре о некој теми, то она више одређује њену позицију (в. више у Budge 1987). У ситуацији кад је у Србији већ изражена улога државе у привреди, странке готово листов имају економске идеје које обухватају економско планирање државе, велика државна улагања и подстицаје. Странке власти и опозиције могу да се споре и полемишу о најбољим решењима, међутим, на концу, њихова размишљања су слична. Ово не треба да буде изненађујуће, јер је Пелизо (Pelizzo 2008) већ сугерисао да то

колико се италијанске партије у картелу међусобно слажу нема везе са њиховим позицијама. По њему, странке се међусобно критикују, али се слично опредељују (488).

ЗАКЉУЧАК

Овај чланак је започео објашњавањем значења модела картел партије и досадашње теорије која је развијена на ову тему. Након тога, чланак је размотрио услове уласка на политичко тржиште за нове странке у вишепартијским системима уопште и, посебно, Србије. Установио је да је су услови у Србији изузетно строги због минималног броја чланова и, нарочито, због астрономске висине плаћања која нове странке треба да обаве да би се такмичиле. Даље, странке власти и опозиције у Србији показују одсуство великих идеолошких сукоба. Између њих може да постоји политичко надметање, али њихове политике према најважнијим темама су сличне. Политички сукоби се свде на то који је лидер бољи.

Промене које су се десиле у страначкој политици у Србији након доношења Закона о политичким странкама у 2009. години прате тренд картелизације политике које су уочене у низу земаља (први одељак). Међутим, Србија у овом тренду иде далеко даље од других вишестраначких система. Поменути изузетно строги услови уласка на политичко тржиште ефективно онемогућавају појаву нових актера и подстичу странке да заобилазе намере поменутог Закона (други одељак, прва секција). Ово врши изузетну дисторзију преференција бирача. Бирачи који се потенцијално не могу пронаћи у постојећој понуди странака на политичком тржишту немају начин да учествују у политичком процесу или да кроз институције изразе своје незадовољство понудом. Са друге стране, странке које су већ уписане у регистар и имају удео у политичком тржишту су у олакшаној позицији јер су заштићене од појаве нових актера. Ово их подстиче да избегавају велике идеолошке сукобе како би очувале своје позиције на тржишту (други одељак, друга секција). Ово снижавање нивоа политичких сукоба може да има велике негативне последице по стање демократије у Србији: оно може да пасивизира бираче, може да подстакне рађање и јачање

екстремних идеја и организација, а слабости у политичком надметању не подстичу целокупни напредак државе.

Даљи путеви могућег допуњавања овог рада укључују следеће. Чланак је због ограниченог простора анализирао само два аспекта модела картел партије. Могуће је обухватити више у литератури претпостављених индикатора картелизације (в. први одељак и Гауја 2014), те анализирати њихову присутност у реалној страначкој политици Србије, као и других држава. Такође, модел сугерише везу између картелизације и низа битних тема у политикологији, које укључују демократску теорију, екстремне партије, популизам и понашање бирача. Било би корисно истражити и проверити ове могуће везе.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Bennett, James T. 2009. *Stifling Political Competition: How Government Has Rigged the System to Benefit Demopublicans and Exclude Third Parties*. New York: Springer.
- Bértoa, Fernando Casal, and Marcin Walecki. 2014. "Regulating Polish politics: "cartel" parties in a non-collusive party system." *East European Politics* 30 (3): 330–50.
- Birnir, Jóhanna Kristín. 2005. "Public Venture Capital and Party Institutionalization." *Comparative Political Studies* 38 (8): 915–38.
- Birnir, Jóhanna Kristín. 2010. "Where are the Disgruntled Voters? Voter–Party Relations under Cartelizing Conditions." *Party Politics* 16 (1): 29–49.
- Bischoff, Carina S. 2006. "Political Competition and Contestability: A Study of the Barriers to Entry in 21 Democracies." PhD Dissertation. Florence: European University Institute.
- Bizlife*. 2017. „Đilas objasnio svoj koncept ekonomskog razvoja Srbije.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <http://www.bizlife.rs/aktuelno/vesti-dana/dilas-objasnio-svoj-koncept-ekonomskog-razvoja-srbije/>.

- Blic*. 2017. „’Mnogima će se podići kosa na glavi’ Đilas napisao plan za ekonomski preporod Srbije.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.blic.rs/biznis/mnogima-ce-se-podici-kosa-na-glavi-djilas-napisao-plan-za-ekonomski-preporod-srbije/hm877jv>.
- Blic*. 2019. „Vučić: Srpska ekonomija vodeća u regionu, nije tačno da je prosečna plata 422 evra.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.blic.rs/biznis/vesti/vucic-srpska-ekonomija-vodeca-u-regionu-nije-tacno-da-je-prosecna-plata-422-evra/4qvz5dz>.
- Blyth, Mark, and Richard Katz. 2010. “From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party.” *West European Politics* 28 (1): 33–60.
- Bolleyer, Nicole. 2009. “Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition.” *Political Studies* 57: 559–79.
- Bottom, Karin. 2007. “Party Cartelisation and the Locality: the British Case.” Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Sessions, Helsinki, May 7–12.
- Budge, Ian. 1987. “The internal analysis of election programmes.” in *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, eds. Ian Budge, David Robertson, and Derek Hearl, 15–38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Danas*. 2019a. „Đilas: Posredovanje EU je dobrodošlo ali se nećemo odazvati pozivu Maje Gojković.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.danas.rs/politika/djilas-posredovanje-eu-je-dobrodoslo-ali-se-necemo-odazvati-pozivu-maje-gojkovic/>.
- Danas*. 2019b. „Đilas: Strancima opozicija u parlamentu treba kao ikebana.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.danas.rs/politika/djilas-strancima-opozicija-u-parlamentu-treba-kao-ikebana/>.
- Detterbeck, Klaus. 2005. “Cartel Parties in Western Europe?” 2005 *Party Politics* 11 (2): 173–91.

- Detterbeck, Klaus. 2008. "Party Cartel and Cartel Parties in Germany." *German Politics* 17 (1): 27–40.
- Enroth, Henrik. 2017. "Cartelization versus representation? On a misconception in contemporary party theory." *Party Politics* 23 (2): 124–34.
- Enyedi, Zsolt. 2014. "The discreet charm of political parties." *Party Politics* 20 (2): 194–204.
- European Commission. 2019. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2019) 260.
- Freedom House. 2019a. *Freedom in the World 2018*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Freedom House. 2019b. "Freedom in the World: Serbia." Accessed 20 July 2020. <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019>.
- Gauja, Anika. 2014. "Building competition and breaking cartels? The legislative and judicial regulation of political parties in common law democracies." *International Political Science Review* 35 (3): 339–54.
- Hopkin, Jonathan. 2003. "The Emergence and Convergence of the Cartel Party: Parties, State and Economy in Southern Europe." Paper for presentation at London School of Economics, 30 January 2003.
- Hutcheson, Derek S. 2012. "Party cartels beyond Western Europe: Evidence from Russia." *Party Politics* 19 (6): 907–24.
- Ilonszki, Gabriella, and Réka Várnagy. 2014. "From party cartel to one-party dominance. The case of institutional failure" *East European Politics* 30 (3): 412–27.
- Insajder*. 2018. „Polemika Vučića i Đilasa: Ko su 'tetke iz Kanade'." Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/12630/>.
- Istinomer*. 2018. „Vučić nikada nije pobedio ni Đilasa ni mene." Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.istinomer.rs/izjava/vucic-nikada-nije-pobedio-ni-djilasa-ni-mene/>.

- Južne vesti*. 2019. „Vučić: Otvorio sam 5 fabrika u Nišu, a Đilas i Stefanović ih ranije uništavali.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.juznevesti.com/Politika/Vucic-Otvorio-sam-5-fabrika-u-Nisu-a-Djilas-i-Stefanovic-ih-sve-unistili.sr.html>.
- Katz, Richard S. 2001. “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy.” *Party Politics* 7 (3): 277–96.
- Katz, Richard S. 2014. “No man can serve two masters: Party politicians, party members, citizens and principal–agent models of democracy.” *Party Politics* 20 (2): 183–93.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party” *Party Politics* 1 (1): 5–28.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. 2009. “The Cartel Party Thesis: A Restatement.” *Perspectives on Politics* 7 (4): 753–66.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. 2018. *Democracy and the Cartelization of Political Parties*. Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert. 2000. “Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies.” *European Journal of Political Research* 37: 149–79.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge and Michael McDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*. New York: Oxford University Press.
- Koole, Ruud. 1996. “Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party.” *Party Politics* 2 (4): 507–23.
- Krašovec, Alenka, and Tim Haughton. 2011. “Money, organization and the state: The partial cartelization of party politics in Slovenia.” *Communist and Post-Communist Studies* 44: 199–209.

- Kurir*. 2019. „Đilas tvitovao da je Vučić lud pa dobio brutalan odgovor: SNS mu poručio: Sram te bilo džukelo lopovska!” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3380151/djilas-tvitovao-da-je-vucic-lud-pa-dobio-brutalan-odgovor-sns-mu-porucio-sram-te-bilo-dzukelo-lopovska>.
- LaPalombara, Joseph. 2007. “Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later.” *Party Politics* 13 (2): 141–54.
- Latas, Aleksandar. 2020. „Istražujemo Za osnivanje stranke u Srbiji je potrebno 50.000 evra, a evo koliko košta izlazak na izbore.” *Blic*. Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.blic.rs/vesti/politika/istrazujemo-za-osnivanje-stranke-u-srbiji-je-potrebno-50000-evra-a-evo-koliko-kosta/phzjtr2>.
- Loxbo, Karl. 2011. “The fate of intra-party democracy: Leadership autonomy and activist influence in the mass party and the cartel party.” *Party Politics* 19 (4): 537–54.
- MacIvor, Heather. 1996. “Do Canadian Political Parties Form a Cartel?” *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 29 (2): 317–33.
- Majstorović, Srđan. 2019. “Serbia needs to rethink, reset and restart its EU accession agenda.” *European Western Balkans*. Accessed 20 July 2020. <https://europeanwesternbalkans.com/2019/06/03/serbia-needs-rethink-reset-restart-eu-accession-agenda/>.
- Marić, Milomir. 2014. „Ćirilica”, *TV Happy*, 17. februar.
- Mayr, Walter. 2019. “I Would Probably Be Hanged in Brussels.” *Spiegel*. Accessed 20 July 2020. <https://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-serbian-president-aleksandar-vucic-a-1297616.html>.
- Mladenović, Nikola. 2019. „Političke stranke i prostorna konvergencija: Teorija i slučaj Srbije.” *Politička revija* 59 (1): 129–152.
- Mladenović, Slađana. 2018. „Posmatranje izbornih ciklusa u Srbiji 2012–2017. godine: ključni akteri, nalazi i preporuke.” *Srpska politička misao* 62 (4): 141–167. doi.org/10.22182/spm.6242018.7

- Mitrović, Miloš. 2018. "Vucic and Djilas trade barbs over the October 5th anniversary." *Independent Balkan News Agency*. Accessed 20 July 2020. <https://balkan.eu.com/vucic-and-djilas-trade-barbs-over-the-october-5th-anniversary/>.
- Nova srpska politička misao*. 2013. „Dragan Đilas: DS neće kritikovati vlast do odluke o datumu.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <http://www.nspm.rs/hronika/dragan-djilas-ds-neece-kritikovati-vlast-do-odluke-o-datumu.html?alphabet=l>.
- Pelizzo, Riccardo. 2007. "The Cartel Party and the Rise of the New Extreme Right" *Comparative European Politics* 5: 226–42.
- Pelizzo, Riccardo. 2008. "The Cartel Party and the Italian Case." *Politics & Policy* 36 (3): 474–98.
- Pilet, Jean-Benoit, Emilie van Haute, Centre d'étude de la vie politique (Cevipol), Institute for European Studies (IEE), and the Faculté des sciences sociales et politiques (FSP) of the Université libre de Bruxelles (ULB). 2012. *Criteria, conditions, and procedures for establishing a political party in the Member States of the European Union*. Brussels: European Parliament.
- Pravilnik o naknadi za overu potpisa birača koji podrži izbornu listu za izbor narodnih poslanika, „Službeni glasnik RS”, br. 12/2016.
- Politika*. 2013a. „Ako ne bude pozitivne odluke EU, Srbija je prevarena.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <http://www.politika.rs/sr/clanak/260323/>.
- Politika*. 2013b. „Vučić: Očekujem dogovor sa Srbima sa severa Kosova.” 23. april. Poslednji pristup 20. jul 2020. <http://www.politika.rs/sr/clanak/255761/Vucic-Ocekujem-dogovor-sa-Srbima-sa-severa-Kosova>.
- RTS*. 2013a. „Briselski sporazum znači evropsku budućnost.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1315176/briselski-sporazum-znaci-evropsku-buducnost.html>.

- RTS. 2013b. „Dačić: Prilika da razumno branimo interese.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1313208/dacic-prilika-da-razumno-branimo-interese.html>.
- RTS. 2013c. „Parlament o briselskom dogovoru.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1312904/parlament-o-briselskom-dogovoru.html>.
- RTS. 2019. „Vučić: Rast BDP-a izvanredan, Srbija među prve tri zemlje u Evropi.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/3720252/vucic-rast-bdp-a-izvanredan-srbija-medju-prve-tri-zemlje-u-evropi.html>.
- RTV. 2019. „Vučić: Srbija ima najveći ekonomski rast u Evropi.” Poslednji pristup 20. jul 2020. https://rtv.rs/sr_lat/ekonomija/vucic-srbija-ima-najveci-ekonomski-rast-u-evropi_1067080.html.
- Sandri, Giulia, and Teun Pauwels. 2010. “Party Membership Role and Party Cartelization in Belgium and Italy: Two Faces of the Same Medal?” *Politics & Policy* 38 (6): 1237–66.
- Scarrow, Susan E. 2007. “Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work?” *West European Politics* 29 (4): 619–39.
- Telegraf. 2013. „Đilas: Pozvaćemo birače da prihvate sporazum na referendumu.” Poslednji pristup 20. jul 2020. <https://www.telegraf.rs/vesti/politika/674546-djilas-pozvacemo-birace-da-prihvate-sporazum-na-referendumu>.
- van Biezen, Ingrid, and Ekaterina R. Rashkova. 2014. “Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems.” *Party Politics* 20 (6): 890–903.
- van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecký. 2014. “The cartel party and the state: Party–state linkages in European democracies.” *Party Politics* 20 (2): 170–82.

- Vasovic, Aleksandar. 2019. "IMF is 'accomplice' of Serbia's President, says opposition leader." *Reuters*. Accessed 20 July 2020. <https://www.reuters.com/article/us-serbia-imf-politics/imf-is-accomplice-of-serbias-president-says-opposition-leader-idUSKCN1Q70WL>.
- Vučičević, Dušan, i Petar Matić. 2012. „Tradicionalizam i modernizam – karakter društvenih rascepa u Srbiji.” *Nacionalni interes* 13 (1): 131–150.
- Vuković, Đorđe i Miodrag Milosavljević. 2008. „Ka reformi sistema finansiranja političkih stranaka.” U *Finansiranje političkih partija: Između norme i prakse*, 5–37. Beograd: Fond za otvoreno društvo, Srbija i Cesid.
- Whiteley, Paul F. 2011. "Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world." *Party Politics* 17 (1): 21–44.
- World Bank Group. 2017. *The Western Balkans: Revving up the Engines of Growth and Prosperity*. Report No. ACS22690. Washington DC: World Bank Publications, The World Bank Group.
- Zakon o političkim organizacijama, „Službeni glasnik SRS”, br. 37/90 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/92 - dr. zakon, 53/93, 67/93 i 48/94.
- Zakon o političkim strankama, „Službeni glasnik RS”, br. 36/2009, 61/2015 – odluka US.
- Yishai, Yael. 2001. "Bringing Society Back in: Post-Cartel Parties in Israel." *Party Politics* 7 (6): 667–87.
- Young, Lisa. 1998. "Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered." *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 31 (2): 339–58.

Nikola Mladenović*

Institute for Political Studies

**THE CARTEL PARTY MODEL, TENDENCIES OF
POLITICAL CARTELIZATION, AND SERBIA IN A
COMPARATIVE CONTEXT**

Resume

The article explains the cartel party model and examines newer tendencies of cartelization of politics. The cartel party model stands for collusion between parties and their intertwining with the state. It spurred considerable amount of scholarly literature in recent years. However, the analyses of Serbia's party politics through the prism of the model has been missing so far. Therefore, the article tackles a problem whether there are elements of cartelization in Serbia's party politics, by considering the comparative context. Specifically, it examines barriers to entry of new participants into a political market and the absence of great ideological battles. It is concluded that typical characteristics of cartelization are present. The entry into political market for the new parties is exceptionally difficult compared to other multiparty systems. Furthermore, the governing and opposition parties clash over qualities and merits of their leaders, but exhibit similar thinking about policies. The article suggests new avenues of research of the cartel party model.

Keywords: Political parties, Serbian politics, cartel, ideological cleavages, comparative analysis, EU integration

* E-mail address: nikola.mladenovic@ips.ac.rs.

Урош В. Шуваковић*

*Универзитет у Београду, Учитељски факултет
Катедра за филозофију и друштвене науке*

ПОРОДИЦА КРОЗ ПРОГРАМСКЕ СТАВОВЕ ПОЛИТИЧКИХ ПАРТИЈА У СРБИЈИ: ПРЕСЕК СТАЊА У ДРУГОЈ ДЕЦЕНИЈИ XXI ВЕКА**

Сажетак

У раду се даје преглед и врши анализа програмских ставова најутицајнијих партија у Србији у односу на породицу, родитељство, породичну и популациону политику. Указује се на сличности и разлике у партијским опредељењима по овим питањима и чини покушај вршења класификације по основу њихових ставова према породици, родитељству и рађању.

Кључне речи: породица, рађање, родитељство, породична политика, популациона политика, политичке партије, програмски ставови, Србија

* Имејл-адреса: uros.suvakovic@uf.bg.ac.rs

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Учитељског факултета Универзитета у Београду, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

*** Аутор се захваљује Министарству за државну управу и локалну самоуправу Републике Србије и министру Бранку Ружићу лично, који су му ставили на располагање званична програмска и статутарна документа регистрованих политичких партија у Србији.

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У време када смо вршили наше истраживање у Србији је било регистровано 115 политичких странака¹. Извршили смо увид у програмска документа скоро једне трећине (36). У овом раду првенствено ћемо представити програмска одређења оних партија које су успеле да добију своје народне посланике у Народној скупштини Републике Србије на парламентарним изборима одржаним 21. јуна 2020. (РИК 2020), као и оних које сматрамо релевантним² иако су ванпарламентарне, будући да су бојкотовале изборе. Наш истраживачки циљ је био да утврдимо 1) да ли политичке партије у својим програмским документима имају ставове у односу према породици и породичној политици, 2) да утврдимо садржај тих ставова и њихову друштвену и политичку функцију, те да на основу тога 3) извршимо одговарајућу класификацију и закључивање о страначком односу партија у Србији према породици и породичној политици у трансверзалном пресеку³.

1 На дан 23. јула 2020. без странака са АП Косово и Метохија. Од доношења новог Закона о политичким странкама (2009), 8 странака је брисано из Регистра који води Министарство за државну управу и локалну самоуправу Републике Србије. Иначе, у периоду од обнове вишестраначја 1990. до 2000. на подручју Србије је деловало 294 политичке партије, регистроване што на републичком, што на савезном нивоу (без понављања) (Šuvaković 2004, 331). После петооктобарских промена тај број се још увећао, да би почетком 2009. достигао чак 575, од којих 442 партије регистроване на нивоу Србије и 133 на савезном нивоу (RTS, april 2009). Оваква атомизација је била последица либералног законодавства које је дозвољавало упис у Регистар политичке организације која прикупи бар 100 потписа пунолетних грађана. Иако је тадашњи министар за државну управу и локалну самоуправу очекивао да ће се повећањем броја потписа потребних за регистрација странке за 100 пута (на 10000) избећи атомизација политичке сцене Србије, а број регистровани партија свести на „неколико десетина», то се ипак није догодило, али је број регистрованих странака смањен за пет пута. Свакако, овим је отворено питање демократичности оваквог прописа, а можемо да констатујемо да је у историји наше уставности већи број потписа за регистрацију странака захтеван једино према законодавству којеје следило Октроисани устав Краљевине Југославије из 1931. године (уп. Šuvaković 2010).

2 „Релевантна је, по нашем суду, она странка која је у стању да утиче на политичку јавност (електорат) усмеравајући између два изборна циклуса или током изборне кампање њено мњење у одређеном смеру, освајајући при том довољан број гласова на одређеној територији (држави, покрајини, општини) који је прописан као цenzус за финансијску подршку државе њеној изборној кампањи или активно и успешно бојкотујући одржавање избора” (Šuvaković 2011, 147). Сартори другачије одређује овај појам (Sartori 2002, 111–114, 259–263).

3 Овом с обзиром на могући обим чланка који је прихватљив часопису. Уколико би се посматрала развојност партијских одређења по овом питању за последњих 30 година (од обнове вишестраначја 1990.), било би потребно написати читаву монографију, или бар серију чланака. Наравно, тада би и постављени научни циљ био амбициознији.

Узимајући у обзир чињеницу да „савремени друштвени догађаји доводе до промене, облика, положаја и улоге савремене породице, а и до положаја и улоге деце у њој”, (Dimitrijević 2014, 243), пошли смо од става да породица представља мултифункционалну примарну друштвену групу коју је тешко дефинисати услед њеног историјског развоја и промена, те њених различитих варијетета. Ипак, прихватамо становиште Анђелке Милић да је за породицу као групу карактеристично постојање бар два заједничка елемента а) заједнички живот и рад групе људи под истим кровом, б) сродничка повезаност између њих (Milić 2007a, 414), уз додатак и наглашавање „да се ради о таквој групи људи која гаји топле, изузетно блиске међусобно односе, засноване на крвном и/или социјалном сродству и комуникацији *face-to-face*” (Šuvaković 2013, 156), што се посебно односи на нуклеарну породицу. Имајући на уму Тенијесово разликовање између друштва и заједнице и њихове карактеристике, породица би - супротно ставу Анђелке Милић (2007b, 38) да је то заблуда - спадала у људске заједнице (уп. Golubović 1981). Данило Ж. Марковић указује на четири важна фактора на којима се заснована породица: биолошком, био-социјалном, социјалном и економском (Marković 2001, 386–395). Становиште о овим факторима, као и став да су брак и породица „две појаве најтешње међусобно повезане” (Milić 2007b, 117), али да нису идентичне, те да брак представља друштвену институцију⁴ чији је „експлицитни задатак да се стара и контролише сексуално понашање одраслих чланова, а у циљу уређене репродукције друштвене заједнице” (Milić 2007b, 118), важни су у светлости нашег даљег разматрања односа политичких партија у Србији према породици.

ПОРОДИЦА КРОЗ ПРИЗМУ ПАРТИЈСКИХ СТАВОВА У СРБИЈИ: РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА СА КРАЋОМ ДИСКУСИЈОМ

На политичкој сцени Србије доминантна, владајућа Српска *напредна странка*, у свом програмском документу „Бела књига Програмом до промена” значајну пажњу посвећује питањима породице, али и родитељства и

4 За разлику од породице као примарне друштвене групе.

наталитета. Она, потпуно у складу са савременим схватањем како породична и популациона политика јесу блиске, али нису исто (Puļiz 1999), у оквиру одвојених поглавља свог програма разматра ова питања. За породицу напредњаци кажу да има „одлучујућу улогу у побољшању демографског процеса, као и у васпитању младих генерација, враћању традицији и систему вредности” (SNS 2011, 109). Стога се они залажу за „унапређење квалитета живота у породици” и обезбеђење безбрижног детињства, признавање посебног угледа и статуса мајкама које су родиле више деце, за виши ниво заштите за све осетљиве категорије деце (деца-избеглице, ромска деца, деца са посебним потребама, са ретким болестима итд.), те за заштиту деце од „злостављања, занемаривања, насиља и порнографије” (SNS 2011, 110). Колики значај СНС придаје породици и њеном друштвеном статусу, може се видети и из следећег квантитативног поређења: у свом програмском документу СНС именицу „породица” и изведени придев по падежима помиње 30 пута, док именицу „демократија” и изведени придев по падежима помиње 23 пута.

У погледу популационе политике, напредњаци подвлаче да ће њихова „политика подстицања рађања биће активна кроз мере заштите материнства, помоћ при решавању стамбених питања родитеља са више деце, подстицање двохранитељских породица, запошљавање жена, јачање породичних сервиса” (SNS 2011, 107). Они даље спецификују читав сет мера које треба да подстакну рађање, с обзиром на чињеницу старења становништва Србије и изражен тренд беле „куге”. Осим предлагања оснивања разних установа које би се институционалном бавиле овим проблемом, СНС истиче да ће извршити прераспodelу националног дохотка „у корист рађања” кроз систем конкретних мера (повећање дечијег додатка, укидање пореза на дечје потрештине, увећање и редовне исплате надокнада за породилско одсуство, исплата материнског додатка). „Институционалне мере посебне заштите трудница, материнства и родитељства биће редефинисане (потпуно плаћање вештачке оплодње и лечења стерилитета од стране државе, дотирање обданишта, плаћено породилско одсуство и одсуство због неге детета, гарантовани повратак на исто радно место након одсуства, урачунавање времена тог

одсуства у основицу пензијског осигурања и др.)” (SNS 2011, 108–109). У склопу опредељења за пронаталитетну политику, СНС се залаже и за „ревитализацију села и деметрополизацију градова”, за „усклађивање рада и родитељства – јачање улоге предшколских установа ради збрињавања деце за време радних обавеза њихових родитеља и пружања помоћи породици у остваривању њене репродуктивне, заштитне, емоционалне, социјалне, васпитне и економске функције, као и ради задовољавања дечијих развојних потреба” (SNS 2011, 109; уп. Gavrilović, Jugović, 2012), за „нову здравствену политику” која ће бити у функцији репродукције, те за реформу пореског система и ослобађање од ПДВ-а хране и одеће за бебе и децу предшколског узраста.

Друга по снази у актуелном сазиву Народне скупштине Републике Србије, *Социјалистичка партија Србије*, као своје програмско опредељење истиче залагање за равноправност жена и мушкараца „у свим доменима живота и рада...на послу и у кући” (SPS 2010, 37), што поред осталог значи једнако плаћен рад за исти посао, једнаку доступност свим пословима, позитивну дискриминацију у погледу заступљености у државним органима и политичким организацијама, итд. Истовремено, СПС се противи „свим облицима медијске дискриминације и деградације жена”, и захтева „оштро санкционисање” злостављања жена „како на радном месту, тако и у браку и породици” (SPS 2010, 37). У поглављу „Становништво”, социјалисти указују да су демографске промене такве природе да би мирење са њима значило „да се угрози будућност и биолошки опстанак нације”. Уз оцену да је проблем обнављања становништа последица не само економских и социјалних проблема, већ и „промене система вредности и стила живота”, СПС се залаже за креирање „целовите државне политике према становништву, његовом одржању и обнављању”. Потребно је да се популационом политиком „мотивишу млади да заснивају породице и рађају децу”, а мере које се предлажу у том погледу су из домена разних стимулација и давања у области образовања, здравства, запошљавања, културе, решавања стамбених питања младих брачних парова, те „стварања основних материјалних услова за формирање породице” (SPS 2010, 37).

СПС оцењује да је „и поред свих цивилизацијских промена, породица опстала као природна и основна заједница у друштву”. Они указују на значај усклађености приватног и радног живота мушкарца и жене за стабилност друштва, те на потребу да обоје равноправно деле бригу и одговорност за породицу. Стога социјалисти предлажу више мера у области рада и заштите на раду, како би се претходно опредељење могло да оствари: законску заштиту жена у току трудноће, продужено одсуствовање једног од родитеља због неге детета, увећање додатака... СПС предлаже спуштање границе за остваривање права на дечији додатак, као и „законску обавезу друштвене бриге о деци за *породице са троје и више деце на подручју са ниским наталитетом*, кредитне олакшице за *породице са троје деце*” (нагл. У.Ш.), изградњу предшколских установа, инклузивну бригу за децу ометену у развоју, посебну бригу за децу интерно расељених, прогнаних и расељених лица, матерински додатак за прворођено дете, итд. (SPS 2010, 37–38). Овакво залагање СПС за друштвену бригу о породицама са 3+ деце, и то на нисконаталитетним подручјима, је безмало па бесмислено. У тренутку објављивања овог Програма, стопа укупног фертилитета износила је 1,40 (2011) (Penev, Radojević-Despić 2019, 1210), а да би се постигла проста репродукција становништва потребно је да она износи 2,1⁵ што ни до данас није постигнуто, премда су мере које предузима Влада Србије дале прве резултате, па је ова стопа у 2019. подигнута на 1,52 (RZS 2019). Осим тога, свега 7 општина у Србији је у 2019. имало позитиван природни прираштај: Звездара, Нови Сад и општине са претежно исламским становништвом: Сјеница, Бујановац, Прешево, Нови Пазар и Тутин⁶. Ако се заиста жели повећање наталитета, морају се обезбедити стимулативне мере за свако новорођено дете - од првог⁷ до бар трећег или четвртог,

5 Стратегијом подстицању рађања (Strategija 2018), а на основу сазнања да од 1930. године ниједна генерација жена није родила у просеку више од двоје деце, као основни циљ је постављен захтев за одрживим развојем, односно „становништво у коме ће следеће генерације бити исте величине као и постојеће” (Strategija 2018, 15). осим тога, превиђа се раст стопе фертилитета на 1,85 у наредних деценију до деценију и по.

6 И нека друга истраживања су показала позитивну корелацију између „чврсте верске уверености” и убеђења да је рађање „једина обавеза појединца према друштву” (Petrović, Zaharijevska 2015, 19).

7 Мирјана Рашевић указује да би доносиоци политичких одлука требало да „ублаже баријере за рађање и подизање првог детета у оптималној доби живота. У том смислу је битно смањити не само економску, већ и социјалну и психолошку цену родитељства кроз подршку савременим

и то не везивати за подручја. Србија више нема проблем дуалног наталитета на КиМ, када су косметски Албанци користили своју демографску експанзију - уз неселективне мере државне политике рађања - за освајање територије (Масура 1997; Раšević 1999, 171).

У свом новијем програмском документу Програмска декларација „Визија Србије 2020” (2014) - који на изванредан начин допуњује претходни - СПС наставља у истом смеру, понављајући своје предлоге у погледу брака и породице, мера пронаталитетне политике, али тако да су оне недовољно стимулативне - нпр. кредитне олакшице се предвиђају само за „породице са троје деце” (SPS 2014, 56). Осим тога, СПС преузима од свог коалиционог партнера Јединствене Србије (ЈС) захтев за *“изједначавање права мајки на селу са онима у граду у погледу трудничког боловања и бесплатне здравствене заштите”* (SPS 2014, 56, уп. JS 2009, 3). Осим што је популистички, овакав став је и примитиван, пошто иде ка антагонизирању мајки на селу са онима у граду. Заправо, ствар је врло проста: мајке које живе на селу у свему су изједначене са мајкама које живе у граду, пошто је највећи део помоћи које држава даје мајкама везан за њихов радни статус, па све жене које су у радном односу имају иста права, без обзира на место становања. Проблем је у томе што је на селу не мало жена - мајки које нису у радном односу, већ обављају кућне послове и помажу око пољопривредног домаћинства. Дакле, овај захтев треба преформулисати и рећи да се стимулише мајчинство, без обзира на то да ли је мајка у радном односу или није. Такође, ваља уочити супротност овог става са следећим ставом који је такође садржан у овој декларацији социјалиста: „Материнство не би требало да буде отежавајућа околност и препрека за жене – залажемо се да и труднице примају 100 одсто плате, односно да се незапосленим трудницама, или онима које су лошег материјалног стања, исплаћује једнократна новчана помоћ” (SPS 2014, 56). То заправо значи да би незапослене жене (и жене на селу) примале једнократну надокнаду, а запослене - плату. Како се онда може говорити о изједначењу у правима?!

облицима заједништва између жене и мушкарца и помоћ при успостављању баланса између породице и посла, као и рађања и образовања. Поврх тога, битно је промовисати савремени концепт планирања породице у функцији очувања репродуктивног здравља” (Rašević 2018, 46–47; вид. и Segalan 2009, 145–159).

Мора се уочити да су сва позитивна залагања социјалиста у правцу помоћи породицама са децом и пронаталитетне политике, доведена у питање једним чисто „трећепуташким” (Giddens, 1999) ставом у погледу социјалне политике: „Међутим, друштво и држава не могу преузети на себе искључиву бригу и одговорност да решавају сва животна питања и проблеме грађана „од колевке па до гроба” – нико не може бити ослобођен од одговорности за свој живот, рад, посао и благостање своје породице. Издржавање социјалних служби не може пасти само на терет државе и привреде, већ је неопходан и значајан степен учешћа и доприноса грађана” (SPS 2014, 49). Такав став значи заправо ограђивање од идеје „социјалне државе”, већ се прихватају ставови оних европских партија који су идеју левице одавно напустиле и инкорпорирале се у либерални глобални капитализам.

У односу на свој програм из 2010., СПС у Декларацији из 2014. изражава противљење различитим облицима деградације и дискриминације жена и њиховом злостављању на „како на радном месту тако и у брачној или ванбрачној заједници” (SPS 2014, 54). Овим исказом СПС смело прихвата постојане незанемарљивог броја ванбрачних заједница, чије постојање остале анализирание странке једноставно - прећуткују⁸.

У поглављу „Демократска, правна и грађанска Србија”, СПС се декларише за „једнакост и уважавање различитости односи се и на поштовање људских права ЛГБТИ особа” (SPS 2014, 94), што се повезује и са међународним документима из области људских права. Поставља се питање да ли се овим врши ревизија ставова о породици из Програма из 2010. године, где се породица и брак третирају као заједница мушкарца и жене? И, ако је тако, како је могуће залагати се за пронаталитетну политику? (вид. *Antonić, 2014*; уп. *Segalan 2009, 159–164*; *Čović, 2015*). На ова питања Декларација не даје одговор, па можемо само да нагађамо шта се под овим исказом подразумевало.

Социјалисти су одлучни у борби против насиља над женама, залажу се за реализацију обавеза из Истанбулске

⁸ Процес индивидуализације, карактеристичан за неолиберални капитализам, носи са собом и плурализам породичних форми (предбрачна кохабитација, ванбрачна заједница, ванбрачно рађање), о чему су писали Гиденс и Бек, Бек-Гершхајм. Види (*Petrović, 2011*).

декларације Савета Европе, за заштиту жена - жртви насиља по изласку из „сигурних кућа” итд.

Осим става из свој Статута (и Програма), о коме смо већ дискутовали, *Јединствена Србија* се залаже за оснивање посебног Министарства за породицу, за финансирање трудничког и породилског боловања незапослених мајки, финансијску помоћ породицама са више деце и пензије за мајке које су родиле више од три детета (JS 2009, 3–4). Може се уочити да је однос према породици и жени искључиво - однос према рађању, однос према мајкама. Као да је то искључива сврха породице. Додуше, ваља приметити и то да су програмски ставови JS кратко срочени и недовољно развијени.

Трећи по снази у новом сазиву српског парламента је Српски патриотски савез (СПАС) Александра Шапића, репрезентативца у ватерполу и у два мандата председника Скупштине општине Нови Београд. Ова странка се залаже за изградњу „здрог друштва” које је засновано на „породичном моделу”. Према том моделу би „породица као место изградње социјално уклопљених, остварених и потпуних личности имала предност над потрошачким моделима манипулације грађанима” (SPAS 2018). У операционализацији идеје „здрог друштва” СПАС истиче да оно није могуће без породице као „прве и основне људске заједнице” у којој се развија личност. „Наша идеја је да створимо друштво у коме ће приоритет имати подршка породици као месту за изградњу личности, а не размаженим појединцима који себично себе претварају у идеалног потрошача. Дакле, насупрот модела потрошачког друштва ми истурамо модел здрог друштва, тј. друштва које изграђује и подржава породицу. Зато је у овом историјском тренутку и за Србију као и за остатак човечанства здраво друштво пројављено у - породичном моделу друштва”. Модел друштва за који се залаже СПАС - и који представља нову идеју у свим партијским програмима у Србији, али засновану на старом постулату о држави као скупу породица - инсистира на законодавним реформама које би у центар пажње ставиле породицу, чији је задатак изградња „здрог личности”. Како ова странка наглашава у свом програму, то није нужно „патријархални и традиционални” модел породице, већ се „посебно обраћа пажња на положај жена и омладине, али и на

враћање достојанства мушкарца и родитеља у породици” (уп. Вијовић 2020). Друштвени концепт који нуди СПАС покушава да реши на овај начин и демографске проблеме са којима се Србија суочава. Овакав модел друштва налази своју економску основу у социјално-тржишној привреди (SPAS 2018).

Странка правде и помирења (SPP, 2017) Муамера Зукорлића и СДА Санџака Сулејмана Угљанина (SDAS, 2009) имају, у основи, идентична програмска одређења у погледу породице, улоге жене у породици и друштву и деце. „Породица је темељна ћелија друштва од чијег квалитета зависи квалитет нових генерација”, а тиме и будућност заједнице. Жена има „свету улогу мајке” и у овој и другим „породично-друштвеним улогама фактор је од чијег моралног или менталног квалитета овиси квалитет заједнице”. Стога њој треба омогућити све шансе како би „афирмисала способности неопходне за пуни развој друштвене заједнице” (SPP, 2017). Деца се посматрају као највеће благо, а материјална подршка женама зависи од броја деце коју су родиле. СДА Санџака породицу види као „огњиште морално-етичких вредности и најзначајнији фактор у одгоју човека. Улога жене у овом задатку је незамјењива. Жена која рађа и успјешно подиже и одгаја подмладак врши, према нашем мишљењу, важну друштвену функцију” (SDAS, 2009). Стога ова странка предлаже неке од мера које се имају за циљ пре свега побољшање друштвеног положаја жене - мајке, како би она могла да врши ову своју функцију. Према изнетом, јасно је да обе странке имају изразито конзервативну концепцију породице и улоге жене у њој, која је заправо сведена на машину за рађање. Жена која не рађа, није предмет њиховог разматрања. С друге стране Социјалдемократска партија Расима Љајића (SDP 2009) има потпуно другачији приступ породици. И она указује да је породица основ стабилности друштва те да је заснована на принципу солидарности, указујући на њен значај у борби против социјалне патологије (пре свега болести зависности). Међутим, за разлику од претходне две странке, ова странка истиче залагање за равноправност полова, жену не посматра као машину за рађање, већ се напротив залаже за позитивну дискриминацију жена када се ради о њиховом учешћу у јавним пословима. Такође, предлаже сет мера чији

је циљ помоћ младима у заснивању породице, подизању деце, прилагођавање радних обавеза породичним, итд.

Савез војвођанских Мађара у свом програму из 2004 (SVM 2004) оцењује да су мађарске породице у Војводини жртве „чинилица савремених социјалних појава” које их разграђују. С тим у вези, они траже помоћ матичне земље - Мађарске у обуци специјалиста који би се бавили њиховом породичном и демографском политиком, те сматрају да је рад на просвећивању оно што се „може учини у интересу повећања рађања и васпитања деце”. Они сматрају да дечији додатак треба дати деци већ самим рођењем, залажу се да локална самоуправа помаже породице са већим бројем деце кроз давање одређених бенефиција (јефтине комуналије, бесплатан превоз, бесплатна учила и исхрана у школама и обдаништима). Такође, предлажу стварање „путујућег обданишта”, и у том циљу се залажу за сарадњу са другим друштвеним субјектима, укључујући и „историјске цркве”. Посебно указују на потребу кредитирања обезбеђења кредита за младе брачне парове. У свом Изборном програму 2020–2024 (SVM 2020) се као мањинска странка која заступа националну мањину са изразито ниским природним прираштајем залаже пре свега за бољу организацију здравствене заштите у циљу рађања, за „акредитацију породилишта и установа за неонаталну здравствену заштиту, како би се унапредио квалитет здравствене заштите мајке и новорођеног детета”, те за увођење мера побољшања безбедности и здравља на раду трудница, породилја и дојилја” (SVM 2020). Они, према свему реченом, практично изједначавају породичну са демографском и здравственом политиком, суочени са депопулацијом. Међутим, за разлику од СПП и СДАС, њима не пада на памет да жену посматрају искључиво у функцији пронаталитетне политике.

Међу релевантне странке које нису учествовале на изборима убрајамо Демократску странку (ДС) и Странку слободе и правде (СПП) Драгана Ђиласа.

Демократе указују да се основне друштвене вредности уче у породици, па из тога изводе закључак да је „просперитет породице битан услов за просперитет друштва”, те истичу како

желе Србију „здравих и стабилних породица”. Они се залажу за „подршку породицама, за економско вредновање одговорне улоге мајке и домаћице, за заштиту деце и малолетника од свих видова угрожавања њиховог интегритета” (DS 2004). Нешто одређенији у овом погледу су у свом изборном програму из 2007. године, у коме се предлажу конкретне мере у циљу повећања стопе наталитета (усклађивање радног времена дневног боравка са раним временом мајки на нивоу локалних самоуправа, родитељски додатак за друго, треће и четврто дете и сл). Породична политика, мимо наталитета, посматра се у светлу спречавања породичног насиља и подршке породицама ризичних група (Nikolić i dr. 2010, 568569).

Странка слободе и правде Драгана Ђиласа се залаже за одређене палијативне мере из области заштите права родитеља и деце, не указујући на системски карактер породичне политике. Тако се они залажу за оснивање Алиментационог фонда за случај бракоразводне парнице као подршку самохраним родитељима, за посебну заштиту трудница и породиља, те за финансирање више покушаја вантелесне оплодње (SPP 2017).

КА ЗАКЉУЧИВАЊУ: ОД КОНЗЕРВАТИВНОГ ДО ПОСТМОДЕРНОГ У ПАРТИЈСКИМ ПРОГРАМСКИМ СТАВОВИМА О ПОРОДИЦИ У СРБИЈИ

Као што се из овог кратког прегледа може видети, практично све странке у Србији се опредељују за пронаталитетну политику, при чему неке од њих то чине иако на подручју њиховог деловања постоји позитиван наталитет (муслиманске странке у Рашкој области).

Ако се као критеријум модерности узме слобода жене да одлучује о рађању, извесно је да најконзервативније ставове имају Странка слободе и помирења и СДА Санџака према којима је друштвени статус жене искључиво везан за број деце коју је родила, док се друге странке које су биле предмет анализе крећу у оквирима модерних схватања у погледу креирања популационе политике. Слична ситуација је и са породичном политиком. Породицу све странке третирају као „примарног и традиционалног старатеља деце” (Stropnik 1996, 105), не

перципирајући чињеницу да је у Србији 2017. чак 26% деце рођено ван брака (Stanković 2019, 1241). Неке странке једину функцију породице виде у рађању и васпитавању - при чему посебно наглашавају улогу жене - мајке, док друге уважавају потребу да се жена - мајка и мушкарац - отац подједнако искажу и у својим породичним и у својим каријерним пољима, па се залажу за тзв. двохранитељске породице. Већина странака има разрађене планове за подстицање стварања и одржавања породица, нарочито када се ради о младим брачним паровима. Програми озбиљних странака су детаљно разрађени (СНС, СПС), укључују и однос према једнородитељским породицама, док су други мање детаљни и представљају више скице популационе и породичне политике (ЈС, Ђиласов СПП). Мере које странке предлажу су прилично сличне и подразумевају прераспodelу националног дохотка у корист породица, нарочиту бригу о посебним категоријама породица, усклађивање рада и родитељства, стимулисање рађања кроз различите облике бенефиција, како на државном, тако и на нивоу локалних самоуправа. Изузев СПС чији став није експлицитан, али помиње афирмисање права ЛГБТ популације, из чега последично следе и права у домену породичне политике, остале странке подразумевајуће посматрају породицу као заједницу мушкараца и жене и њихове деце.

Имајући у виду њихов однос према породичној и популационој политици, а на основу њихових програмских ставова по овим питањима, предлажемо следећу класификацију политичких странака чије смо програме разматрали: а) постмодерне - СПС; б) модерне - СНС, СДП, ДС; в) популистичке - ЈС; г) прагматске - СПП, SVM; д) традиционалне - СПАС; њ) конзервативне - SPP, СДА Санцака.

РЕФЕРЕНЦЕ

Antonić, Slobodan. 2014. *Moć i seksualnost: sociologija gej pokreta*. Istočno Sarajevo: Sociološko društvo Republike Srpske. <https://fedorabg.bg.ac.rs/fedora/get/o:7605/bdef:Content/download>, poslednji pristup 1. avgust 2020.

- Čović, Ana. 2015. „Iskustva LGBT roditelja i njihove dece – rezultati longitudinalnih studija”. *Sociološki pregled* 49 (4): 399–418. doi: 10.5937/socpreg1504399C.
- Dimitrijević, Srboљub, D. 2014. „Porodica kao agens socijalizacije u tranzicionom društvu (sociološki aspekt)”. *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Prištini* XLIV (1): 237–247. doi: 10.5937/zrffp44-5903.
- Gavrilović, Ana M, Jugović, Aleksandar L. 2012. A Comparative Study Of Child Welfare In Serbia, Croatia And Bosnia-Herzegovina. *Srpska politička misao* 35 (1): 251272. doi.org/10.22182/spm.3512012.13.
- Giddens, Anthony. 1999. *Treći put: obnova socijaldemokracije*. Zagreb: Politička kultura.
- Golubović, Zagorka. 1981. *Porodica kao ljudska zajednica: alternativa autoritarnom shvatanju porodice kao sistema prilagođenog ponašanja*. Zagreb: Naprijed.
- Marković, Danilo Ž. 2001. *Opšta sociologija*. Niš: Prosveta.
- Macura, Miloš. 1997. „Problem rađanja na Kosovu”. U *Izabrani radovi: Stanovništvo*, Miloš Macura, 311–335. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Milić, Anđelka. 2007a. *Sociologija porodice: kritika i izazovi*. Beograd: Čigoja štampa.
- Milić, Anđelka. 2007b. „Porodica”. U *Sociološki rečnik*, prir. Aljoša Mimica, Marija Bogdanović, 414–415. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Nikolić, Kosta, Dimitrijević, Bojan B., Cvetković, Srđan i Gavrilović, Slobodan, prir. 2010. *Istorija Demokratske stranke: dokumenti 1989-2009*. Beograd: Službeni glasnik, Institut za savremenu istoriju.
- Penev, Goran D., Despić-Pređojević, Jelena R. 2019. „Promene stanovništva Srbije u postjugoslovenskom periodu (1991–2017): važniji demografski aspekti”. *Sociološki pregled* 53 (3): 1183–1216. doi: 10.5937/socpreg53-21902.

- Petrović, Mina. 2011. „Promene bračnosti i porodičnih modela u postsocijalističkim zemljama: zakasnela i nepotpuna ili specifična druga demografska transformacija”. *Stanovništvo* 49 (1): 53–78. doi.org/10.2298/STNV1101053P.
- Petrović, Jasmina S., Zaharijevski, Dragana S. 2015. “Students’ perception of marriage, family and parenthood in the light of religious identity and religious tolerance: A comparative perspective”. *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Prištini* 45 (3): 3–26. doi: 10.5937/zrffp45-9130.
- Puljiz, Vlado. 1999. „Profili obiteljske politike”. *Revija za socijalnu politiku* 6 (1): 21–33. doi.org/10.3935/rsp.v6i1.313.
- Rašević, Mirjana. 1999. *Planiranje porodice kao stil života*. Beograd: Institut društvenih nauka – Centar za demografska istraživanja.
- Rašević, Mirjana. 2018. „Krizna rađanja u Srbiji: noviji uvidi”. U *Ka boljoj demografskoj budućnosti Srbije*, ur. Vladimir S. Kostić, Slavica Đukić-Dejanović, Mirjana Rašević, 25–51. Beograd: SANU, IDN – Centar za demografska istraživanja.
- Sartori, Giovanni. 2002. *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura.
- Segalan, Martin. 2009. *Sociologija porodice*. Beograd: CLIO.
- Stanković, Biljana B. 2019. „Rađanje van braka u Srbiji: nedovoljno istražen fenomen”. *Sociološki pregled* 53 (3): 1241–1270. doi: 10.5937/socpreg53-21823.
- Stropnik, Nada. 1996. „Obiteljske politike u Evropi”. *Revija za socijalnu politiku* 3 (2): 105–115. doi.org/10.3935/rsp.v3i2.471.
- Šuvaković, Uroš. 2004. *Političke partije i globalni društveni ciljevi*. Beograd: Treći milenijum.
- Šuvaković, Uroš. 2010. „Društvene promene i regulisanje položaja političkih partija u Kraljevini Srbiji i prve dve jugoslovenske države”. *Srpska politička misao* 29 (3): 317–332. doi.org/10.22182/spm.2932010.17.

- Šuvaković, Uroš. 2011. *Metodološke studije o pitanjima sociološkog proučavanja političkih partija*. Kosovska Mitrovica: Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini.
- Šuvaković, Uroš. 2013. „Brak i porodica u tranziciji”. U *Pojedinac, porodica, društvo u tranziciji*, ur. Miroslav Krstić, 155–172. Kosovska Mitrovica: Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini <https://fedorabg.bg.ac.rs/fedora/get/o:7403/bdef:Content/download> , poslednji pristup 1. avgust 2020.
- Vujović, Ranka. 2020. „Zabrana telesnog kažnjavanja dece u Srbiji”. *Srpska politička misao* 62 (2): 421–448. doi.org/10.22182/spm.6822020.19.

Извори

- Demokratska stranka [DS]. *Program*. Beograd: GO DS.
- Zakon o političkim strankama, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 36/2009.
- Jedinstvena Srbija [JS]. *Statut stranke (prečišćen tekst)*. Jagodina: Jedinstvena Srbija.
- Republička izborna komisija [RIK]. Izveštaj o ukupnim rezultatima izbora za narodne poslanike Narodne skupštine, 5. jul 2020, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9386/ukupni-rezultati-izbora-za-narodne-poslanike-narodne-skupstine-2020-godine.php> , poslednji pristup 1. avgust 2020.
- Republički zavod za statistiku [RZS]. Saopštenje br. 173, Vitalni događaji 2019, 1. jul. 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201173.pdf> , poslednji pristup 1. avgust 2020.
- Republički zavod za statistiku [RZS]. Stopa ukupnog fertiliteta 2019. <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/180706?languageCode=sr-Latn> , poslednji pristup 1. avgust 2020.
- RTS, 4. april 2009. „Novi zakon - manji broj partija”. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/53806/novi-zakon---manji-broj-partija-.html>.
- Savez vojvođanskih Mađara [SVM]. 2004. *Program Saveza vojvođanskih Mađara*. Subotica: SVM.

- Savez vojvođanskih Mađara [SVM]. 2020. *Izborni program 2020-2024*. Subotica: SVM
- Socijaldemokratska partija Srbije [SDP]. 2009. *Politički program: Socijalno i demokratski za Srbiju*. Niš: SDP.
- Socijalistička partija Srbije [SPS]. decembar 2010. *Program Socijalističke partije Srbije*. <https://www.sps.org.rs/documents/PROGRAM%20SPS.pdf> , poslednji pristup 25. jul 2020.
- Socijalistička partija Srbije [SPS]. decembar 2014. *Programska deklracija „Vizija Srbije 2020”*. <https://www.sps.org.rs/wp-content/uploads/2016/07/Programska-deklaracija-Vizija-Srbije-2020.pdf> , poslednji pristup 25. jul 2020.
- Srpska napredna stranka [SNS]. oktobar 2011. *Bela knjiga: programom do promena*. Beograd: SNS <https://www.sns.org.rs/dokumenti/bela-knjiga-programom-do-promena> poslednji pristup 30. jul 2020.
- Srpski patriotski savez [SPAS]. 2. jun 2018. *Program političke stranke Srpski patriotski savez*. Beograd: SPAS.
- Stranka demokratske akcije Sandžaka [SDAS]. 2009. *Program*. Novi Pazar: SDA Sandžaka.
- Stranka pravde i pomirenja. [SPP]. 2017. *Programska načela*. Novi Pazar: SPP

Uroš V. Šuvaković*

*University of Belgrade, Teacher Education Faculty,
Department of Philosophy and Social Sciences*

FAMILY THROUGH PROGRAM POSITIONS OF THE POLITICAL PARTIES IN SERBIA: AN OVERVIEW OF THE SECOND DECADE OF THE 21ST CENTURY

Resume

Practically all parties in Serbia opt for a pro-birthrate policy, whereas some of them do it although there is a positive birthrate in the area of their acting (e.g. Muslim parties in the region of Raška). This is also understandable since Serbia is faced with a prominent crisis of population growth that has been negative for as many as 29 consecutive years.

The paper gives an overview and analyzes the program positions of the most influential parties in Serbia regarding family, parenthood, and family and population policies. Similarities and differences are indicated in the affiliations of the parties towards these matters and there is an attempt to classify them based on their positions to family, parenthood and birth. If the woman's freedom to decide about having children is taken as the modernity criterion, the most conservative positions are certainly taken by the Justice and Reconciliation Party and the Party of Democratic Action of Sandžak which believe that the woman's social status is related to the number of her children, whereas other parties as the subject of the analysis range within the framework of modern perceptions regarding the creation of the population policy. The situation is similar when it comes to family policy. All parties treat family as a traditional place for looking after children, without perceiving the data that in Serbia in 2017 every fourth child was born out of wedlock. Some of the parties see the only function of the family in having children and their upbringing – with the role of woman/mother particularly emphasized – while others appreciate the need of woman/mother and man/father equally expressing themselves both in their family and career fields, so

* E-mail address: uros.suvakovic@uf.bg.ac.rs.

they advocate so-called “two-breadwinner families”. The majority of the parties have elaborate plans for encouraging the creation and maintenance of families, particularly when it comes to young married couples. The programs of serious parties are fully detailed (the Progressive Party, the Socialist Party), including the position towards single-parent families as well, whereas others are less detailed and rather represent the drafts of population and family policies (United Serbia, Ђilas’s Party of Freedom and Justice). The measures recommended by the parties are quite similar and involve the redistribution of the national income in favour of families, particular care for special family categories, harmonization of work and parenthood, encouraging childbirth through various forms of benefits both at the state level and the local self-government level. Except for the Socialist Party which does not have an explicit position but mentions the promotion of the rights of LGBT population, consequentially referring to the rights in the domain of family policy, other parties by default see family as a union of a man, a woman and their children. Moreover, the Socialist Party is also the only one taking into account the extramarital union as an alternative family form.

Having in mind their position towards family and population policies, and based on their program positions regarding these matters, we recommend the following classification of the political parties whose programs have been considered: a) postmodern - the Socialist Party; b) modern - the Progressive Party, the Social Democratic Party, the Democratic Party; c) populist - United Serbia; d) pragmatic – the Party of Freedom and Justice, the Alliance of Vojvodina Hungarians; e) traditional – Serbian Patriotic Alliance; and f) conservative - Justice and Reconciliation Party, the Party of Democratic Action of Sandžak

Keywords: family, birth, parenthood, family policy, population policy, political parties, program positions, Serbia

*Владимир Ђурић**

Институт за упоредно право, Београд

ОПРАВДАЊА И ОГРАНИЧЕЊА АРАНЖМАНА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ МАЊИНСКЕ АУТОНОМИЈЕ У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Сажетак

У раду се анализирају оправдања и ограничења институционалних аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије у либералној демократији. Оправдање за успостављање таквих аранжмана налази се у потреби за прихватањем концепта колективних права и заступања мањинских колективитета као њиховог титулара. С друге стране, у либералној демократији постоје инхерентна ограничења у погледу конституисања, врсте и обима овлашћења која такви аранжмани могу да обављају.

Кључне речи: нетериторијална аутономија, националне мањине, либерална демократија, оправдања, ограничења

ПОЈАМ

У најширем смислу, нетериторијална аутономија је генерички појам који обухвата различите праксе и теорије оснаживања и самоодређења појединих, нарочито

* Имејл-адреса: v.djuric@iup.rs.

мањинских националних, заједница које не обухватају ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ изискују представљање културног сегмента популације која настањује ту територију (Nimni 2013, 1). У нетериторијалној аутономији често се препознаје, самостално или у комбинацији с другим моделима којима се олакшава учешће мањина у јавним пословима, како решење за неповољни положај мањина које због своје дисперзивности не могу остварити територијалну аутономију тако и алтернатива мањинском територијалном национализму и безбедносним изазовима које могу да проузрокују захтеви мањинских политичких елита за увођењем територијалне аутономије (видети Nimni 2007, 345–364; Roshwald 2007, 365–378; Kymlicka 2007, 379–393; Nootens 2015, 33–55; Coakley 2016, 1–23; Smith and Hiden 2012, 109; Ghai 2002, 9; Lapidoth 1997, 40). Будући да се може поимати као генерички појам који се односи на различите *практике и теорије*, нетериторијална аутономија мањинских националних колективитета може да обухвати и/или буде у блиској вези са другим појмовима из широког појмовног спектра који се односи на аутономију, али и друге категорије политичке и правне науке од значаја за положај различитих заједница. Отуда је за исправно сагледавање аранжмана нетериторијалне аутономије (самоуправе) и разматрање оправдања, али и ограничења која тим аранжманима намеће политички поредак либералне демократије потребно дати макар почетно одређење појма нетериторијална аутономија. Она подразумева *самоуправу групе особа кроз суб-државни ентитет са нетериторијалним карактером у стварима које се сматрају виталним за одржавање и репродукцију њихових дистинктивних културних особености које могу да се односе на језик, културу, религију или обичаје* (Online Compendium Autonomy Arrangements in the World 2016). Под суб-државним ентитетом подразумева се институционални оквир, тачније тела и аранжмани посредством којих се нетериторијална аутономија остварује.

ТЕОРИЈСКО ИСХОДИШТЕ

Исходиште савременог концепта нетериторијалне аутономије везује се за аустро-марксисте и њихово поимање решавања националног питања у Аустроугарској монархији. Карл Ренер (*Karl Renner*), аустријски конституционалиста и политичар, залагао се за напуштање тзв. атомистичко-централистичке школе која почива на схватању да је држава збир индивидуалних резидената и заступао је становиште према коме би држава требало да буде уређена као својеврсна федерација нација које нису повезане ни са једним регионом. Заправо, Ренер се на основу персоналног принципа као конститутивног залагао за раздвајање нација и уније индивидуа, за сложени институционални аранжман, решење према коме би етничке групе („нације”) биле организоване као корпоративни самоуправни ентитети засновани на индивидуалном чланству, пре него на територијалном принципу или пребивалишту. Нације би се формирале на основу слободне воље поједин(а)ца и имале би статус правног лица јавног права који би био уставноправно гарантован. Будући правна лица јавног права, нације би биле слободне да управљају својим интересима у областима образовања и културе и имале би властите законодавне и извршно-управне органе. Такво устројство „нација” било би праћено и њиховим пропорционалним представљањем у органима на нивоу читаве државе који би били надлежни за питања од интереса за све грађане (Renner [1899] 2005, 15–47). Тај модел је подразумевао обавезно национално изјашњавање сваког лица које би било уписано у посебан регистар националности који би служио за спровођење избора за савете националности. Нације би имале своје уставе, баш као што би га имала и држава и, посредством својих савета, имале би могућност законодавне активности у областима које су од интереса за нацију (31–35.). Дакле, таква аутономија нација би почивала на следећим основним принципима: обавезном националном изјашњавању, изборима за савете нација, колективним правима, нетериторијалном јавноправном карактеру нација и сепаратном законодавству у стварима од њиховог интереса, што би заправо значило изузимање одређених питања из

општег државног законодавства и персоналну примену права. Персонални принцип и корпоративни карактер нација се у делу Ота Бауера (*Otto Bauer*), још једног проминентног аустријског социјалдемократе, изричито назива *национална аутономија* (Goemans 2013, 25–38).

Суштинска разлика између Ренеровог модела и модела нетериторијалне аутономије који су историјски настали пре политичке модерне, као што је то био систем милета у Отоманској империји (видети Erk 2015), огледа се у чињеници да би аутономне заједнице требало да буду организоване демократски и засноване на сагласности индивидуе да припада заједници (Nimni 2005, 10). Ренеров модел никада није прихваћен на нивоу Аустроугарске,¹ па чак ни као део политичког програма његове Социјалдемократске партије, али је предмет честе анализе у савременим теоријским приступима нетериторијалној аутономији. Ти се приступи разликују у једном важном погледу. Разлике се састоје у томе што се у једном приступу нетериторијална аутономија одређује као конститутивни елемент модела који се сматра алтернативом либералној грађанској демократији, док се у другом приступу она поима као могућа корекција либералне грађанске демократије.

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА У ПОЈЕДИНИМ ТЕОРИЈСКИМ МОДЕЛИМА ДЕМОКРАТИЈЕ

Први приступ у различитим теоријским моделима демократије односи се на везу између нетериторијалне аутономије, с једне, и модела консочијативне демократије и расподеле политичке моћи (*power sharing-a*), с друге стране. Према Лијпхартовом (*Lijphart*) моделу, консочијативна демократија има за циљ укључивање заједница у плуралном друштву у процес расподеле политичке моћи (*power sharing*) у којем се све заједнице које у њему партиципирају осећају

1 Након Првог светског рата, прихватајући захтеве мањинских политичких елита и делом инспирисане Ренеровим теоријским моделом, поједине балтичке државе, попут Естоније и Литваније, усвојиле су своје законе о националној културној аутономији. Нарочито је естонски закон из 1925. био проминентан у тадашњој Европи и делом је послужио као инспирација за нека од данашњих позитивноправна решења (Smith and Hiden 2012, 1–165).

као заступљени партнери. Таква демократија устројена је на принципима велике коалиције између културних различитости, вета на ствари од виталног значаја за континуитет заједница, пропорционалности у представљању и сегменталној аутономији сваке заједнице. Остављајући за сада по страни друге елементе модела консоцијативне демократије,² важно је истаћи да, по овом аутору, сегментална аутономија значи „владавину мањине над самом собом у области од ексклузивног значаја за њу” (Lijphart 1977, 31–41). Дакле, судећи на основу изложене дефиниције, могло би се закључити да су сегментална и нетериторијална аутономија истоветни појмови. Сходно томе, намеће се питање да ли таква, лијпхартовски схваћена, нетериторијална аутономија може постојати ван консоцијативне демократије. У појединим теоријским студијама, понекад чак и од стране истих аутора, не износе се истоветни ставови о односу између нетериторијалне аутономије и консоцијативне демократије. Тако Нимни (*Nimni*), један од најистакнутијих аутора студија о нетериторијалној аутономији, у својим ранијим радовима, уз реферисање на значај Ренеровог модела за савремене расправе о мултикултурализму, стоји на становишту да је нетериторијална аутономија облик *агонистичког патриотизма* и модел који може да издржи критике упућене консоцијативној демократији која заправо сугерише делиберативну демократију (Nimni 2007, 358), чиме упућује на различитост између нетериторијалне аутономије и консоцијативне демократије. У каснијим радовима исти аутор пак истиче да је консоцијативна демократија један од најпознатијих модела нетериторијалне аутономије (Nimni 2015, 71). У радовима других аутора указује се и на друге могуће разлике између модела консоцијативне демократије и нетериторијалне аутономије у које, примера ради, спада и она према којој консоцијативне институције могу бити либералног карактера, а не искључиво корпоративног, јер у њима могу партиципирати странке с изборном подршком, а не само етничке партије (McGarry and Moore 2005, 88–89). Но, без

2 Према Лијпхартовом схватању, есенцијални карактер велике коалиције не лежи толико у неком одређеном институционалном аранжману, колико у партиципацији лидера свих значајних сегмената у вођењу плуралног друштва. Међусобни вето значи да се ни једна важна одлука не може донети насупрот изричитом противљењу једног сегмента плуралног друштва. Пропорционалност је метод алокације послова у јавној служби и финансијских ресурса између различитих сегмената плуралног друштва (Lijphart 1977, 31–41)

обзира на разлике, јасно је да је нетериторијална аутономија у оквиру таквих разматрања један од елемената консочијативне демократије, толико важан и упечатљив да је, по мишљењу појединих аутора, јасно да је, у крајњој линији, Ренеров модел и подразумевао да нетериторијална аутономија иде „руку под руку” с консочијативном демократијом (Smith 2008, 96).

Аранжмани нетериторијалне аутономије могу теоријски бити смештени и у другачији контекст. Наиме, њихово оправдање може се засновати на привржености колективним правима (Salat 2015, 251). Појам колективних права у савременом теоријском дискурсу реafirмисао је Кимлика (*Kymlicka*) кроз модификацију класичне либералне концепције индивидуалних права. Полазећи од пресудног значаја који припадништво одређеној култури има за појединца у погледу доношења суштинских вредносних одлука и одређујући појам културе посредством „социјеталне културе” коју изједначава с појмом нације и народа, Кимлика изводи закључак да су нације за појединца подручје слободе и једнакости, а стога, у смислу либералне теорије, „одговарајуће јединице” којима треба обезбедити „групно-диференцирана права” (Kymlicka 1995). Дакле, због својих структуралних недостатака, појам јединствене политичке заједнице једнаких грађана (поредак класичне либералне грађанске демократије), би требало да буде допуњен признавањем додатних мањинских права која се могу вршити само колективно (Smith, 2014, 15). Другим речима, колективна права су у оквиру таквог приступа нужан и прихватљив коректив либералне грађанске демократије. Остављајући по страни сложено питање постојања и садржине колективних права (видети Јовановић 2008а, 89–107; Јовановић 2008б, 25–46; Ђурић 2019, 84–100), требало би истаћи једну важну напомену – признавање колективних права, шта год их чинило, а у њих сасвим сигурно спада право на нетериторијалну аутономију (самоуправу), намеће важно питање тела, тачније институционалног аранжмана посредством кога се колективна права врше. Ако се колективна права, тачније права колективитета као група, прихвате као коректив класичне либералне демократије, онда је јасно да се у оквиру тако коригованог политичког поретка нужно мора обезбедити конституисање и деловање тела која оличавају

колективитете и посредством којих се остварује нетериторијална аутономија националних мањина. Једноставно, рађа се питање заступања колективитета (Јовановић 2004, 166–168; Јовановић 2008b, 33–36). Но, решавање тог питања сусреће се са новом дилемом – да ли кориговани модел либералне демократије ипак намеће извесне лимите успостављању и деловању таквих институционалних аранжмана. Управо су том питању посвећени одељци који следе. Чини се да би пажња требало да буде фокусирана на две, међусобно прожете, и већ наведене групе питања: 1. конституисање аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије и 2. количина и врста овлашћења коју такви институционални аранжмани могу да врше.

КОНСТИТУИСАЊЕ АРАНЖМАНА МАЊИНСКЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Основна питања која се у вези с образовањем аранжмана нетериторијалне аутономије намећу су начин на који би они требало да буду конституисани и субјекти који би у процесу њиховог формирања требало да учествују. Упркос чињеници да у упоредном праву постоје различити варијетети таквих аранжмана (Ђурић 2018), поједини аутори истичу да је свим случајевима мањинских нетериторијалних аранжмана заједнички правни проблем како образовати таква тела и на који начин изабрати представнике који ће имати демократски легитимитет да представљају мањину/е у таквим телима (Korhecz 2002, 161). Другим речима, нетериторијална аутономија покреће озбиљна питања у вези с легитимитетом и репрезентативношћу тела посредством којих се остварује (Decker 2008, 103). У тој матрици резоновања поједини аутори закључују да логика уставно-правног признања посебног положаја мањинских колективитета налаже решење које се састоји у стварању посебног представничког тела мањинске заједнице, актом јавног права, чији би персонални састав бирали сâми представници мањинских заједница, како би интереси тог колективитета на што аутентичнији и репрезентативнији начин били заступани и чиме би се, истовремено, обезбедио демократски легитимитет таквих тела (Јовановић 2008b, 36).

Доследно изведено, такво схватање води закључку да би тела мањинске нетериторијалне аутономије и њихови чланови требало да буду изабрани на непосредним изборима (Јовановић 2005, 645) од стране припадника самих мањинских заједница.

Чини се, међутим, да се изложено схватање не може прихватити сасвим и без резерве. Најпре, оно се може проблематизовати са становишта тешкоће одређивања лица која би требало да уживају бирачко право на непосредним изборима који би требало да обезбеде демократски легитимитет таквих тела. Иако је у упоредном праву основни критеријум у погледу одређивања титулара бирачког права самоидентификација лица, ипак је приметна тенденција објективизације критеријума, што отвара не само питање ко је властан да такве критеријуме пропише (држава или мањинска заједница), већ, што је можда и важније, ко је надлежан да оцењује њихову испуњеност (Ђурић 2018, 315). Док креирање бирачких спискова, ближе уређивање објективних критеријума за утврђивање припадности мањини, па чак и непосредно одлучивање о томе да ли су у сваком појединачном случају они испуњени, може да буде значајно овлашћење тела нетериторијалне аутономије,³ дотле је јасно да било какво прописивање додатних критеријума, макар они били оправдани потребом да се спрече злоупотребе самоидентификације, представља могућност да се одлучује о осетљивом питању националне припадности једног лица, па чак и да такво одлучивање, у последњој инстанци, врше органи суверене државне власти. То неминовно резултира конфликтом између две уставне вредности – демократског легитимитета који се схвата искључиво у контексту непосредних избора, с једне стране, и слободе испољавања националног идентитета, с друге стране, заправо представља сукоб између онога што је Кимлика назвао „спољашњом заштитом” групе и „унутрашњом рестрикцијом” индивидуалних права чланова групе (Кумлика 1995, 42).

Чак и када би се стало на становиште да би се такав сукоб могао разрешити у оквирима теоријског коректива либералне демократије који полази од потребе признавања колективних права, схватање према коме логика уставно-правног признања

³ Иако је, по природи ствари, јасно да би, макар у случају првих избора, такве критеријуме морала да пропише држава!

посебног положаја мањинских колективитета налаже да, у циљу обезбеђивања демократског легитимитета, посебно представничко тело мањинске заједнице бирају њени припадници на непосредним изборима би се могло подвргнути додатном и теоријски изазовнијем преиспитивању. Наиме, признавање колективних права и нетериторијална мањинска аутономија, представљају, као што је истакнуто, својеврсну „корекцију” класичне либералне демократије и либералног приступа људским правима. Ако је већ таква „корекција” у контексту постојања, нормативног регулисања и практичног остваривања мањинске нетериторијалне аутономије потребна и прихватљива, зашто се онда демократска легитимација тела нетериторијалне аутономије мора искључиво разумети у класичном либералном значењу тог појма? Није ли могуће и сврсисходније предвидети и нормативно изразити аналогну „колективну” корекцију демократског легитимитета предвиђањем да на изборима за тела мањинске самоуправе учествују мањинске организације као претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета?

Заговорници тезе према којој су непосредни избори од стране припадника мањина неопходни у циљу обезбеђивања демократског легитимитета институционалних аранжмана нетериторијалне аутономије препознају решење према коме заступање мањина могу да врше њихова културна, просветна и слична удружења и организације као израз духа класичног либерализма, те одраз још увек доминантног индивидуалистичког дискурса. Због тога они проблематизују сврсисходност поверавања колективних интереса мањине који би требало да буду правно заштићени удружењима, која превасходно настају удруживањем појединаца који желе да заштите сопствене интересе (Jovanović 2008b, 36). Ако би се можда и могло стати на становиште да се изложене примедбе делимично могу односити на случај да заступање мањина као колективитета *непосредно* врше њихова удружења, оно се сасвим сигурно не би могло протегнути и на случај посебних тела у чијем би конституисању учествовала таква удружења. Наиме, постојање посебних тела која би оличавала мањинске колективитете и посредством којих би се остваривала њихова

нетериторијална аутономија у потпуности одговара концепту колективних права, али управо и концепт колективних права упућује на колективно учешће мањинских удружења у конституисању таквих тела. Другим речима: логички није одрживо да се либерална индивидуалистичка концепција коригује институтима колективних права и нетериторијалне аутономије, а да се демократска легитимизација тела која оличавају такве колективитете и остварују нетериторијалну аутономију укорењује управо у индивидуалистичкој концепцији (један припадник мањине један глас). Штавише, мањинска културна и просветна удружења не настају простим удруживањем појединаца који желе да заштите сопствене интересе, већ, управо супротно, настају удруживањем појединаца који настоје да афирмишу вредности, промовишу колективне интересе и заштите дистинктивне карактеристике националне мањине којој припадају. Такође, иако је питање конституисања и постојања националних мањина, нарочито оног конституисања и постојања које је правно релевантно, изузетно сложено, а што, између осталог, на међународном плану резултира помањкањем правнообавезујуће дефиниције националне мањине, ипак би требало истаћи да се, почевши од познате дефиниције проф. Капотортија (Capotorti 1979, 96),⁴ у многим националним законодавствима нормативно изражава, а у теоријским образлагањима тог питања указује да је концептуализација „мањине” заснована на одговарајућој комбинацији субјективних и објективних компоненти (Pentassuglia 2002, 68). Управо полазећи од субјективних компоненти у концепту мањине, меже се стати на становиште да у конституисању тела мањинске нетериторијане аутономије могу и да би искључиво требало да учествују мањинска удружења, јер су она израз и потврда претходно исказаних осећаја солидарности и бриге усмерених на очување сопствене заједнице. У том смислу, може се закључити да у либералној демократији која је обogaћена концептом колективних права конституисање аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије, управо због тога што су они колективног

4 Та дефиниција предвиђа да се израз „мањина” односи на „групу, бројчано мању од остатка становништва државе, која је у недоминантном положају, а чији чланови – држављани те државе - имају етничке, верске или језичке карактеристике другачије од остатка становништва и исказују, макар и имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, традиције, вере или језика.”.

карактера, подлеже ограничењу оличеном у немогућности примене легитимацијске формуле репрезентације, нарочито због тога што у случају тела која представљају мањине и чине мањинску нетериторијалу аутономију по среди није политичка репрезентација. Но, то нас доводи до још једног аспекта ограничења која, чак и колективним правима коригована, либерална демократија поставља таквим аранжманима.

ОВЛАШЋЕЊА АРАНЖМАНА МАЊИНСКЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Поједини теоретичари нетериторијалне мањинске аутономије јасно указују да постоје реални практични лимити количине и врсте овлашћења која могу бити додељена заједници која није територијално опредељена, што можда доводи у питање и легитимност описивања тог модела изразом „аутономија” (Coakley 1994, 311). Осим реалних практичних лимита, требало би размотрити питање да ли постоје лимити количине и врсте овлашћења која институционални аранжмани нетериторијалне аутономије могу да имају, а који следе из саме природе либералне демократије. Две су групе међусобно повезаних питања које би у том смислу требало размотрити: 1. која је садржина овлашћења која би такви аранжмани требало да имају и у ком обиму би их они могли вршити и 2. каква је правна природа таквих овлашћења.

Признавање колективних права, а нарочито колективног права на нетериторијалну аутономију, и институционализација аранжмана посредством којих се таква аутономија остварује и њен колективни титулар заступа, имплицирају да такви аранжмани, за разлику од невладиних организација, добијају материјалне ресурсе и ауторитативна овлашћења на регуларној основи (Osipov 2013a, 18–20; Osipov 2013b, 3–13). Поставља се међутим питање да ли се на основу самог јемства колективних права и нетериторијалне аутономије у политичком поретку либералне демократије може нешто више рећи о садржини ауторитативних овлашћења која би такви аранжмани требало да имају? На основу сагледавања упоредних решења и нормативне разраде права на нетериторијалну аутономију у упоредном

праву, ни на који начин се не може извести потпуни закључак о униформности садржине ауторитативних овлашћења која таква тела имају. Напросто, таква тела, будући да су институционални вид остваривања права на нетериторијалну аутономију, морају бити снабдевена одређеним ауторитативним овлашћењима, али која ће то овлашћења бити зависи од специфичних прилика и потреба у свакој држави (Ђурић 2018, 318–319). Начелно, опсег тих овлашћења није велики и приметно је да законодавства држава у којима постоји политички поредак либералне демократије, а у којима су институционализовани такви аранжмани, инклинирају ка њиховим управљачко-партиципативним овлашћењима. Уочљиво је, штавише, да се она устручавају да им доделе регулаторна овлашћења, тачније да им признају право и могућност да нормативно уређују поједине друштвене односе општим и апстрактним правним нормама (Ђурић 2018, 319). То је и разумљиво, јер се у политичком поретку либералне демократије заснованом на грађанској суверености нормативна функција уређивања друштвених односа поверава представничким телима која оличавају политичке заједнице правно и политички равноправних људи и изражавају принцип грађанства као основно конститутивно начело политичке организације. Дакле, по природи ствари, у либералној демократији постоје инхерентни лимити регулаторним овлашћењима која могу бити додељена телима етничких заједница на нетериторијалној основи. Такође, изузев у уском обиму и то искључиво на локалном нивоу, овлашћења аранжмана нетериторијалне аутономије у упоредном праву не подразумевају ни право вета.⁵ То је јасно већ због тога што је вето, као што је истакнуто, конститутивни елемент консоцијативне демократије. Другим речима, право вета представља горњу границу садржине и обима вршења овлашћења нетериторијалних мањинских аранжмана која, по природи ствари, у политичком поретку либералне демократије не може да буде пређена, а да то не представља суштинско модификовање таквог поретка и његово превођење у консоцијативну демократију.

5 Примера ради, мађарско законодавство које можда и пренаглашено регулише институт „права на сагласност” мањинских самоуправа везује остваривање тог права за локални ниво одлучивања, а само „право на сагласност” нема карактер апсолутног вета (Vizi 2015, 47).

Такође се може поставити питање да ли је признавање колективних права и постојање институционалних аранжмана нетериторијалне аутономије у политичком поретку либералне демократије суочено са одговарајућим лимитима у погледу правне природе овлашћења која такви аранжмани могу да обављају. Другим речима, да ли се овлашћења таквих тела, полазећи од јемства колективних права, укључујући и права на нетериторијалну аутономију, могу сматрати изворним и следствено томе овлашћењима која не могу бити одузета и умањена, а да то не представља нарушавање тих права, и чије вршење може бити предмет само контроле законитости, или их треба разумети као државна, али поверена овлашћења, уз задржавање права државе да их одузме, промени и/или обезбеди њихово исправно вршење чак и контролом целисходности. На основу упоредног истраживања, јасно је да се таква овлашћења без њиховог уставног опредељивања и прецизирања, као што се то чини у случају локалне самоуправе, не могу сматрати изворним, нарочито и због тога што, као што је истакнуто, не подразумевају регулаторне функције и што се предвиђају искључиво законима, дакле што, у крајњој линији, у земљама грађанске демократије, зависе и морају да зависе од воље законодавца (Ђурић 2018, 320).

ЗАКЉУЧАК

Иако се у контексту различитих теоријских модела демократије нетериторијална мањинска аутономија испрва везивала за консоцијативну демократију и била сматрана њеним конститутивним елементом, посредством концепта колективних права и потребе како да се осигура њихово вршење тако и да се обезбеди заступање њиховог колективног титулара, концепт нетериторијалне аутономије доживео је својеврсно оправдање и нормативно прихватање и у политичком поретку либералне демократије. Ипак, и кориговани модел либералне демократије намеће извесне лимите институционалним аранжманима нетериторијалне мањинске аутономије и то како у погледу њиховог конституисања тако и у погледу количине и врсте овлашћења коју такви аранжмани могу да врше. Захтев за демократском легитимизацијом тела нетериторијалне мањинске аутономије која би подразумевала непосредне

изборе на којима учествују припадници мањине чини се да не може да буде теоријски потпуно прихваћен, јер се суочава са контрааргументима који се тешко могу пренебрегнути. Најпре, одређивање лица која би требало да уживају бирачко право на непосредним изборима неминовно води тешко решивом конфликту између демократског легитимитета који се схвата искључиво у контексту непосредних избора и слободе испољавања националног идентитета. Штавише, будући да колективна права и нетериторијална мањинска аутономија представљају својеврсну „корекцију” класичне либералне демократије која се може сматрати потребном и прихваћивом, јасно је да се легитимација тела посредством којих се таква аутономија врши дâ утемељити на учествовању мањинских организација у њиховом избору, тим пре што су такве организације претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета, а што је у складу и са неопходношћу испуњавања субјективних критеријума за постојање националне мањине. Такође, класична легитимацијска формула репрезентације није примењива на конституисање таквих тела, јер она, иако представљају мањине и чине мањинску нетериторијалу аутономију, нису политичка представништва. А нису, нити у либералној демократији могу да буду политичка представништва, између осталог и због тога што се у политичком поретку заснованом на грађанској суверености уређивање друштвених односа поверава представничком телу које оличава политичку заједницу правно и политички равноправних људи. У том смислу, јасно је да у либералној демократији, чак и када се признају колективна права, по природи ствари, постоје инхерентни лимити регулаторним овлашћењима која могу бити додељена аранжманима нетериторијалне мањинске аутономије, као и да ти аранжмани не могу имати право вета, напосто због тога што би то право подразумевало суштинску измену таквог политичког поретка и његово претварање у консоцијативну демократију. Због тога се нетериторијална мањинска аутономија у политичком поретку либералне демократије превасходно може схватити као „нова јавна управа” или „индиректна администрација” у домену културних и образовних политика која се разликује од *power sharing* – а, јер не имплицира нужно поделу власти и надлежности (Osipov 2013a, 18–20).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Capotorti, Francesco. 1979. *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. New York: United Nations. E/CN 4/Sub/2/384.
- Coakley, John. 1994. "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy." *International Political Science Review* 15 (2): 297–314. doi:10.1177/019251219401500305
- Coakley, John. 2016. "Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy." *Ethnopolitics* 15 (1): 1–23. doi:10.1080/17449057.2015.1101842
- Decker, Christofer. 2008. "Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy." In *The Participation of Minorities in Public Life*, 101–112. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Ђурић, Владимир. 2018a. *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava, Knj. 1. Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u uporednom pravu*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Ђурић, Владимир. 2018b. *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava, Knj. 2. Neteritorijalna manjinska samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Erk, Jan. 2015. "Non-territorial Millets in Ottoman History." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, eds. Tove Malloy and Francesco Palermo, 119–132. Oxford: Oxford University Press.
- Ghai, Yash. 2002. "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis." In *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, ed. Yash Ghai, 1–28. Cambridge: Cambridge University Press.

- Goemans, Piet. 2013. "National Cultural Autonomy: Otto Bauer's Challenge to Liberal Nationalism." In *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David Smith, 25–38. Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien: Peter Lang.
- Jovanović, Miodrag. 2005. "Recognizing Minority Identities Through Collective Rights." *Human Rights Quarterly* 27 (2): 625–651. doi: 10.1353/hrq.2005.0019
- Jovanović, Miodrag. 2004. *Kolektivna prava u multikulturalnim zajednicama*. Beograd: Službeni glasnik.
- Jovanović, Miodrag. 2008a. „Postoje li kolektivna prava?” *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 56 (1): 89–107.
- Jovanović, Miodrag. 2008b. „Postoje li kolektivna prava? - II deo.” *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 56 (2): 25–46..
- Korhecz, Tamas. 2002. "Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia." *International Journal on Minority and Group Rights* 9(2): 161–181. doi:10.1163/157181102761163109
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will. 2007. "National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms", *Ethnopolitics* 6 (3): 379–393. doi: 10.1080/17449050701487389
- Lapidoth, Ruth. 1997. *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington: US Institute of Peace Press.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- McGarry, John and Moore, Margaret. 2005. "Karl Renner, power sharing and non-territorial autonomy." In *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni, 74–94. London-New York: Routledge.

- Nimni, Ephraim. 2005. "Introduction: National Cultural Autonomy Revisited." In *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni, 1–12. London-New York: Routledge.
- Nimni, Ephraim. 2007. "National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism." *Ethnopolitics* 6 (3): 345–364. doi:10.1080/17449050701487363
- Nimni, Ephraim. 2013. "The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy." In *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David Smith, 1–24. Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien: Peter Lang.
- Nimni, Ephraim. 2015. "Minorities and the Limits of Liberal Democracy, Democracy and Non-Territorial Autonomy." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, eds. Tove Malloy and Francesco Palermo, 57–82. Oxford: Oxford University Press.
- Nootens, Geneviève. 2015. "Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy-Oriented Analysis of Ethnic Politics." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, eds. Tove Malloy and Francesco Palermo, 33–55. Oxford: Oxford University Press.
- Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info.
- Osipov, Alexander. 2013a. "Can 'non-territorial' serve as a category of analysis? Between 'thick' and 'thin' approaches." *European Consortium for Political Research, 41st ECPR Joint Session of Workshops*: 1–20. Mainz: Johannes Gutenberg Universität. doi:10.1163/15718115-02503008
- Osipov, Alexander. 2013b. "Changing the Angle: Does the Notion of Non-Territorial Autonomy Stand on Solid Ground?" *European Centre for Minority Issues Brief no. 29*: 3–13. doi:10.13140/RG.2.2.26947.60967
- Pentassuglia, Gaetano. 2002. *Minorities in International Law*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- Renner, Karl. [1899] 2005. "State and Nation." In *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni, 15–47. London-New York: Routledge.
- Roshwald, Aviel. 2007. "Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-cultural Diversity." *Ethnopolitics* 6 (3): 365–378. doi: 10.1080/17449050701487371
- Salat, Levente. 2015. "Conclusion." In *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*, eds. Tove Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi, 249–275. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, David. 2008. „The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period?" In *The Participation of Minorities in Public Life*, 87–100. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Smith, David and Hiden, John. 2012. *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*. London-New York: Routledge.
- Smith, David. 2014. "Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges." In *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, ed. Z. Kántor, 15–24. Budapest: L'Harmattan.
- Vizi, Balázs. 2015. „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?" In *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*, eds. Tove Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi, 31–52. Oxford: Oxford University Press.

Vladimir Djurić*

Institute of Comparative Law, Belgrade

**THE JUSTIFICATIONS AND THE LIMITS OF THE
MINORITY NON-TERRITORIAL ARRANGEMENTS IN
LIBERAL DEMOCRACY**

Resume

In this paper the author analyses the justifications and the limits of minority non-territorial autonomy arrangements in liberal democracy. Non-territorial autonomy can be defined as a self-rule of a group of persons through a sub-state entity with a non-territorial character, in matters considered vital for the maintenance and reproduction of their culturally distinctive features which could be their language, culture, religions or customs. The concept of non-territorial autonomy is essentially linked with national minorities and with institutional arrangements for their representation and for the exercise of such autonomy. This concept, named as segmental autonomy, along with grand coalition, mutual veto and proportionality, is considered to be one of the constitutive elements of the consociational democracy model. The justification for the adoption of the minority non-territorial autonomy concept within liberal democracy model could be found in the necessity of the collective rights' acknowledgement and the representation of national minorities as their subjects, theoretically based on Kymlicka's works. On the other hand, it seems to be some inherent limits for the creation of the non-territorial minority arrangements in the liberal democracy model. First of all, there is a problem linked with the democratic legitimacy of such arrangements. Many authors are of the opinion that the democratic legitimacy of the non-territorial minority bodies can only be achieved through free elections in which the voters are persons belonging to national minorities and which are enrolled in the separate voter's register. That solution creates huge and probably unsolvable problem of competences for the solution of disputes in case of a conflict between two constitutional values: democratic legitimacy if it is based on described election

* E-mail address: v.djuric@iup.rs.

model and the freedom of ethnic affiliation, namely a conflict between individual self-identification and the objective, eventually legally defined, criteria for the estimation of one persons' origin which can, in last instance, involve the state authorities. But that kind of problem isn't the only argument for the thesis of the existence of the inherent limits for the creation of the non-territorial minority arrangements in the liberal democracy model. To be specific: if the acknowledgement of the collective rights and the necessity of the fondation of the non-territorial autonomy arrangements are the acceptable and required correction of the classical liberal democracy model, than we can claim that minority cultural and educational associations should take part in the establishment of the minority non-territorial arrangements, especially because they are emanation of the previously expressed collectivity and of the sense of solidarity which are subjective elements in the concept of a minority. Moreover, minority non-territorial arrangements are not political representations and their legitimisation can't be founded on the classical liberal legitimacy formula. That lead us to the second type of the inherent limitations for the non-territorial minority arrangements in the liberal democracy model. In liberal democracy the normative functions are vested in the political representations. Because of that, the regulatory functions are exceptional among the public powers of those arrangements. Moreover, the veto power can't be a part of the those arrangements' public powers because it would mean the recomposition of the liberal democracy model and turn to the consociational democracy model.

Keywords: Non-territorial autonomy, national minorities, liberal democracy, justifications, limits

*Милош Станић**

Институт за упоредно право, Београд

ПРАВНА АНАЛИЗА НАЈНОВИЈИХ УСТАВНИХ АМАНДМАНА У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ**

Сажетак

У Руској Федерацији је током јула месеца ове године на референдуму усвојен низ уставних амандмана. Имајући у виду чињеницу да је Русија једна од најзначајнијих држава света јавља се научна и друштвена потреба за њиховим проучавањем. Стога су предмет истраживања усвојени амандмани, са циљем да се, пре свега, употребом нормативног и у мањој мери упоредноправног метода одговори на два питања. Прво, у чему се, након њих, огледа измена уставне грађевине у Русији? Друго, шта би могла да буде интенција уставотворца? Одговор на прво питање је једноставан. Након ових амандмана, јасно је, додатно је ојачан, у уставноправном смислу, положај председника. Одговор на друго питање не може да буде одређен, с обзиром на уставну историју и уставну праксу ове земље. Без обзира на то што се сматра да су уставне измене чињене по мери садашњег председника, аутор сматра да се оне, пре свега, чине за неког будућег лидера, који ће у Русији морати да буде пронађен након Владимира Путина.

Кључне речи: устав, амандмани, систем власти, председник, Руска федерација

* Имејл-адреса: m.stanic@iup.rs.

** Овај рад настао је као резултат рада на пројекту „Српско и европско право-упоређивање и усаглашавање“ (ев. број 179031) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

УВОД

Сви уставни постсоцијалистичких држава у Европи су усвојени у транзиционом периоду, који је обележен сукобом старих и нових идеологија (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 77). То је важило и за Русију, велику државу, коју карактерише како богата културна и историјска баштина, тако и разноврсна и богата уставна историја (Fejšančić 2014, 195). Раздобље од 1989. до 1993. било је бременисто тражењем новог уставног и политичког модела (Boban 2006, 59–60), чије је обележје био изражен сукоб између Парламента и председника. Јабука раздора је било питање да ли ће председник или Парламент имати већу контролу над Владом (Ogushi 2009, 9). Овај сукоб је, поред нерешених политичких питања, био и последица, како огромног економског улога, тако и недостатка непристрасног јавног сектора (Huskey 1995, 459). На крају, председник је насилним путем постигао превласт над осталим органима државне власти, те је у складу са решењима новог Устава из 1993. године и у уставноправном погледу постао најјача политичка институција у руској држави (Boban 2006, 63). Уколико се осврнемо ка најближој прошлости, и то оној из комунистичког периода, видећемо да је овакав положај руског председника развијен из положаја Централног комитета КП СССР-а. Заправо, улога председника и Владе слична оној Централног комитета КП СССР-а и Комитета министара СССР-а (Ogushi 2009, 4). На тај начин је установљен систем „делегатске демократије” у оквиру које не постоји начин да бирачи уклоне егзекутиву која више није у складу са њиховим жељама, уз немогућност да „политички аутсајдери” без претходног филтрирања дођу на неку битну функцију (Huskey 1995, 461, 465–466).

Када је о развоју руске уставности реч, кључна тенденција од доношења Устава 1993. године била је президенцијализација, јер је још први руски председник покренуо „помицање” државне машинерије ка чистом председничком систему власти (Zaznaev 2008, 32). Након Бориса Јељцина, Владимир Путин је додатно успео да успостави „вертикалну моћ”, која је била карактеристична за комунистички период (Ogushi 2009, 18–19), те је развојем „у дубину” партије Јединствена Русија омогућио

учвршћивање полупредседничког система власти (Ogushi 2009, 20; Oversloot 2007, 45). Услед тога, поједини теоретичари веле да је руски систем толико прожет снажном улогом председника да може стати у исту равн са америчким системом власти или са другим аранжманима, које одликује снажан положај председника (Nichols 1998, 11). Имајући то у виду, а пре свега због велике председникове моћи у литератури се Русија често дефинише као председнички, а не полупредседнички систем власти, јер су овлашћења председника Русије превазилазила, још и пре најновијих уставних измена, она решења која у оквиру европских држава имају оне земље са полупредседничким системом власти (Boban 2006, 65; Видети и Stanić 2017, 65–77). У најмању руку, имајући у виду целину институционалних решења, систем власти се приближава председничком институционалном моделу (Simović 2008, 221), односно представља „најодлучнију председничку верзију од свих полупредседничких система” (Sartori 2003, 154). Опет, са друге стране, сматрало се да су дуална структура извршне власти, односно постојање премијера на челу Владе одговорне Парламенту једини разлог сврставања Русије у полупредседнички систем власти (Boban 2006, 65; Krylova 1993, 403).

Суштина је да уставни развој Русије није био завршен (Nichols 1998, 14), пре свега, из два разлога. Прво, руска уставна држава, односно демократија нису биле веома ефикасне (Csokor 2012, 226). Друго, јавила се и потреба институционалног заокружења места и улоге председника у уставном систему, јер се на други начин долазило до ситуације да председник посредно, „подводним” моћима умањује и угрожава улогу других органа власти (Зуйков 2008, 176–177). Постављало се и питање да ли ће промене ићи за тим да додатно ојачају председников положај или да га ослабе, односно да реорганизују на други начин уставну грађевину? Одговор је недвосмислен, јер је кључно обележје уставних амандмана из 2020. године даље јачање врховне моћи председника (Румянцев 2020, 7), у односу на Владу, оба парламентарна дома, те у односу на судску функцију државне власти. Поред тога, уставне промене су обухватиле још нека питања, која се тичу дефинисања државе, уставног патриотизма, односа

према међународном јавном праву, друштвених питања, социо-економске сфере. У вези са тим, у раду ће бити учињен покушај да се одговори на неколико повезаних питања. Прво, у чему се конкретно састоје ове уставне промене? Друго, да ли су оне у складу са уставном традицијом и стремљењем грађана Руске Федерације? Треће, да ли се са њима отишло предалеко? Четврто, да ли су оне заправо усмерене не толико на период власти Владимира Владимировича Путина, већ на период који ће уследити након тога?

ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ВЛАДЕ

Уопштено казано, чини се, да када говоримо о односу три функције државне власти, да је леп показатељ распоред уставне материје према којем се одредбе о председнику Русије, налазе испред оних о Парламенту и Влади. Делује да је већ на тај начин уставотворац показао који је пивотални орган у читавом систему власти (Marković 1993, 676). Када је реч о односу председника, као стожера уставне грађевине, и Владе, индикативне су две уставне измене, које недвосмислено наглашавају будућу природу овог односа, који је и пре ове измене био постављен на „неравноправној” основи у корист председника (Simović 2008, 230). Према првој измени, извршну власт Руске Федерације врши Влада Руске Федерације под општим вођством председника Руске Федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 110 st. 1), док се другом додатно истиче чињеница постојања контроле председника над вршењем извршне функције државне власти (Partlett 2020, 9), па се у оквиру ње наглашава да је председник Владе Руске Федерације лично одговоран председнику Руске Федерације за вршење овлашћења додељених Влади (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 113). Такође, битна је, додуше, одредба која није унета најновијим изменама, према којој седницама Владе председава шеф државе (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. b). Јасно је, и то само површним погледом да се оваквим решењима додатно ојачава положај председника (Горячих 2020, 98), поготово према председнику Владе који постаје и

формално, лично подређен шефу државе (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 72).

Према претходном решењу председник Русије је именовано, уз сагласност Државне думе, председника Владе Руске Федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. a), док сагласно уставним изменама именује председника Владе Руске Федерације, чију је кандидатуру одобрила Државна дума на предлог председника Руске Федерације и разрешава председника Владе Руске Федерације са функције (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. a). Мандат председника Владе може престати превремено на основу одлуке председника, док након тога мандат осталих чланова Владе може наставити да тече. (Баширина 2020, 46; Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. a, d). Практично, мандат председника Владе, а разумљиво и чланова Владе, је увек на диспозицији председнику Руске Федерације, који утврђује на предлог председника Владе структуру савезних извршних органа Руске Федерације, те је на исти начин и мења. Тешко је очекивати да би тај предлог председника Владе могао да будем супротан председниковим жељама, а имајући у виду њихов формални, а и фактички однос снага. У структури савезних извршних органа, шеф државе одређује тела, односно органе, чијим активностима руководи председник Руске Федерације, и органе, чијим активностима руководи Влада Руске Федерације. Колико је ово одлука која је у суштини у рукама шефа државе говори и одредба да уколико председника Владе шеф државе превремено разреши са функције, да у том случају, новоименовани председник Владе Руске Федерације не предлаже председнику нову структуру федералних органа извршне власти (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 pt. b1).

На крају, председник именује потпредседнике Владе Руске Федерације и федералне министре, чије је кандидатуре одобрила Државна дума, и разрешава их са функције (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 t. d). Занимљиво је да председник Руске Федерације нема право да одбије именовање на место заменика председника Владе Руске Федерације и федералних министара, чије је кандидатуре одобрила Државна дума (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 112 st. 3). Но, питање је колико ова одредба има ефекта, јер истовремено председник

задржава једнострано овлашћење да разреши било кога од ових лица. Улога Владе је додатно ослабљена постојањем две категорије министара. Први су они чије је кандидатуре одобрила Дума, док су други министри, из тзв. безбедносних ресора. То су министри задужени за одбрану, државну безбедност, унутрашње послове, правду, спољне послове, спречавање ванредних ситуација и отклањање последица природних катастрофа, те јавне безбедности. Све њих шеф државе именује на функцију након консултација са Саветом Федерације, односно горњим домом савезног парламента, који је, видећемо, под председниковом контролом (Partlett 2020, 9; Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 pt. d1). Дакле, видимо да председник у Влади „има” поред њеног председника и министара које несумњиво контролише и оне министре које „несумњивије” контролише, а који су на челу најбитнијих побројаних ресора, који су фактички и најбитнији у свакој држави.

ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ПАРЛАМЕНТА

Када се говори о месту законодавне функције власти у оквиру система власти, сасвим је довољно да се подсетимо поменутог распореда уставне материје (Marković 1993, 676). Након тога, а пошто видимо и њен садржај, убрзо постаје јасно да и Парламент, слично као и Влада, има подређен положај у односу према председнику. Пре свега, Савезна скупштина сигурно није орган који је способан да врши озбиљан утицај на политику Владе. Према слову Устава, наведене политичке и економске приоритете у Русији не реализује Савезна скупштина, већ председник и кабинет који он контролише и води, пошто је, како се лепо вели, „руска политичка арена уметничка сцена за самостални наступ” (Zakharov 2007, 73, 77). У односу према законодавној власти, председник и Влада су изван њеног домашаја и то практично сваког њеног сазива, осим уколико се не ради о потпуно јединственом парламенту (Huskey 1995, 460–461), што је фактички веома тешко оствариво.

Конкретно, шеф државе је такође повећао дискрециону власт над законодавством. Ово укључује више овлашћења за распуштање доњег дома Парламента (Дума) као и овлашћења за именовање тридесет чланова горњег дома Парламента (Савета Федерације), од којих седам може доживотно бити именовано (Partlett 2020, 9). Након троструког одбијања од стране Државне думе предложених кандидата за потпредседника Владе Руске Федерације и федералних министара, председник Руске Федерације има право да именује потпредседнике Владе Руске Федерације и федералне министре из реда кандидата које предложи председник Владе Руске Федерације. Овде можемо видети решење према којем Дума може само привремено, односно троструким одбијањем да спречи ступање на ове функције одређених лица, а након тога председник има могућност да „заобиђе” Државну думу и противно њеној вољи именује одређена лица. Поред тога, ако након троструког одбијања од стране Државне думе предложених кандидата, више од једне трећине места чланова Владе Руске Федерације (осим савезних министара које именује председник након консултација са Саветом Федерације) остане упражњено, председник Руске Федерације има право да распусти Државну думу и распише превремене парламентарне изборе (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 112 st. 4). Такође, практично, уз незнатну разлику у односу на претходно решење, након троструког одбијања кандидатуре за председника Владе Руске Федерације од стране Државне думе, председник Руске Федерације може да именује председника Владе Руске Федерације, а има и могућност да распусти Думу и распише превремене парламентарне изборе (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 111 st. 4). Разлика се огледа само у томе што сада председник може, а не мора у овом случају да распусти Думу, док се према ранијим решењима она након троструког одбијања аутоматски распустила. Практично, своди се на исто, те из целине решења види се да постоје два сценарија за „непослушну” Думу. Она ће, у коначници, бити или „заобиђена” или распуштена, с тим што је сада председник чак може и „оставити у животу”, што, чини нам се, довољно за себе говори о њеном положају.

Простор за деловање законодавне власти је сужен и у основном пољу њеног деловања, законодавству, јер је чланом

107 тачка 3 Устава проширено право законодавног вета шефа државе. Фактички председник добија „дупло право вета”. У случају да шеф државе уложи вето на изгласани савезни закон у року од четрнаест дана од када му је достављен, Државна дума и Савет Федерације ће поново размотрити закон. У случају да је тај закон поновно изгласан квалификованом већином од најмање две трећине гласова од укупног броја чланова Савета Федерације и посланика Државне думе, савезни закон проглашава председник Руске Федерације у року седам дана од дана достављања поновно изгласаног закона. Ипак, он може да предложи Уставном суду Руске Федерације да оцени уставност закона. На овај начин председник који не верује парламенту може преко Уставног суда, утицати на законодавни процес (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 73). Другим речима, с обзиром на све већи ауторитет председника према Уставном суду, ова власт ће функционисати као својеврсни „супер вето” (Partlett 2020, 10).

ОДНОС ПРЕДСЕДНИКА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ И СУДСКЕ ВЛАСТИ

Када је реч о судској власти, њој се најновијим изменама додају и арбитражни судови (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 118 st. 2), а још је од раније и решење да је Уставни суд део судске власти, о чему у упоредном праву не влада сагласје. Руским Уставом се предвиђа да су судије независне и да подлежу само Уставу и савезном закону, према члану 120 ст. 1 Устава. Судије су непреместиве, према члану 121 ст. 1 Устава. Наравно, постоји велика разлика између прокламоване и стварне независности, те је у сваком систему неопходно пружити додатне гаранције ради остваривања у пракси предвиђених начела. Међу те гаранције се убрајају и друге норме којима се омогућава оваплоћење судијске независности. У суштини, најбитније је обезбедити независност у односу на друге две функције државне власти, законодавну и извршну. Неопходно је осигурати да ступање на судијску функцију или њен престанак од ове две гране власти зависе у што мањој мери. Уколико то и није могуће да се избегне, потребно је ту међузависност

омеђити објективним критеријумима, лишавајући је сваке могућности субјективности и волунтаризма.

Према слову најновијих измена Устава, председник Руске Федерације предлаже, како смо видели, себи подређеном, горњем дому Парламента, односно Савету Федерације, председнике, њихове заменике, као и судије Уставног и Врховног суда Руске Федерације, док је према ранијем решењу предлагао само судије Уставног и Врховног суда. Поменућемо и да шеф државе има слична овлашћења и када је реч о тужилаштву. У складу са тим, генералног тужиоца Руске Федерације, те његове заменике именује и разрешава председник након консултација са Саветом федерације (*Ustav Ruske Federacije 2020*, чл. 129 ст. 3). Председнике, њихове заменике, као и судије других савезних судова именује председник Руске Федерације на начин прописан савезним уставним законом (*Ustav Ruske Federacije 2020*, чл. 128 ст. 2). Када је о тужиоцима реч генерални тужилац задржава мања овлашћења именована само тужилаца у градовима и окрузима (*Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020*, 73; *Ustav Ruske Federacije 2020*, чл. 129 ст. 6), док тужиоце федералних јединица, војне и специјализоване тужиоце именује и разрешава председник након консултација са Саветом Федерације (*Ustav Ruske Federacije 2020*, чл. 129 ст. 4). Када се скупно погледају све ове одредбе делује потпуно неважна она о смањењу броја судија Уставног суда Руске Федерације са 19 на 11 (*Ustav Ruske Federacije 2020*, чл. 125), јер је још важније да је смањена улога и независност читавог система судске власти, пошто се председнику даје могућност утицаја на све судове и судије, зато што ступање на судијску функцију, напредовање током њеног трајања, као и њен престанак јасно зависе од воље председника.

Постоји још једна одредба на основу које се додатно круни прокламована независност. Наиме, Савет Федерације може да на предлог руског председника донесе одлуку о престанку, у складу са савезним уставним законом, функције судије Уставног суда, Врховног суда Руске Федерације, судија касационих и апелационих судова у случају да учине радњу којом се унижава част и достојанство судијске функције, као и у другим случајевима одређеним федералним уставним законом, који указују на немогућност судије да врши своја

своју функцију. Оваква одредба заправо „значи давање моћи председнику да користи субјективни основ „губитка поверења”, а ради престанка судијске функције (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 73). Примена овог правила довешће до још већег слабљења углавном зависне судске власти, поготово што оваква одредба може услед широког тумачења послужити да се увек задовоље амбиције шефа државе (Горјачих 2020, 97).

ТРАЈАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКОГ МАНДАТА

Интересантне су и одредбе које се тичу трајања мандата шефа државе. Иначе, у самој идеји повећања мандата председника нема ничега неприродног и недемократичног, пошто, када се погледа упоредноправно, не постоји јединствено решење о оптималном трајању председничког мандата. Једино постоји тенденција према којој је трајање мандата обрнуто пропорционално ширини додељених надлежности шефу државе. Поред тога, у Русији би за правилно перципирање овог питања требало да имамо у виду и чињеницу постојања извесног традиционализма и постојања склоности друштва ка доживљавању једног лица као националног лидера, поготово ако његови поступци наиђу на неку ширу друштвену подршку (Зуйков 2008, 178).

Саме уставне измене, на први поглед, дефаворизују предугачакост останак јаким политичких фигура на власти, предвиђајући да једно лице не може да врши функцију председника дуже од два мандата. Дакле, брисана је реч заредом, па је на тај начин онемогућено неком лицу да врши председничку функцију два мандата, затим да направи паузу, те након тога поново постане председник. Међутим, амандманом се предвиђа да се ово ограничење не примењује на лица која у моменту ступања на снагу уставних измена врше или су вршила председничку функцију (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 81). Сматра се у делу литературе да је овакав амандман недвосмислен покушај да се Владимиру Путину омогући да избегне ограничење председничког мандата, те да му се омогући да врши ову функцију, још два мандата у трајању од по 6 година (Partlett 2020, 11). Остаје отворено питање да ли је заиста тако или постоји и шири намера уставотворца?

Такође, измењена је и одредба према којој председник Руске Федерације може бити лице које је руски држављанин са најмање 35 година живота, те са трајним пребивалиштем у Руској Федерацији у трајању од најмање 25 година, који нема и није претходно имао држављанство стране државе или боравишну дозволу или други документ којим се потврђује право сталног пребивалишта држављанина Руске Федерације на територији стране државе (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 81). Према ранијем решењу, било је неопходно да се ради о руском држављанину са најмање 35 година живота, те са трајним пребивалиштем у Руској Федерацији у трајању од најмање 10 година.

ДРЖАВНО ВЕЋЕ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Према уставним изменама председник Руске Федерације формира Државно веће Руске Федерације ради обезбеђења координисаног функционисања и интеракције државних власти, утврђујући главне области унутрашње и спољне политике Руске Федерације и приоритетне области друштвено-економског развоја. Положај и статус Државног већа Руске Федерације биће одређен федералним законом (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 83 st. 1 pt. e5). Према досадашњим решењима, Државно веће није било уставна категорија. Надлежност овог органа се састојала у помоћи приликом спровођења овлашћења председника Руске Федерације у питањима обезбеђивања координираног функционисања и интеракција државних власти, те дискусије о проблемима од посебног националног значаја, који се односи на однос између Руске Федерације и федералних субјеката. Такође, овај орган је чинио неопходне предлоге председнику, а поводом најважнијих државних питања која се односе на изградњу и јачање темеља федерализма, те је пружао помоћ председнику Руске Федерације у поступку решавања спорова између федералних органа, те између федералних органа и органа субјеката федерације или између субјеката федерације. На предлог председника Руске Федерације разматрало је нацрте савезних закона и декрета председника Русије од националног значаја, као и нацрте закона о савезном буџету, те је надгледало

његово извршење (Указ о Государственном совете Российской Федерации 2000).

Надлежност и улога овог органа, који је видимо, имао пре свега саветодавни, помоћни карактер у материји односа федералне државе и федералних јединица и који добија уставни значај су још увек нејасне. Државно веће требало би да „има независан значај” и да буде ефикасно интегрисано у државни механизам, али „у исто време, њему не би требало дати улогу Савета Федерације”, приметила је група која ради на припреми измена Устава. Поставља се доста питања, на која је у први мах доста тешко дати одговор. На пример, издваја се питање, којој функцији државне власти припада Државно веће (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 74)? Верује се да јачање статуса тако безначајног органа као што је Државно веће није случајно (Баширина 2020, 46–47), односно да је оно „мрачни коњ” руске политичке стварности (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 80–81). Ипак, на сва ова питања недвосмислен одговор може да пружи једино протек времена.

УСТАВНИ ПАТРИОТИЗАМ

Руска Федерација осигурава заштиту свог суверенитета и територијалног интегритета. Нису дозвољени акти (са изузетком делимитације, разграничења, поновног разграничења државне границе Руске Федерације са суседним државама) који имају за циљ отуђење дела територије Руске Федерације, као што није дозвољено ни позивање на такве акте (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 67). Такође, у Уставни текст се умећу извесне одредбе, којима би, чини се, пре било место у преамбули устава или у уводном делу, попут оне да је Руска Федерација правни следбеник СССР-а на њеној територији, као и у односу на чланство у међународним организацијама (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 67.1). Слично се чини и да је за одредбу којом се наглашава да се ради о држави, обједињеној хиљадугодишњом историјом, која чува сећање на претке који преносе садашњим генерацијама идеале и веру у Бога, као и континуитет у развоју државе, те препознаје историјски успостављено државно јединство, а Руска Федерација одаје почаст сећању на бранитеље Отаџбине, обезбеђује заштиту историјске истине,

пре место у преамбули или уводном делу. Умањивање значаја херојског дела народа у одбрани Отаџбине није дозвољено. Наглашава се и да су деца најважнији приоритет руске државне политике (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 67.1 st. 4), док се брак дефинише као заједница мушкарца и жене (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 72. st. 1 t. ž1).

Државни језик Руске Федерације на целој њеној територији је руски као језик народа који формира државу, што је део мултинационалног савеза равноправних народа Руске Федерације (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 68 st. 1). Култура у Руској Федерацији јединствено је наслеђе њених мултинационалних народа. Културу подржава и штити држава (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 68 st. 4). Држава штити културни идентитет свих народа и етничких заједница Руске Федерације, гарантује очување етнокултурне и језичке разноликости. Руска Федерација пружа подршку сународницима који живе у иностранству у остваривању њихових права, осигуравајући заштиту њихових интереса и очување све руског културног идентитета (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 69 st. 23).

ОДНОС ПРЕМА МЕЂУНАРОДНОМ ЈАВНОМ ПРАВУ

Према досадашњем решењу о односу међународног јавног права и унутрашњег правног поретка, Руска Федерација може да учествује у међународним организацијама, те да на њих пренесе део својих надлежности и то у складу са међународним уговорима, под условом да то не подразумева за себе ограничења права и слобода човека и грађанина, те да није у супротности се основама уставног уређења Руске Федерације. Међутим, унето је и ново решење, које одступа од тенденција у упоредном праву, а према којем донете одлуке међународних организација, на основу одредби међународних уговора Руске Федерације, које су у њиховом тумачењу, супротне Уставу Руске Федерације, не подлежу извршењу у Руској Федерацији (Ustav Ruske Federacije 2020, чл. 79).

Познато је да када је реч о односу између унутрашњег и поретка међународног јавног права, постоје у основи два схватања, монистичко и дуалистичко. Према монистичком схватању, међународно и унутрашње право су део једног,

јединственог правног поретка. У оквиру монизма постоји струја која даје примат унутрашњем, а и она која даје преимућство међународном праву. Према дуалистичком схватању ради се о два одвојена правна поретка. У суштини, иза односа унутрашњег и међународног права кроз монистичко-дуалистичку оптику стоји однос државе и међународне заједнице. Отуда, једно или друго опредељење у погледу односа унутрашњег и међународног права има јако правно-политичко значење, значење вредносног и политичког односа према међународном праву (Крећа 2006, 29; видети Krivokarić 2013). Ипак, упоредноправно је распрострањенија концепција која сматра да се у оквиру монизма мора дати примат међународном праву. Теоретичари чешће постављају унутрашњи правни систем непосредно испод међународног права које га држи у односу хијерархијске зависности. На исти начин поступају и међународна тела (Milisavljević i Palević 2017, 31). Према садашњем решењу, можемо видети одступање од монистичког схватања, јер су практично све одлуке међународних тела које су према тумачењу руског Уставног суда супротне Уставу, практично неизвршиве.

СОЦИЈАЛНА И ЕКОНОМСКА ПРАВА

Уставним изменама се третира и читав скуп социјалних и економских права, па се тако према члану 75 ст. 5 Устава предвиђа да Руска Федерација поштује рад грађана и обезбеђује заштиту њихових права. Држава гарантује минималну зараду која не сме бити нижа од минималног износа потребног за издржавање радно способног становништва у целој Руској Федерацији. У Руској Федерацији систем пензијског осигурања за грађане формира се на принципима међугенерациске универзалности, правичности и солидарности и подржава његово ефикасно функционисање, а пензије се индексирају најмање једном годишње у складу са поступком утврђеним савезним законом. У Руској Федерацији, у складу са савезним законом, гарантују се обавезно социјално осигурање, циљана социјална подршка грађанима и индексација социјалних давања и других социјалних давања (Ustav Ruske Federacije 2020, čl. 75 st. 6–7).

Прецизан утицај ових одредби остаје нејасан. Неки аутори сматрају да су не само бескорисне, већ и опасне (Soboleva 2020). Неки претпостављају да су ове економске гаранције стављене у Устав да би повећале његову популарност, јер су ово вероватно једини амандмани који би били снажно подржани да је постојао процес учешћа јавности одоздо нагоре у њиховом доношењу у Русији (Partlett 2020, 5) и да представљају „мамац” како би се изјаснило у прилог предложених измена (Shashkova, Verlaine, and Kudryashova 2020, 80–81). Постоји и мишљење да за већину Руса побољшање материјалних услова живота превладава над другим циљевима. Односно, институционалне реформе, људска права или слобода штампе нису толико вредноване као пораст животног стандарда (Mendes 2007, 25). Важно је и да се нагласи да тзв. уставна економија није новост у руском конституционализму. Видело смо да руски Устав садржи низ права из овог корпуса, која је потврдио и руски Уставни суд, оглашавајући неуставним одредбе савезних закона којима се појединим грађанима ускраћује право на државну новчану подршку (Odluka Ustavnog suda Ruske Federacije od 05.12.2017. godine citirano u: Partlett 2020, 4), па делује да је њихово очување и примењивост у пракси намера читавог државног механизма.

ЗАКЉУЧАК

У литератури се истиче да је упркос свим демократским илузијама, Русија кроз историју гравитирала ка аутократији (Зуйков 2008, 177–178), као и да популистички начини управљања нису непознати у овој земљи. Они су били централни за совјетско управљање и њихово наслеђе остало је и у постсовјетском периоду (Partlett 2020, 2). Поред тога, постоје бројне друштвено-политичке околности које спречавају демократску трансформацију Русије, као што су: „прво, оријентација руских грађана ка вођама и персонализација највиших положаја; друго, недостатак способних странака у Русији, без којих је функционисање конкурентног парламентарног система немогуће; треће, потреба за снажним централним ауторитетом; четврто, одсуство традиција компромиса унутар елита и између странака, без којих је

парламентарни систем осуђен на ауторитарну дегенерацију” (Зазнаев 2006, 10; Krylova 1993, 403–404).

Управо се зарад тога, и поред постојања захтева за демократизацију друштва, сматра да је Русији потребна снажна председничка моћ, која је кадра да пружи политичку снагу и стабилност, као и ефикасно управљање површински највећом државом на свету (Зазнаев 2006, 11). Заправо, тражиће се и у будућности лидер, који ће имати огромну политичку моћ, без обзира да ли је руски систем власти формално полупредседнички, парламентарни или мешовити (Зазнаев 2008, 40). Она ће се остваривати било кроз поштовање или кроз злоупотребу уставних норми и уставних принципа (Шахрај 2018, 15). У сваком случају, како смо видели, присутан је тренд јачања улоге председника, који је посебно изражен последњих година (Зазнаев 2006, 7) и који је, чини се, заокружен последњим изменама Устава. Услед тога, постоји опасност да режим ограничене председничке моћи постане режим неограничене председничке моћи (Зазнаев 2006, 8). У вези са тим, поновићемо питања која смо поставили у уводном делу. Прво, у чему се конкретно састоје ове уставне промене? Друго, да ли су оне у складу са уставном традицијом и стремљењем грађана Руске Федерације? Треће, да ли се са њима отишло предалеко? Четврто, да ли су оне заправо усмерене не толико на период власти Владимира Владимировича Путина, већ на период који ће уследити након тога?

Делује да су одговори на постављена питања мање или више јасни. Прво, јасно је да се овим уставним променама додатно јача, већ и онако снажна улога председника, уз постојање извесних уставних измена које се тичу одређених питања која се налазе изван организације државне власти. Одговор на друго питање не може да буде једнозначан, јер без обзира на постојање одређених ауторитарних традиција, не може се рећи да у једној толико многољудној држави не постоје демократске тенденције. Управо због њиховог постојања, чини се да је одговор на треће питање исто тако вишезначан. Наиме, с једне стране, делује да ће ове уставне измене уклопити Русију у постојећи образац антиинституционализма и персонализма и тиме додатно ослабити ефикасност руских институција и, према томе, државе (Partlett 2020, 2). Опет, са друге стране, а

имајући у виду друге мањкавости руског политичког система и потребу за концентрацијом власти у једној површински огромној и вишенационалној држави, онда се види и одређена логика оваквих измена. Ово, тим пре, што се на тај начин, чини се, формализује оно што се у пракси неформално дешава. Другим речима, реалан живот се претаче у правну норму. Ипак, без обзира на то, остаје чињеница да је додатно концентрисање и персонализација власти потенцијална опасност за функционисање система.

На крају, тешко је проценити и конкретне ефекте, односно усмереност ових амандмана. Но, без обзира на то, усудићемо се да то учинимо. Највероватније, они неће ни изазвати неке велике промене у функционисању државног организма. Узимајући и то у обзир, понудићемо и нешто другачији одговор о њиховој сврси, од онога који се често може видети у медијима и литератури, а односи се на тврдњу да су они усмерени на јачање власти актуелног председника. Са овом констатацијом се само делимично слажемо, јер је чињеница да је након њиховог усвајања положај председника ојачан. Ипак, делује нам да су они у суштини усмерени на постпутиновску еру, односно да се помоћу њих избегава могућност да на чело земље, након Путина, дође слаба фигура. Једноставно, уз оваква решења, чини нам се, ће се и најслабија политичка фигура преобратити у најјачу. Практично, овим путем се кроз правне норме прави калуп будућег лидера, пошто је за један сложен државни механизам као што је Руска Федерација, усудићемо се то рећи, стабилност, врховна вредност, испред сваке друге вредности.

РЕФЕРЕНЦЕ

Баширина, Евгения Николаевна. 2020. „Конституционный кризис или закономерный этап развития.” *Colloquium-journal* 58 (6): 46–47, doi: 10.24411/2520-6990-2020-11473.

- Boban, Davor. 2006. „Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj.” *Analiza Hrvatskog politološkog društva*. <https://hrcaak.srce.hr/file/60137>.
- Csokor, Dorian. 2012. „Wohin steuert Russland? Reformen in Politik und Wirtschaft unter Putin.” *Universität Wien*. http://othes.univie.ac.at/18455/1/2012-01-30_0304229.pdf.
- Ferjančić, Aljaž. 2014. „Ustavna zgodovina Rusije.” *Dignitas* (61/62): 169–196. doi: <https://doi.org/10.31601/dgnt/61/62-9>.
- Горячих, Сергей Александрович. 2020. „Проблемы конституционно-правового положения президента Российской Федерации в связи с предстоящим изменением конституции, Наука, образование, инновации: актуальные вопросы и современные аспекты.” *Наука и Просвещение*, <https://naukaip.ru/wp-content/uploads/2020/03/МК-747.pdf>.
- Huskey, Eugene. 1995. “Democracy and institutional design in Russia.” *National Council for Soviet and East European Research*. http://demokratizatsiya.pub/archives/04-4_huskey.pdf.
- Kreća, Milenko. 2006. „Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava.” Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. <http://www.ius.bg.ac.rs/Naucni/Razvoj%20pravnog%20sistema%202006/01%20-%20Projekat%202006-3.pdf>.
- Krivokapić, Boris. 2013. „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava.” *Strani Pravni život*. <http://www.stranipravnizivot.rs/index.php/SPZ/article/view/300/297>.
- Krylova, Ninel S. 1993. “The New Constitution of Russia: Main Principles and Features.” *Akron Law Review*. <https://www.uakron.edu/dotAsset/4b50a0e6-e72b-48ea-8454-3bace89169d7.pdf>
- Mendes, Marie. 2007. “Authority and Identity in Russia.” In *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin* *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin*, eds. Malfliet, Katlijn, and Ria Laenen, 13–31. Leuven: Leuven University Press.

- Milislavjević, Bojan, i Palević Milan. 2017. „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine.” U „Dileme ustavnih promena u Republici Srbiji”, ur. Vladan Petrov, Darko Simović, Slobodan Orlović i Živojin Đurić, *Srpska politička misao*: 29–46. doi: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal2017.2>.
- Nichols, M. Thomas. 1998. “The logic of Russian presidentialism: institutions and democracy in postcommunism.” *The Carl Beck Papers in Russian and East European Studies*. <https://carlbeckpapers.pitt.edu/ojs/index.php/cbp/article/view/73/74>.
- Ogushi, Atsushi. 2009. “From the CC CPSU to Russian Presidency: The Development of Semi-Presidentialism in Russia.” http://srchome.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no21_ses/01ogushi.pdf.
- Oversloot, Hans. 2007. “Reordering the state (without changing the constitution): Russia under Putin’s rule, 2000-2008.” *Review of Central and East European Law* 32 (1): 41–64. doi: 10.1163/092598807X165569.
- Partlett, William, 2020. “Russia’s 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Perspective.” *University of Melbourne*, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3631646_code427203.pdf?abstractid=3625390&mirid=1.
- Румянцев, Олег Германович. 2020. „Об изменениях в организации и функционировании властного механизма в результате конституционной реформы 2020 года в Российской Федерации.” *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета* 10 (2): 6–11. doi: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-6-12.
- Simović, Darko. 2008. *Polupredsednički sistem*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

- Stanić, Miloš. 2017. „Položaj predsednika Rusije u poređenju sa položajem predsednika Francuske i Turske.” U *Uvod u pravo Rusije*, ur. Nataša Mrvić-Petrović, Mina Zirojević-Fatić, Nina Kršljanin, Stanko Bejatović, Jovan Ćirić i Zoran Mirković, 65–77. Beograd: Institut za uporedno pravo; Beograd: Pravni fakultet Univeziteta u Beogradu.
- Shashkova, Anna, Michel Verlain, and Ekaterina Kudryashova. (2020). “On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020.” *Russian Law Journal* 8 (1): 60–83. doi: <https://doi.org/10.17589/2309-8678-2020-8-1-60-83>.
- Soboleva, Anita. 2020. “Indexing words. Why the “social” amendments to the Constitution are not only meaningless, but also harmful.” *The Insider*. <https://theins.ru/politika/208840>.
- Шахрай, Сергей Михайлович. 2018. „25 лет Конституции Российской Федерации: реализация и развитие конституционных моделей.” *Lex russica* 11 (144): 9–15. doi: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.009-015.
- Указ президента Российской Федерации о Государственном совете Российской Федерации [Указ о Государственном совете Российской Федерации], 01.09.2000, <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102098446&backlink=1&&nd=102067338>, последњи приступ 29.07.2020.
- Ustav Ruske Federacije sa amandmanima od 2020. godine [Ustav Ruske Federacije], <http://duma.gov.ru/news/48953/>, poslednji pristup 30.07.2020.
- Зазнаев, Олег. 2006. „Российская форма правления: прошлое, настоящее и будущее.” *Сравнительное Конституционное Обозрение*. [http://personnel.uapa.ru/courses/013_/SKO4\(57\)2006\(004-012-Zaznaev\).pdf](http://personnel.uapa.ru/courses/013_/SKO4(57)2006(004-012-Zaznaev).pdf).
- Зуйков, Антон Владимирович. 2008. „Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития.” *Конституционный вестник*. http://www.rfcr.ru/downloads/171_179.pdf.

- Zakharov, Andrei. 2007. „The Russian Parliament and Vladimir Putin’s Presidency.” In *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin* *Elusive Russia: current developments in Russian state identity and institutional reform under president Putin*, eds. Malfliet, Katlijn, and Ria Laenen, 73–84. Leuven: Leuven University Press.
- Zaznaev, Oleg. (2008). “The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia.” *Politics and the ruling group in Putin’s Russia*. <http://staff.ui.ac.id/system/files/users/rosa.evaquarta/material/whiteputinpolpresidentialisation.pdf>.

Miloš Stanić*

Institute of Comparative Law, Belgrade

LEGAL ANALYSIS OF THE LATEST CONSTITUTIONAL AMENDMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the Russian Federation, a set of constitutional amendments was adopted in a referendum in July this year. Having in mind the fact that Russia is one of the most important countries in the world, there is a scientific and social need to study the adopted amendments. Therefore, the subject of the research were adopted amendments. The normative and to a lesser extent the comparative law method were used were used in order to answer two questions. First, what is the change in the constitutional structure of Russia after them? Second, what is their goal? After these amendments, the position of the president was clearly strengthened, in the constitutional sense. The answer to the second question is not so clear, considering the constitutional history and constitutional practice of this country. Regardless of the fact that it is considered that the constitutional changes were made in the favor of the current president, the author believes that they are made to create and support a future leader, whom Russia will have to find after Vladimir Putin.

Keywords: constitution, amendments, system of government, president, Russian Federation

* E-mail address: m.stanic@iup.rs.

ЕВРОПСКА УНИЈА И ПОЛИТИЧКИ ИЗАЗОВИ

UDC 327.39(497-15)(4-672EU)(438)

Српска политичка мисао

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6932020.5>

број 3/2020.

год. 27. vol. 69

Оригинални научни рад

стр. 105-129

*Spasimir Domaradzki**


Lazarski University

THE EU PRIORITIES IN THE WESTERN BALKANS AND POLAND'S RAISON D'ETAT**

Abstract

There is a noticeable increase in Poland's engagement with the Western Balkans. This research aims to explore the compatibility of the EU priorities in the region and Poland's national interests. Embedded in the concept of *raison d'etat* and the realist theoretical framework, this paper traces the evolution of the EU and Poland's approaches towards the region in the pursuit of the level of symbiosis between the two players. The research explores the EU strategic approach towards the Western Balkans, charts a timeline of the Polish involvement dynamics in the region, and compares the arguments behind the strategic nature of the Western Balkans. The findings recognize the incorporation of Poland's priorities into the EU strategy towards the region. However, there is still uncertainty as to the extent, to which the Western Balkans have been included into Poland's highest state interests. The Western

* E-mail address: spasimir.domaradzki@lazarski.pl.

**  The research was conducted within the DIALOG program financed by the Minister of Science and Higher Education (Poland) in 2019–2020.

Balkans can still become a victim of the internal Polish clashes over the main foreign policy priorities. The continuity of the Law and Justice engagement with the region by a non-Law and Justice government and the preservation of the pace of engagement will determine, whether the Western Balkans indeed become a part of the Polish *raison d'etat*.

Keywords: stabilization, democratization, Western Balkans, Poland, Raison D'Etat

INTRODUCTION

The EU policy towards the countries of the western part of the Balkan peninsula that are still not members of the EU (labeled as Western Balkans) is a subject of extensive research interest and deliberations. The aim of this paper is not to provide a new analysis of the EU relations with the region, called firstly Southeastern Europe and subsequently Western Balkans, but to dwell into the coherence of the EU and the Polish approaches towards the region through the prism of their primary interests (*raison d'etat*).

The Meriam-Webster dictionary defines *raison d'etat* is a “justification for a nation’s foreign policy on the basis that the nation’s own interests are primary”. Rooted in Niccollo Machiavelli’s reasoning and extrapolated by Friedrich Meinecke (1965) to our times, it is best translated as the idea of national interest (Sullivan 1973 p. 258). However, this definition omits an important aspect, that plays a crucial role in the Polish context. Namely, the *raison d'etat* is superior in the sense, that it overrides the particular group interests within the democratic state (Łastawski 2017). The consolidation of these primary interests and their recognition by vast majority of the population, secures greater effectiveness in their pursuit. The *raison d'etat* can be approached also through the perspective of a question, whether the country’s actions lead to further empowerment of the statehood (Rzegocki n.d.). Juliusz Mieroszewski’s acknowledges that the proper Polish policy is the one that serves best the Polish interests in a particular situation. (Mieroszewski 1997, p. 244). In this research, the idea of primary state interests (*raison d'etat*) will encompass the demand for

popular consent beyond the limits of partisanship and continuity beyond one party's term in office.

The prioritization of national interests places this research within the explanatory potential of the widely defined realist theory of international relations. In that sense, the first aim of the paper will be to identify the nature of EU's primary interests in the region in order to subsequently juxtapose them with the role and place of the region in Poland's *raison d'état*. This comparison will shed light on the Poland's foreign policy dynamics and will give an answer to the question whether Poland has substantially incorporated the Western Balkans into the list of its primary state interests.

Before we continue, another disclaimer on the EU and the concept of *raison d'état* is necessary. Since the EU is not a state in itself (Catterall 2019), it will not be accurate to use the term *raison d'état* to define its priorities in the region. Vimont accurately points out that practically, the conceptualization of EU interests, is often done for academic use, since the member states and the EU institutions "have hardly felt concerned by such agendas, since the feeling of common European interest is still weakly shared, if not contested, by those who primarily look to their own interests." (2016) Still a sense of European interests can be identified as a derivative of the member states approval and support for a particular position conducted by the European institutions towards the region. There is no space for a deeper reflection on the nature of the particular countries' interests in the EU stance towards the Western Balkans, but it is suffice to say, that the EU approach is grounded in the sum of the member states' positions that lead to a joint approach towards the Western Balkans states, steered by the European Commission (EC).

There is a noticeable activation of the Poland's foreign policy towards the Western Balkans. Over the last four years the Western Balkans emerged as one of the important foreign policy priorities to the extent that journalists dared to claim that Poland will be the ambassador of the West in the Balkans (Petrović 2019) and pro-governmental think tanks claim that Poland is building a strategic partnership with the region (Wojtyczka 2019). The aim of this paper is to trace the evolution of Poland's reorientation towards the region, to explore the reasons for this "sudden" prior-

itization of the region and conclude whether the nature of Poland's involvement indeed carries the specifics of a "strategic" partnership or *raison d'état*.

The first part will elaborate on the EU's approach towards the region with the aim to discover the dominant priorities within the EU stabilization/democratization dichotomy. The second part will focus on the nature of Poland's involvement in the region in order to identify the ground for the recently growing enthusiasm. Ultimately, it will try to answer the raised question. This research is based on a qualitative analysis of available EU and Polish primary sources and accessible secondary literature, and unfortunately, limited by the Covid-19 lockdown.

EU'S PRIORITIES IN THE WESTERN BALKANS – STABILIZATION AND/OR DEMOCRATIZATION?

The disintegration of Yugoslavia was the antithesis of the post-Cold war enthusiasm for Europe's unification. The western political and economic model that prevailed after the Cold War, became the beacon towards which the former communist satellite states started heading. This almost idyllic unison was disrupted by the dissolution of Yugoslavia. However, in the context of the grand political challenges of the collapsing Soviet Union with its nuclear arsenal, the Yugoslav troubles were considered as a secondary concern in the peripheries of the great power politics. The resolution of the Balkan's destabilization was vested in the hands of the United Nations and the European Communities that were just to undergo deep metamorphosis with the Maastricht Treaty. The EC/EU involvement in the conflict resolution efforts, defined by Branislav Radeljić as "highly immature" (2016, p. 2), revealed the limits of its abilities to shape its immediate neighborhood, since it was not until the United States stepped in that the power status quo has shifted to an extent that paved the way to Dayton (Daalder 1998).

At the time, when the integration process was moving to a new level of integration under the Maastricht Treaty, the Yugoslav wars became yet another dimension that confirmed the need for EU's emancipation. Since then, the region has turned to an indi-

cator of the EU's ability to project power abroad. The logic of the regional approach applied since 1996, was visible already in the EU's peace proposals during the war in Bosnia. The Owen-Cutilleiro, Vance-Owen and Owen-Stoltenberg plans were all aiming to keep the mixed character of the population, despite the clear aim of the belligerents to ethnically purge the territory. This EU stubbornness is visible until today within the enlargement policy or the endless efforts for the return of refugees.

The regional approach is also an emanation of the EU's unity itself. The dominant logic, promptly acknowledged by the Visegrad group countries already in 1991, was that countries pursuing membership had to prove their ability to cooperate with their neighbors. Thus, the regional approach and the concept of conditionality were practically framed in the context of integration but were extended and applied to a region that was going through the opposite process of disintegration. Hence, the disintegration experience of former Yugoslavia determined its distinction into a separate region labeled firstly South Eastern Europe (SEE) and subsequently - Western Balkans.

As early as in 1996 the EU formally applied its regional approach towards SEE, where its first and foremost priority was the stabilization of the region. As Grizo and Ananiev stress, "Its main original element was its objective of stabilization, to be achieved through emphasized regional cooperation." (2014) The paradox of this regional approach, just as in the case of Bosnia, was that it was contradictory to the interests of the dominant political forces on the ground. While the region was falling apart, the EU was encouraging its unification. The aim of this approach, was to "reconcile and rehabilitate relations between countries by introducing European values and standards, such as democracy and rule of law, in order to foster their transition to a peaceful, stable and prosperous region." (Vajzović 2014, Žarin 2007, 514). Thus, the main priority of the EU approach towards the region is stabilization through the application of the basic political principles that served well the integration process since the end of the World War II.

Importantly, Grizo and Ananiev acknowledge that despite the numerous changes in the EU policy towards the region after 1999 "a surprising number of its components remained as blueprints"

(2014). It relies on regional cooperation and bilateral relations with the EU, the promotion of political stability and economic development, the EU perspective and conditionality, and finally the “regatta principle” on the road to the EU (European Commission, 1997, 1998).

This is not to say that democratization does not matter. The EU documents monitoring the situation in the region acknowledge every single example of well-organized elections, steps towards expected reforms and emphasis on positive developments. Furthermore, with every next step of the EU relations with the region, the questions of democratic standards, rule of law, human rights and minority were taking more central place. The Stabilization and Association Process (SAP) brought “higher incentives than before to the countries concerned. These stronger incentives would, of course, require compliance with more demanding conditions, both political and economic as well as increased emphasis on the need for regional cooperation” (European Commission 1999). As Vishinova aptly grasps it “... this tailor-made strategy for the Western Balkans clearly states, the goal was at first to stabilize and then to associate the countries on the EU membership track, a two-step policy which did not occur in the previous waves of enlargement.” (2018) As Elbasani points out its purpose was not just association, but first and foremost stabilization.” (2008, p. 299) The novelty of the stabilization part were, the so-called “Copenhagen plus” criteria (Kmezić 2017 p. 49) encouraging resolution of the post-war legacy and alignment with the Central European candidates.

The essence of SAP’s higher incentives was the EU’s commitment to eventual membership that since then was consistently reconfirmed in every next summit and official EU document. The complex nature of the rapprochement with the region had its practical dimensions including the internal affairs, as a consequence of the evolving integration process after the Amsterdam treaty. The increased assistance for democratization, civil society, education and institution-building, regional cooperation and the enhancement of the political dialogue framed the new bonds between the EU and the region.

THE EU'S EVOLVING PRIORITIES AND THE ROAD TO STABILITOCRACY

What has changed profoundly since the adoption of the SAP was the environment in which the EU relations with the Western Balkans develop. Since 2003 the integration process has entered a path of growing difficulties caused by internal and external factors. The 2004, and particularly 2007 EU enlargements had a profound impact on the relations with the region. While the awareness of the 2004 enlargement was still in process of uneasy digestion by the member states, the 2007 membership of Bulgaria and Romania revealed the EU's readiness to make concessions with its own values. The 2007 experience left the EU with an enlargement hangover. The establishment of the post-enlargement Cooperation and Verification Mechanism (CVM) for the two countries was an attempt to suppress the "post-enlargement hooliganism" (Ganev 2013) and to provide the EU with the ability to bring internal reforms in the new member states. While, this mechanism largely failed (Dimitrov et. al 2014, Toneva-Metodieva 2014, Gateva 2013) the EU faced new crises. The economic one undermined the EU's image as an endlessly positive project. It also exacerbated the consequences of the fifth enlargement with the Eastern Europeans march to the West in search for better life. At this point, the high tide for enlargements was over.

The post-2007 dynamics in the EU-Western Balkans relations substantially slowed down. Othon Anastasakis succinctly grasped the changing nature of the EU priorities in the accession process that has shifted from the "finish" to the "journey" (2008). In practical terms, the EU's enlargement policy towards the Balkans has changed from a map towards the EU to a tool for regional leverage. The enlargement fatigue was soon followed by an "accession" one (O'Brennan 2014). The region's political elites promptly recognized the *modus operandi* of the post-enlargement relations with the EU. The stabilization of the political situation in the region supplanted by pro-European rhetoric was enough to secure a permanent stream of EU funds.

EU's preoccupation with its crippling problems of the Greek debt crisis, the increasing animosity between the "north" and

“south”, the illegal migration, with which Italy was struggling since 2011 and the growing Euroscepticism resulted in the de-prioritization of the Western Balkans. The countries from the region also missed the opportunity to keep the momentum of pro-European enthusiasm. Instead, the political elites used the decreasing EU interest to augment their grasp on power and to instrumentalize the relations with the EU for the sake of cumulating political capital. The bilateral conflicts over history, identity and territory offered fast and easy cumulation of political capital that could not be resisted by the political elites.

Thus, the EU de-prioritization of the region and the demand for stability are aptly encapsulated in the concept of stabilitocracy. Florian Bieber accurately collects its nuances by defining it as “governments that claim to secure stability, pretend to espouse EU integration and rely on informal, clientelist structures, control of the media, and the regular production of crises to undermine democracy and the rule of law.” (2018) Interestingly, the concept applies to both, the EU and non-EU countries that suffer a very similar disease.

The fact, that the countries closest to this stabilitocracy in the EU were the two 2007 members, provided the Western Balkans political elites with additional argument about the excessive EU accession demands. Thus, local politicians further strengthened their political grasp of power, as defenders of national interests, this time at the expense of the EU. These trends were even more puzzling, when acknowledging the fact that at the same time the period between 2007 and 2018 practically pushed the region closer to the EU. The SAP process is largely completed, Croatia joined the EU, membership negotiations were started with Serbia and Montenegro, and the migration crisis required more active assistance.

The EU de-prioritization of the Balkans enlargement perspective reached its peak in the eve of the migration crisis. Jean Claude Juncker’s political declaration on the freeze of the enlargement perspective during his term, apparently caused by the internal EU problems, was a blow to the whole enlargement policy. The Berlin Process pulled down the Western Balkans from the EU agenda and left it in the hands of the countries with genuine interests in the region (Domaradzki 2019). The consequences of this de-priori-

tization were significant. The Russian and Chinese assertiveness swiftly turned the Western Balkans into another field of geopolitical clash (Bechev 2017, Szpala 2014). It took the EU three years for Juncker to abandon his Western Balkan's policy and to frame a new Strategy for the region. However, neither the 2018 EU "credible enlargement perspective" nor the 2020 new approach proposed by the European Commission, challenged the strategic nature of the EU-WB relations. Although the new approach aims at resolving many of the practical deficiencies in the relations, the essence of the regional approach, grounded in stabilization driven conditionality remained untouched.

Importantly, in the context of the further deliberations on the Polish perspective on the region, the substantial tactical shift that occurred over the last decade in the EU-WB relations concerns the elevation of the rule of law, as a term encapsulating the Copenhagen political criteria, to the forefront of the mutual interactions. Recapitulating, the EU's primary interests in the Western Balkans are embedded in the demand for stability, security of the EU's closest neighborhood and economic entanglement. The spread of the democratic political practices is the road map towards the achievement of these goals. However, as the practice of the EU-WB relations reveals, this road map is quite often set aside for the sake of stability in the region.

POLAND AND THE BALKANS

The conceptualization of the Balkans as a region in Poland's strategic interests is not a new phenomenon. Leaving aside the extensive interaction between the Balkans and Poland in the history (Balcer 2019 p. 21–25), the Peninsula, or substantial parts of it, were part and parcel of various conceptualizations of the Polish security during the last century. These conceptualizations differ in form and were embedded in the then political configurations. They were part of the larger concept of Intermarium (Chodakiewicz 2017). Kowal and Orzelska-Stączek identified four different versions of the concept of Intermarium - the interwar period; the World War II; during the 1980ies; and the most recent Three Seas Initiative (TSI) (Kowal, Orzelska-Stączek, 2019, 21–46). The common denominator for these different strategies was their

positioning in the East-West axis, determined by the perception of Germany and Russia. The Balkans' role, in these concepts, was to increase Poland's power projection, through the establishment of a regional grouping. So far, Poland's intellectual deliberations and political efforts for regional consolidation never materialized and usually collapsed under the weight of regional competition and foreign interests. Contrary to Kowal and Orzelska-Stączek's approach, the current Polish authorities consistently persuade about the lack of any continuity between the XX century Intermarium concepts and the Three Seas Initiative (Dębski 2016).

The collapse of the Soviet Union and the reorientation of foreign policy priorities towards the Euroatlantic integration did not change the axis but shifted the weight towards the West. Already in 1990 Krzysztof Skubiszewski skillfully reoriented Poland's foreign policy westwards (Kuźniar 2010 p. 54, Skubiszewski 1993). Thus, beginning a process of disentanglement of the complex network of the Cold War era dependencies between Poland and the USSR.

The newly emerging post-Soviet independent states not only changed Poland's geopolitical environment, but also created an opportunity for the practical implementation of the Giedroyc-Mieroszewski doctrine. Essentially, the doctrine's main assumption was that the existence of independent and democratic states of Ukraine, Belarus and Lithuania between Poland and the Russian Federation will improve Poland's security environment. The Polish authorities could not remain passive towards the new post-Soviet states also because of the Polish ethnic minority in these countries. Thus, despite the dismantling of the Polish-Soviet dependence, the East remained an area of strategic Polish engagement.

However, the main priority was given to the Western vector aiming at the swift rapprochement with the United States and the Western European countries, under the slogan of "return to the West". Hence, the Western Balkans, or former Yugoslavia, were not a part of the main Polish foreign policy priorities (Podgórzanska 2013, p. 210; Domaradzki and Frączak 2018 p. 29).

After 1989, the Transatlantic area (Skubiszewski 1993), and within it the membership in NATO and the European Union become the two main foreign policy priorities. The former resolving Poland's post-Cold War security concerns and the latter, being

considered as the necessary trampoline for the swift catching-up with the West. After the membership in NATO (1999) and the EU (2004) these strategic priorities did not change. The international dimension of Poland's strategic interests is still concentrated on the EU and NATO (Koziej 2015). The nuances of Poland's internal strategic debate concern the prioritization between the US and the EU.

It is within the framework of this Western vector, that Poland became actively involved in the Western Balkans. However, the nature of this involvement was never a part of a sound and coherent strategy towards the region. Instead, it was a by-product of the prioritization of NATO as the post-Cold War's security pillar in Europe. Important episodes like Tadeusz Mazowiecki's nomination as the Special Envoy for Bosnia and Herzegovina in 1992–1995 together with his sound resignation (Kuźniar 2010, p. 196) did not trigger a demand for a more consistent engagement in the Balkans. Poland's active involvement in the NATO led missions in the war-torn Yugoslavia aimed to increase the country's credibility among the Western partners and to pave the way for the membership in the Alliance. Since IFOR, Poland participates in every single NATO and EU mission in the Balkans.

The 1999 membership in NATO did not change Poland's policy towards the region. The significance of the "NATO first" logic was best visible during the NATO airstrikes on Yugoslavia in 1999, when Poland, joining formally the alliance two weeks earlier, uncritically supported the NATO operation "Allied Force", thus jeopardizing its historically friendly relations with Belgrade. In the aftermath of the war, Poland joined KFOR and remains part of it to this day. Importantly, the legacy of the Polish-Serbian positive relations is visible in the Polish attitude towards Kosovo. Although Warsaw recognized Kosovo's independence, it remains the only country in the Balkans where Poland does not have an embassy. As Przemysław Pacuła deliberates, this might be a consequence of the uneasy dilemma for Poland's diplomacy, where on one hand Warsaw wanted to remain within the political mainstream in the EU and to support the right to self-determination and the promotion of democracy, and on the other, it still wanted to keep good relations with Serbia and acknowledged the dubious legal ground and consequences (2012, p. 120). Balcer goes further acknowledging the

Polish political elites concern that the act of independence “could be treated by Russia as a pretext for playing the separatist card against the countries of the former Soviet Union” (2019, p. 28).

Interestingly, the 2004 membership in the European Union brought an important, although not necessarily immediate change, in the Polish attitude towards the countries from the region that remained outside the integration process. Filip Tereszkiwicz highlights that along with the EU membership Poland had to define anew its international role and at the same time to embed it in the already existing EU external practices (2013, p. 215). As a part of the EU, Poland joined the process of setting up the EU’s enlargement and neighborhood policies but at first expressed little interest in the Balkans. Podgórska aptly defines Poland’s foreign policy towards the region as “...declaratory towards the whole region and pragmatic... and even the Croat membership in the EU should not be expected to bring substantial changes.” (2013 p. 208) The Polish unconditional support for the EU enlargement and NATO’s “open door” policies did not develop beyond the participation in EU and NATO missions. Still embedded in the East – West axis, the Polish strategic deliberations concerned the approach towards the post-Soviet space within the Eastern Partnership and the prioritization between the United States and the EU, leaving the WB to the V4 partners. Despite the numerous voices for deeper involvement in the Western Balkans (Balcer and Gromadzki 2010; Żornaczuk 2012, Domaradzki 2014) for another decade the region was not considered as important for Poland’s decisionmakers.

The Polish presidency in the Council during the second half of 2011, when Croatia was finalizing its negotiations with the EU gives a good example. Although, the successful completion of the negotiations was a part of the Polish priorities (Przewodnictwo, 2012, p. 11) the Polish authorities disregarded the symbolical opportunity to use the conclusion of the negotiations. The official signing of the Accession treaty was held in Brussels and the government was not interested in exploring the opportunity for symbolical involvement of Poland, by inviting the ceremony to Warsaw. At the same time, the government was aware of the need for PR activities in EU context and prepared a YouTube movie welcoming the Croats titled “Dobrodošli” (Przewodnictwo, 2012, p. 121–122). The fact, that this important question never received

public attention epitomizes the secondary role that the Balkans played in Poland's foreign policy debate until 2016.

Another source that sheds light on the Balkan's place in the deliberations over the Polish foreign policy priorities are the government's foreign policy strategies and annual informations to the parliament on Poland's foreign policy. The two strategies published in the second decade of the XX century, in 2012 and 2016 frame Poland's priorities. The 2012 document entitled "Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016" accounts for the Balkans, together with Moldavia and the Southern Caucasus, in the context of prospective EU enlargement and readiness to share experience in political and economic transformation (Priorytety 2012, p. 15). The Balkans are also mentioned in the context of NATO effectiveness (p. 16). However, Poland's southern dimension, focuses primarily on the Visegrad Group (V4) and although it explicitly mentions Romania, Bulgaria and Ukraine, the remaining countries are locked in the wider South-Eastern Europe (p. 20). Importantly, the North-South axis between the Baltic and the Mediterranean seas appears as a source of a new potential for Poland. The strategy acknowledges the need for regional consolidation. Within the recognized demand for the buildup of a joint central European perspective and close cooperation, priority is given to the Visegrad Group (V4), Bulgaria and Romania (p. 20). Hence, it seems that the driving force for this pursuit of regional cooperation was stemming from the need for a stronger voice within the EU. In 2014, the Council of Ministers European Affairs Committee adopted Guidelines for the Polish policy towards the Western Balkans. Unfortunately, during the pandemic, the document is not publicly available, and its content will undoubtedly shed more light on the process of evolving crystallization of the Polish priorities towards the region.

In the meantime, Poland's security environment has changed abruptly. The annexation of Crimea, the war in Donbass, the growing Russian assertiveness in the Balkans and the slipping of the EU enlargement process, were all negative geopolitical developments (Balcer 2015, pp. 44–57). Hence, the Polish authorities had another reason to look at the Western Balkans, since Russia's increased activity is a direct threat to its security (Balcer 2019 p. 26).

Since the early XXI century the Western Balkans entered also the V4 agenda, since they were no longer associated with the conflicts and become part of the European integration framework (Šabič, Freyberg-Inan 2012 p. 261). Among the reasons for the V4 increasing involvement since 2014, Griessler mentions proximity, the demand for regional cooperation, stability, the positive effects of the EU Acquis and the branding of the V4 as a role model (2018, p. 158). The consistently increasing V4 engagement is incorporated into the EU and NATO priorities, and quite surprisingly in the context of the ongoing Polish and Hungarian rule of law boxing with the EU, see their policies as reflective of European values. The share of transformation and enlargement experience is also the V4 stock in trade (2018 p. 141).

THE SOUTHERN TURN

The genuine shift in the Polish approach towards the Western Balkans took place together with the coming into power of Law and Justice (L&J) in 2015. The L&J vision of Poland's foreign policy was a part of the party's program prepared already in 2014. The new perspective was strongly determined by geopolitical considerations of balance of power. The identification of Germany and Russia as the "Concert of powers" threatening Poland's sovereignty required the rejuvenation of the old Intermarium concept (Balcer, Buras, Gromadzki, Smolar 2016 p. 3). It positioned Poland as a catalyst of four concentric circles (Western European, Baltic-Nordic, Eastern and Southern). This vision assumed closer relations with the V4, the Carpathian range, the Baltic Sea and the Balkans (Kowal, Orzelska-Stączek 2019, p. 37). The L&J political strategy of radical change required alternative approach towards the Polish foreign priorities. Among others, this was an opportunity to incorporate the Western Balkans, ignored by the ruling Civic Platform, as a part of a genuinely new vision of the foreign policy that the L&J related think tanks did not miss.

Since 2015, when Law and Justice, for the first time in the post-Cold War Polish history, won a landslide victory by winning the Presidential elections and gained full control over the Parliament, Poland's foreign policy witnessed a substantial, unseen over the last twenty five years, shift with the prioritization of the national

over international policy (Balcer, Buras, Gromadzki, Smolar 2016 p. 2). The break of the Caracal helicopters contract with France, the rejection of the EU migrant quota principle, the rapidly mushrooming anti-German rhetoric constituted a rebellion against the EU expanding competences and the foreign policy priorities of the Civic Platform.

This anti-EU rebellion led to a swift re-alignment within the V4, that suffered from the Polish blacklegging in the context of the EU imposed migrants' quota. However, it took two more years to crystalize the framework of the Polish involvement in the Balkans. The 2017–2021 Poland's foreign policy strategy acknowledges Russia as the main security threat and recognizes the potential destabilization of the East and South neighborhoods. The Balkans are now embedded not only in the context of the EU and NATO enlargements, but also acknowledged as a part of Poland's neighborhood and a part of the regional energy projects (Strategia 2017, p. 11, 16). Although the strategy highlights the duty of solidarity, best exemplified by the Polish medical supplies convoy to the Western Balkans in May 2020, only Romania is a part of Poland's strategic security concerns and contains a declaration of closer rapprochement. Thus, as the strategy acknowledges, the Balkans are at the frontier of Poland's geopolitical outreach.

A comparison of the annual informations on the Poland's foreign policy from 2004 to 2019 confirms the secondary role of the Balkans among the foreign policy priorities until 2016. In the period from 2004 to 2019 the terms related to the Western Balkans and the relevant states appeared rarely. At the early stage of the explored period the region was defined as Balkans and only since 2010 the term Western Balkans is used. Until 2017 the reference to the Balkans was usually in the context of the NATO missions in the Balkans and Poland's military contingents. In the period 2004–2016 the highest number of "Balkan" mentions was 4 in 2013 and 2014. At the same time for four years (2005, 2006, 2009 and 2016) the Balkans and their derivative (Western Balkans and the constituting countries) were not mentioned at all.

Since 2017 there is a noticeable quantitative and qualitative increase in the presence of the Western Balkans in the governments annual information. In 2017 and 2019 the Western Balkans were

mentioned over a dozen times. The context become much more diverse, and while it still referred to the Polish military missions, it emphasized the intensification of relations, the sharing of enlargement experience, and the package of initiatives for the region. The TSI, and the Poland led Skopje, Belgrade and Tirana Conferences sharing Poland's enlargement experience, the Berlin Process and an intensified relation at highest level contributed to the picture.

The post-2017 increasing Polish engagement in the Balkans exists within two frameworks: the Three Seas Initiative (TSI) and the Berlin Process. The former, only indirectly concerns the countries of the Western Balkans, since this initiative gathers only the EU member states from Central and Eastern Europe. While acknowledging the noticeable disparities with "old" EU, TSI aims at improving infrastructure, diminishing energy dependence, increasing north-south connectivity and cohesion. The project is also exclusive, since despite the practical overlapping of the TSI and the Berlin Process priorities, the Balkans' non-EU members are not a part of it. Still, for Poland's authorities see the potential for prospective reconciliation of the TSI with the Berlin Process (Szynkowski vel Sęk 2019). The technical and narrow character of the initiative diminished the internal EU opposition towards it, to the extent that the German foreign minister Heiko Maas declared Germany's will to join the initiative (Deutsche Welle, 2018).

When the Berlin Process was set up in the late summer of 2014, Poland was not involved in it. Regardless of the political rhetoric around this initiative, it appeared in the eve of Juncker's decision to freeze the enlargement perspective for his term. The aim of the Berlin Process was to keep the momentum of EU leverage over the Western Balkans, in times when the EU internal problems become so acute, that the perspective of enlargement lost its importance. The framework of the Berlin Process, formally outside the enlargement policy with a handful of states interested in the region aimed to keep pushing for regional rapprochement and Western leverage (Domaradzki 2019; Wojtyczka 2019). Poland was invited to participate in the Process during the Cebit Expo in Hannover in 2018 (Musiałek 2019). The Polish presidency concentrated on the infrastructure, digitalization, the widely defined security, reconciliation and youth cooperation (Czaputowicz 2019). The spread of Poland's transformation and reconciliation experience, and civic

society forum (Musiałek 2019) resemble the activities of Poland's Eastern partnership (Szykowski vel Sęk 2019).

Although the Western Balkans were constantly present in Poland's foreign policy since 1989, there is a noticeable increased engagement over the last five years. Poland's East-West axis has not changed, but the return to geopolitics, Russia's role in the Balkans, the attitude towards the integration process, Poland's need for North-South investments and the internal policy prioritization, constitute the variables that framed the elevation of the Western Balkans among the Poland's foreign policy priorities.

CONCLUSIONS

The increased Polish interest in the Western Balkans under the Law and Justice is a fact. The reasons for this engagement are manifold, but they were largely possible due to the landslide defeat of the Civil Platform and the revolutionary changes in all dimensions of Poland's politics. In foreign policy terms, Law and Justice prioritization of national politics has a profound impact on the Polish engagement in the Balkans. The internal Polish infrastructural needs were incorporated into the regional initiatives of Via Baltica and Via Caprathia. The need to deter Russian assertiveness, together with the possibilities offered by the new LNG terminal and the demand for regional interconnectedness provided for the framing of the TSI. The Trump backing in that respect was of no lesser importance for its political survival.

The Berlin Process not only increased Poland's presence in the Western Balkans, but also opened a new dimension of joint EU-Polish cooperation, that went beyond the Warsaw-European Commission rule of law conflict. The investment oriented TSI and Berlin Process, together with the pre-enlargement funds provide also more credibility to the Polish led initiatives.

Both the EU and Poland need stable Balkans. Hence, the Polish involvement is grounded in substantial internal change, geopolitical considerations and pursuit of a stronger regional leverage. However, the recent authorities successfully accommodated the Polish priorities within the established EU approach.

In order to come with a valid answer whether the intensified Polish engagement is a part of the Polish *raison d'état*, there is a need to observe a government change and to see whether the policy towards the Western Balkans will retain its dynamic and engagement. The Law and Justice governments expanded the channels of communication and introduced the region as a part of the Poland's foreign priorities. Importantly, the opposition never criticized the government's increased engagement with the Western Balkans. Hence, the first condition in accordance with our definition of *raison d'état* is met. Nevertheless, the geopolitical conceptualization, and more importantly the future of the European integration and Poland's role in it, remain contested issues in Poland's politics.

The main question remains, whether Law and Justice will be able to incorporate the perception of the Western Balkans as a part of the *raison d'état* until the next non-L&J government or the region will become a victim of a domestic "counterrevolution"? Such change can lead to a renewed "return to the EU's core" and can diminish the role of the Western Balkans again, making it simply a "one term" priority.

REFERENCES

- Anastasakis, Othon. 2008. 'The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach', *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4): 365–377.
- Balcer, Adam. 2015. 'Byzantium and Pipelines: Russia in the Balkans', In *The Challenge of Freedom in the Southeastern Europe*, OSW Report, ed. Balcer, Adam, Domaradzki, Spasimir. Szpala, Marta. Warszawa.
- Balcer, Adam, Piotr Buras, Grzegorz Gromadzki and Eugeniusz Smolar. 2016. *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Balcer, Adam. 2019. *Direction: Balkans! The significance and potential of Poland's cooperation with the Western Balkan states*, Raport 04/2019, Klub Jagielloński <https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2019/07/direction-balkans.pdf>

- Bechev, Dimitar. 2017. *Rival Power: Russia in Southeast Europe*. Yale University Press.
- Bieber, Florian. 2018. *The rise and fall of Balkan Stabilitocracies*. Horizons Winter 2018/Issue No.10, <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2018-issue-no-10>
- Catterall, Pippa. 2019. *The European Union is not a state: why the debate about the EU and democracy is misconceived*, LSE Blog. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-misconceived-debate-about-the-eu-and-democracy/>
- Chodakiewicz, Marek, J. 2017. *Intermarium, The Land Between the Black and the Baltic Seas*. London and New York: Routledge, Taylor and Francis.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilization and Association process for countries of South-Eastern Europe. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, (1999) Brussels, 26.05.1999, COM (1999)235 final. <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>
- Communication from the European Commission, to the European Parliament, The Council, The European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions, (2018) A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
- Daalder, Ivo H. 1998. *Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended*. Brookings, <https://www.brookings.edu/articles/decision-to-intervene-how-the-war-in-bosnia-ended/>
- Dębski, Sławomir. 2016. *Dębski: Polska polityka musi postawić na oś północ-południe*, Defence24.pl, <https://www.defence24.pl/debski-polska-polityka-musi-postawic-na-os-polnoc-poludnie-wywiaddebski>

- Deutsche Welle*. 2018. Niemcy chcą do Trójmorza. „Nowa polityka wschodnia“, <https://www.dw.com/pl/niemcy-chc%C4%85-do-tr%C3%B3jmorza-nowa-polityka-wschodnia/a-45549145>
- Dimitrov, Georgi, Kaloyan Haralampiev, Stoycho Stoev, and Linka Toneva-Metodieva. 2014. *The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility*, St. Kliment Ohridski University Press.
- Domaradzki, Spasimir. 2014. ‘Między Unią Europejską a Bałkanami – wyzwania dla Polski na kolejne ćwierć wieku’ In *Ku przyszłości, O Polsce za 25 lat*, ed. S. Domaradzki, M. Haczkowska, s. 41–64. Warszawa.
- Domaradzki, Spasimir. 2019. “Bałkany Zachodnie na objeździe”, *Dziennik Gazeta Prawna*, <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/56773,13-maja-2019/68948,Dziennik-Gazeta-Prawna/694329,Balkany-Zachodnie-na-objeździe.html>
- Domaradzki, Spasimir, and Tomasz Frączak. 2018. ‘Poland and the Western Balkan Countries’, In *Visegrad Group and Western Balkans Countries*, ed. Momcilo Radulović. European Movement in Montenegro, http://www.emins.org/wp-content/uploads/2018/08/2018_Visegrad-Group-And-The-Western-Balkans-Countries-sa-koricom.pdf.
- Elbasani, Arolda. 2008. “EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 10:3, 293–307.
- Gateva, Eli. 2013. „Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure?” *East European Politics*, 23(4): 420–442.
- Griessler, Kristina. 2018. “The V4 Countries’ Foreign Policy concerning the Western Balkans”, *Politics in Central Europe* 14(2): 141–164.

- Grizo, Melina, and Jovan Ananiev. 2014. "The Policy of the European Union toward the Yugoslav Successor States 1996–1999: Stabilization through Regional Cooperation", *New Balkan Politics*, No. 162014, <https://www.newbalkanpolitics.org.mk/item/the-policy-of-the-european-union-toward-the-yugoslav-successor-states-1996-1999-stabilization-through-regional-cooperation#.XtQyozngqpo>
- Gromadzki, Grzegorz, and Balcer, Adam. 2010. „Doceńmy wreszcie Bałkany”, *Gazeta Wyborcza*, http://wyborcza.pl/1,76842,8579180,Docenmy_wreszcie_Balkany.html
- Kmezić, Marko. 2017. *EU Rule of Law Promotion, Judiciary Reform in the Western Balkans*. London and New York: Routledge.
- Kowal, Paweł, and Agnieszka Orzelska-Stączek. 2019. *Inicjatywa Trójmorza: geneza, cele i funkcjonowanie*, pp. 21–46. Warszawa: Wschód Zachodu 3, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Koziej, Stanisław. 2015. *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego*. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6898,Dekalog-priorytetow-strategicznych-w-dziedzinie-bezpieczenstwa-narodowego.html>
- Kuźniar, Roman. 2010. *Poland's Foreign Policy after 1989*. Warsaw: Wydawnictwo Scholar.
- Łastawski, Kazimierz. 2017. *Racja stanu współczesnej Polski*, Lecture outline, Akademia Finansów i Biznesu Vistula. <https://www.vistula.edu.pl/o-nas/aktualnosci-i-wydarzenia/wydarzenia/racja-stanu-wspolczesnej-polski>
- Meinecke, Friedrich. 1965. *Machiavellism, The Doctrine of Raison d'Etat and Its Place in Modern History*. New York: Praeger.
- Mieroszewski, Juliusz. 1997. *Finale klasycznej Europy*, red. R. Habielski, Wydawnictwo UMCS. Lublin.
- Minister Czaputowicz na Szczycie Bałkanów Zachodnich w Poznaniu*. 2019. <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-czaputowicz-na-szcycie-balkanow-zachodnich-w-poznaniu>

- Musiałek, Paweł. 2019. *Balkany Zachodnie muszą być częścią europejskiej wspólnoty, Z wiceministrem spraw zagranicznych, Szymonem Szynkowskim vel Sękiem, rozmawia Paweł Musiałek*, Klub Jagielloński, 25 listopada 2019, <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/szynkowski-vel-sek-balkany-zachodnie-musza-byc-czescia-europejskiej-wspolnoty/>
- O'Brennan, J. 2014. "On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review*, 19(2): 221–242.
- Pacuła, Przemysław. 2012. „Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości”, *Bezpieczeństwo Narodowe*, nr 22, II – 2012 str.111–123.
- Petrović, Petar. 2019. *Polska ambasadorem Zachodu na Bałkanach*, TVP Info, 20.03.2019, <https://www.tvp.info/41823935/polska-ambasadorem-zachodu-na-balkanach>
- Podgórzńska, Renata. 2013. „Implikacje akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej dla stosunków polsko-chorwackich”, *Rocznik Integracji Europejskiej* nr 7, 207–224.
- Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012-2016*, 2012 Warszawa, marzec 2012, https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Priorytety_Polskiej_Polityki_Zagranicznej_2012-2016.pdf
- Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na podstawie § 1. pkt 2. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r. (2012) (Dz.U. nr133, poz. 843 z późn. zm.), Raport przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 r., Warszawa, kwiecień 2012, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/prezydencja/Raport_koncowy.pdf.
- Radeljić, Branislav. 2016. *Europe and the post-Yugoslav Space*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

- Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997*, COMMISSION COMMUNICATION ON OPERATIONAL CONCLUSIONS, Brussels, 28.10.1998 COM(1998) 618 final; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_97_129 Regional Approach, Memo 98/76, October 28, 1998 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_98_76
- Rzegocki, Arkady. *Polska racja stanu w ostatnim dwudziestoleciu (1989-2009)*. Ośrodek Myśli Politycznej, <https://omp.org.pl/artykul.php?artykul=149>
- Skubiszewski, Krzysztof. 1993. *Wyjaśnienie przez panią premier Hannę Suchocką, jak rząd Rzeczypospolitej Polskiej rozumie pojęcie polskiej racji stanu wobec aktualnych wyzwań społeczno-politycznych i ekonomicznych w naszym kraju*. Sejm, 1 kadencja, 34 posiedzenie, 4 dzień <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/6D8CE498>.
- Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/strategia>.
- Sullivan, Robert R. 1973. "Machiavelli's Balance of Power Theory", *Social Science Quarterly*, Sep.1973, Vol. 54, No. 2, pp. 258–270
- Šabič, Zlatko, Annette Freyberg-Inan. 2012. "Central Europe and the Balkans: So Close and Yet So Far." In *Regional and International Relations of Central Europe*, eds. Šabič Zlatko and Drulák Petr. London: Palgrave Macmillan.
- Szpala, Marta. 2014. *Rosja w Serbii – miękka siła i twarde interesy*, Komentarze OSW, Numer 150, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_150_0.pdf.
- Szynkowski vel Sęk, Szymon. 2019. *Poland in strategic relations between the European Union and the Balkans*. The Warsaw Institute Review. <https://warsawinstitute.org/poland-strategic-relations-european-union-balkans/>

- Tereszkiewicz, Filip. 2013. „Ewolucja polityki zagranicznej Polski po wejściu do Unii Europejskiej”, In *Polska w Unii Europejskiej Bilans dekady*, ed. Tereszkiwicz, Filip, (pp.215–241). Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Toneva-Metodieva, Linka. 2014. „Beyond the Carrots and Sticks Paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism Experience of Bulgaria and Romania”, *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4): 534–551.
- Wojtyczka, Izabela. 2019. *Poland Establishes Strategic Relations Between the EU and the Western Balkans*, the Warsaw Institute, <https://dziennikzwiazkowy.com/warsaw-institute/polska-buduje-strategiczne-relacje-ue-balkany-zachodnie/>.
- Vajzović, Emir. 2016. “Bosnia and Herzegovina in the EU integration process: A Carrot -and-Stick marathon”. In *Europe and the post-Yugoslav space*, ed. Radeljić, Branislav. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Vimont, Pierre. 2016. *The Strategic Interests of the European Union*, Carnegie Europe, Schuman Foundation. <https://carnegieeurope.eu/2016/04/20/strategic-interests-of-european-union-pub-63448>.
- Vishinova, Marija. 2018. *Comparison between the political rhetoric of Thessaloniki Summit (2003) and the Sofia Summit*, Forum for Mittelost und Sudosteuropa. <https://www.fomoso.org/en/mosopedia/research/comparison-between-the-political-rhetoric-of-thessaloniki-summit-2003-and-the-sofia-summit-2018/>
- Žarin, Irina. 2007. *EU Regional Approach to the Western Balkans – the Human Security Dimension*, Vol. LIX, br. 4, Izvorni naučni rad, Oktobar 2007, pp. 513–545. <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2007/0025-85550704513Z.pdf>.
- Żornaczuk, Tomasz. 2012. *Stan integracji europejskiej państw Bałkanów Zachodnich na początku 2012 r.*, Biuletyn PISM, Nr 4 (869).

Спасимир Домарацки*

Универзитет Лазарски

ПРИОРИТЕТИ ЕУ НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ И ПОЉСКИ RAISON D'ETAT

Сажетак

Пораст ангажовања Пољске на Западном Балкану је приметан. Овај рад има за циљ да истражи компатибилност приоритета ЕУ у региону и националних интереса Пољске. Уграђен у концепт *Raison D'Etat* и реалистички теоријски оквир, овај рад прати еволуцију приступа ЕУ и Пољске према региону у потрази за нивоом симбиозе између два играча. Аутор истражује стратешки приступ ЕУ према Западном Балкану, приказује временску динамику пољског укључивања у регион и упоређује аргументе иза стратешке природе Западног Балкана. Налази препознају укључивање пољских приоритета у стратегију ЕУ према региону. Међутим, још увек постоји неизвесност у којој мери је Западни Балкан укључен у највише државне интересе Пољске. Западни Балкан и даље може постати жртва унутрашњих пољских сукоба око главних спољнополитичких приоритета. Континуитет ангажовања закона и правде са регионом од стране владе која не делује у складу са законима и правдом и очување темпа ангажовања одредиће да ли ће Западни Балкан заиста постати део пољске *Raison D'Etat*.

Кључне речи: стабилизација, демократизација, Западни Балкан, Пољска, *Raison D'Etat*

* E-mail address: spasimir.domaradzki@lazariski.pl.

*Јадранка Јоксимовић**

Београд

КОХЕРЕНТНОСТ, КОНВЕРГЕНЦИЈА, КОХЕЗИЈА**

Сажетак

Полазећи од претпоставке да процес преговора о приступању Републике Србије Европској унији подстиче развојно одрживо трансформисање целе Србије и свих њених делова предузета је релациона анализа сржних концепата практичне мапе пута процеса системског успостављања регионалне политике одрживог развоја и коришћења структурних инструмената. Системско трансформисање постојеће националне политике регионалног развоја у кровну међусекторску и хоризонталну регионалну политику одрживог развоја остварује се саобразно преговарачком поглављу 22 Регионална политика и координација структурних инструмената у оквиру преговора са Европском унијом о чланству. Циљ вршене релационе анализе је да издвоји како координате режима приступања Европској унији омогућавају јасну практичну мапу пута процеса да се оствари успостављање системски конвергентне међусекторске кровне и хоризонталне кохерентне регионалне политика одрживог развоја за потпуно бешавно сједињавање са кохезионом, односно регионалном политиком Уније како се још често назива. Применом теоријско-методолошког приступа градивних процеса међуслојног, унутарсистемског и међусистемско преговарања вишеслојне

* Имејл-адреса: jadranj@gmail.com.

** Овај научни чланак садржи део резултата за објављивање рада на концептуализацији истраживања које се спроводи у поступку припреме израде докторске дисертације на Докторским академским студијама политикологије Универзитета у Београду, Факултета политичких наука.

владавине на потку сржних трансформацијских концепата конвергенције, кохерентности, кохезије и одрживог развоја конкретно су, у склопу системског успостављања регионалне политике одрживог развоја у Републици Србији за бешавно сједињавање са кохезионом политиком Европске уније, расветљени и на чињеницама засновано објашњени развојни потенцијал и механизми финансијских инструмената за одрживи развој који у приступном процесу стоје на располагању државама кандидатима за системско успостављање измена норми, политика, пракси и односа неопходних за чланство у Европској унији, а који често остају занемарени или недовољно запажен, па чак и потпуно погрешно интерпретирани у јавном дискурсу.

Кључне речи: Република Србија, Европска унија, политика, преговарање, процес приступања, преговарачко поглавље 22, кохезиона политика, одрживи развој, регионална политика, структурни инструменти

УВОД

Успостављање система регионалне политике и коришћења структурних инструмената у Републици Србији захтева усредсређено, одговорно, партиципативно и укључујуће разматрање подесних начина структурирања кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије. Координате режима приступања Европској унији (надаље ЕУ или Унија) омогућавају постизање да ова политика буде конвергентна системски и кохерентна за потпуно бешавно сједињавање са кохезионом политиком Уније, односно регионалном, како се још често назива. Тај процес нужних измена развојне визије, актерских мрежа и обавезујућег уподобљавања законодавног оквира, обухвата и хоризонтално подешавање законске регулативе и паралелно пратећих субнационалних и локалних стратегија одрживог развоја и институционалних оквира. Република Србија у свом приступању ЕУ вођеним процесом преговора у оквиру 35 поглавља (European Union 2014) неминовно мора водити

рачуна о постојећем правном и институционалном оквиру Уније у области њене кохезионе политике (EU No. 1303/2013). Трансформационо прилагођавање и подешавање правног и институционалног оквира Републике Србије треба системски да произведе кохерентност и конвергентност наше регионалне политике одрживог развоја (Vlada Republike Srbije 2014, posebno tačke 23 и 31.4) за бешавно сједињење са кохезионом политиком ЕУ одрживог и интегрисаног развоја свих региона (EU No. 1303/2013).

Предмет наредне релационе анализе су сржни концепти практичне мапе пута процеса успостављања конвергентног система кохерентне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије. Неизоставно се овај процес образује према поглављу 22, које се у оквиру преговора са ЕУ о чланству директно, и индиректно односи на системско трансформисање постојеће националне политике регионалног развоја. Новим конвергентним системским успостављањем кохерентне регионалне политике одрживог развоја и коришћења структурних инструмената треба да се оствари њено бешавно сједињење са Унијом кохезионом (регионалном) политиком одрживог и интегрисаног развоја свих региона.

Односно преговарачко поглавље за остваривање овакве системске трансформације јесте поглавље 22 Регионална политика и координација структурних инструмената (MEI 2019). Њега чине прописи планирања и спровођења кохезионе политике ЕУ и коришћења европских структурних и инвестиционих фондова. Истовремено то поглавље је значајан чинилац за разумевање начина на који је политика одрживог развоја (UNGA, A/RES/70/1) постала део политичког оквира Европске уније (EC 2016) као обавезне трајекторије за земље кандидате којом могу да успоставе одговарајући конвергентни систем и спроводе кохерентно, потпомогнуто међународним развојним средствима и претприступним фондovima ЕУ, политику одрживог развоја која нити икога изоставља, нити запоставља иједан део територије.

КОНЦЕПТУАЛНЕ КООРДИНАТЕ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Саобразно члану 174. Уговора из Лисабона (Treaty of Lisbon 2007) један од кључних циљева Европске уније је да осигура хармоничан развој кроз постизање економске, социјалне и територијалне кохезије. Зато смањење изразитих регионалних диспаратитета и подршка неразвијеним деловима ЕУ представља један од њених кључних приоритета. Постизање тог постављеног циља подразумева пре свега координацију и усклађивање економских политика држава чланица ЕУ, као и реализацију конкретних програма и пројеката који се финансирају из средства структурних фондова ЕУ¹, кохезионог фонда ЕУ, Европске инвестиционе банке и путем других финансијских инструмената.

Значај и важност заједничке кохезионе политике ЕУ потврђује обим средства која се издвајају из буџета Уније за остваривање њених приоритетних циљева. Тако је у текућем програмском периоду од 2014–2020. године Вишегодишњег финансијског оквира одређено 351,8 милијарди евра или око 32.5% буџета ЕУ управо за кохезиону политику (Council Regulation, No 1311/2013). Главнина од готово 200 милијарди је из средстава Европског фонда за регионални развој, 84 милијарде је из средстава Европског социјалног фонда и 63 милијарде из средстава Кохезионог фонда (Cohesion Fund 2020). Предложеним вишегодишњим финансијским оквиром за период 2021–2027. године (European Commission, COM/2020/443 final; European Council, 10/20) предвиђена издвајања за функцију 2. Кохезија, отпорност и вредности укупно износе 377,768 милијарди евра. Будући на неопходност додатног подржавања опоравка и отпорност средства су разложена опредељивањем за подфункцију 2а. Економска, социјална и територијална кохезија 330,235 милијарди евра, а за подфункцију 2б. Отпорност и вредности 47, 533 милијарди евра. (Сви наведени износи су по ценама из 2018. године).

Обим укупне подршке за државу чланицу се обрачунава у складу са одговарајућом методологијом. Она полази пре

¹ Структурни фондови ЕУ су Европски фонд за регионални развој и Европски социјални фонд. Видети ближе (European Regional Development Fund 2020).

свега од мерљивих индикатора нивоа развијености региона и државе у целини, стопе незапослености и нивоа образовања. Важно је нагласити да право на подршку из фондова имају све државе чланице и њихови региони. Међутим, разликује се интензитет и обим алокације/подршке полазећи, пре свега, од нивоа развијености (Bachtler, Mendez, and Wislade 2019). Нови сазив Европског парламента, образован након избора за европске институције одржаних маја 2019. године, сачинио је нови предлог концепта критеријума за приступ држава чланица фондовима кохезионе политике. Сидро концепта је поштовање члана 7. Лисабонског уговора у погледу недвосмислене и неупитне посвећености државе чланице практиковању пуног обима владавине права. Такво наглашавање поштовања неприкосновености владавине права је и у врху сплета чврстих захтева Европског парламента у текућем процесу уобличавања сагласности за постизање усвајања формираног предлога новог Вишегодишњег финансијског оквира, односно индикативног обима буџета Европске уније за нови седмогодишњи период 2021–2027. у укупном износу од 1.074,3 милијарде евра (по ценама из 2018. године).

Овај рам за буџетску политику ЕУ и дугорочну перспективу сада није само планиран да финансијски ојача кључне ЕУ политике, програме и инструменте, оснажи јединствено тржиште и тежишно осови иновативну, зелену трансформацију економије до постизања климатске неутралности и дигиталне транзиције. Сада су са предложеним вишегодишњим финансијским оквиром у најбитнијем циљу одрживог, праведног, равномерног и отпорног опоравка Уније, да би остварила развој којим задовољење потреба садашњих генерација неће ићи на штету способности будућих да задовоље властите потребе, обједињени и *напори за опоравак уоквирени ванредним инструментом* Наредна генерација ЕУ (*Next Generation EU* – NGEU). Укупна вредност НГЕУ износи 750 милијарди евра, од којих су 390 милијарди бесповратна, а 360 милијарди кредитно повољна средства (European Commission, COM/2020/441 final/2; European Council, 10/20).

Завршница интеринституционалног постизања сагласности о овим предлозима и даље је неизвесна будући да државе чланице настављају да воде бројне полемике

и диференцирају се у односу и на захтевани критеријум неприкосновене владавине права. Неминовно је у жижи дебата и ниво једнакости права свих држава чланица. То је питање које углавном постављају релативно нове државе чланице које су се нашле „прозване” оваквим предлогом јер сагледавају у њему озбиљне економске и привредне последице, и доживљавају га као селективан приступ чији учинци би погађали неке од њих. Поједине би чланице заиста могле бити погођене посебно у погледу регионалног развоја, постизања отпорности на поремећаје заједничког тржишта, ионако уздрманог усложњавајућом структуралном променом утакмице на светском тржишту, а у својој укупности и у још непроцењивом обиму економском и развојном штетом проузрокованом пандемијом КОВИД-19.

Ношење са овом пандемијом већ је изнедрило обресе нових финансијских инструмената за циљани постпандемијски опоравак држава и друштава како земаља чланица ЕУ, тако и кандидата и потенцијалних кандидата за чланство из приоритетног региона даљег проширења Уније који назива Западним Балканом. Ово ће додатно расести спремности појединих чланица дуж већ ослоњене линије старе поделе на европски Север и Југ, али и новог раседа на европски Север и Исток, да се формирају посебни финансијски инструменти, подигну и захтеви, али и оснаже одбијања подизања висина процента издвајања из националних буџета у заједнички европски, као и успоставе посебни програми за санирање и ублажавање драстичних и још до краја неизмерених социјалних последица, нивоа пада запослености, као и секторских губитака на укупном европском тржишту. Како последице, на крају крајева, осећају грађани, који су махом и подржавали процес интегрисања превасходно подржавајући изванредан економски развој и виши животни стандард, то је кохезиона политика у овом склопу односа кључна. Стога се потпуно исправном поново потврдила позната констатација садашње председавајуће Саветом ЕУ, канцеларке Савезне Републике Немачке, Ангеле Меркел (*Angela Merkel*), „Ако пропаде кохезиона политика, онда пропаде и Европска унија” (Merkel 2011).

КОХЕРЕНТНОСТ, КОНВЕРГЕНЦИЈА, КОХЕЗИЈА, ОДРЖИВИ РАЗВОЈ

Регионална политика одрживог развоја, уз све различитости у концептима и пракси земаља које спадају у категорију развијених, а посебно земаља чланица ЕУ (Mendez, Bachtler and McMaster 2019), али и кандидата за чланство, као и других средње развијених држава, сумарно се може сматрати и одредити као кровна међусекторска и хоризонтална политика правремене и плански осмишљене адаптације постојећих јавних политика за достизање пројектованих циљева економског и укупног друштвеног развоја које националне владе постављају као оквире свога вишегодишњег, а понекад и вишедеценијског деловања. То чине посебно имајући у виду постојеће затечене и наслеђене услове, али и карактеристике и обележја настала стално мењајућим променама у технолошкој потки производње и међународном утакмицом omnipotentних финансијских тржишта, које свакако остварују значајан утицај на националне привреде и друштва.

Синтагма „једнакост регионалног развоја” или „равномерност регионалног развоја” није у целости свог значења *per se* постижан циљ. Ово је довело до учесталијих примена друге синтагме која укључује тзв. негативну дефиницију. Следствено се зато најчешће у теорији, а посебно у пракси, сусрећемо са одредницом о „политици смањивања регионалних неједнакости у развоју”. Једнако је и рећи, и отуда се и говори о смањивању разлика у развијености националних и субнационалних ентитета, одређиваних означавајућим појмом региона, регије, округа, области. Смањивање разлика у развијености спушта се на субнационални и локални ниво територијалне и функционалне организације националних држава, док се у другом контексту, контексту интеграције националних држава, посебно држава чланица ЕУ подиже на транснационални ниво одређен као ниво „европских регија или региона”.

Ваљало би пажљиво уочавати финесе за потребе нијансирања значења појма „региона” у свим контекстима и значењским подконтекстима, како би правилно разумели

и одредили у појединостима напред означени истраживачки предмет концептуалне и практичне мапе пута процеса успостављања конвергентног система кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије у целости и кохерентне за бешавно сједињавање са кохезионом политиком ЕУ. Ово је процес трансформисања наше националне политике регионалног развоја у системски успостављену кровну међусекторску и хоризонталну регионалну јавну политику одрживог развоја, тј. инструмент и алатку каква кохезиона политика јесте у усмеравању и обликовању заједничке одрживе развојне политике интегрисаних националних држава, али и оних ентитета на субнационалном, локалном па и сублокалном нивоу, све до укључених појединаца, који су сви носиоци креирања и спровођења те политике територијално равномерног развијања. Једну од упутнијих теоријских дефиниција кохезионе политике даје Гери Маркс. Он каже да је „кохезиона политика процес непрекидног преговарања међу угнежденим властима у више територијалних слојева – наднационалном, националном, регијском и локалном – као резултат једног ширег процеса институционалне креације и реалокације одлучивања, а који су неке од пређашњих централизованих функција државе подигле на наднационални ниво, док су неке спустиле на локални/ регионални ниво” (Marks 1993, 391–392).

Стално би требало имати у виду да кохезиона (регионална) политика Уније важи за једну од релативно нових заједничких политика. При томе се чини најмање један озбиљан превид. Превид се често да је она развијена планирањем и издавањем прво посебних новчаних средстава за очување социјалне кохезије, тј. обезбеђеног омогућавања нове упослености. Тек се до битне развојне политике развила кроз таласе проширивања и продубљивања процеса европске интеграције. Отуда теоријско постављање разумевања процеса системске трансформације постојеће националне политике регионалног развоја Србије као државе кандидата мора прожимати стварни динамизам кохезионе политике ЕУ и целокупна путања њеног развитка.

Отуда је тачка почетка преамбула Римског оснивачког уговора Европске економске заједнице. Преамбула садржи изричито да је циљ држава које је оснивају Заједницу да

„ојачају јединство својих економија и осигурају складан развој смањивањем разлика које постоје међу појединим регионима и заосталости региона у неповољном положају” (European Economic Community [ЕЕС] 1957, preambula). Овај пунији смисао, који се често превиђа, добијен је одредбама оних чланова Уговора којима је предвиђено успостављање првог од три фонда новчаних средстава на којима се темељи кохезиона политика. То је Европски социјални фонд. Члан 3. овог уговора је међу активности за остваривање постављених циљева Европске економске заједнице сврстао оснивање таквог фонда „ради побољшавања могућности запошљавања за раднике и доприноса побољшању њиховог животног стандарда” ([ЕЕС] 1957, preambula, члан 3). Зато је целокупно Поглавље 2. Главе III Социјална политика посвећено уређењу Европског социјалног фонда ([ЕЕС], preambula, Glava III, Poglavlje 2, чл. 123–128.).

Најјасније следеће нормативно одређење регионалне/кохезионе политике ЕУ чита се у изворним документима: „Ради промовисања свеукупног складног развоја Заједница ће развијати и обављати послове који воде јачању њене економске и социјалне кохезије. Заједница ће нарочито тежити да смањи разлике међу регионима и заосталост најмање привилегованих региона, укључујући и руралне области” (SEA 1987, чл. 130а) и „Унија ће унапређивати економску, социјалну и територијалну кохезију и солидарност међу државама-чланицама” (European Union 2003, чл. 3, para. 3). Посебно је у неколико најскоријих фаза реформисања кохезионе политике – која је увек месна, регионална – у годинама 2007. и 2013, између којих стоји ступање на снагу Лисабонског уговора 2009. године, дошло до потпуног регулисања кохезионе политике. Уређено су окупљени и раније одвојено именовани фондови и других заједничких политика (пољопривредне и рибарства) које су остваривали циљеве регионалне кохезије и то под јединственим новоименованим одељком „Европски структурни и инвестициони фондови” о којима први пут саодлучују Савет и Европски парламент.

Теоријски приступи који посматрају само структурне фондове заиста увиђају више развојне регионалне и кохезионе политике. Међутим, сведе их не прагматске погодбе о ценама уступака за више спојености Уније са регионима и јединицама

власти унутар њих, на унутаринституционална „погађања” о прерасподелама добити, што се посебно огледа у раздобљима када почиње да се припрема нови вишегодишњи финансијски оквир ЕУ. Овога пута утврђивање Вишегодишњег финансијског оквира за период 2021–2027. морало је, погођено изласком Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, као једног од највећих нето контрибутора буџету Уније, да помири ушанчене, а снажно различите интересе и пројекције очекивања земаља највећих нето корисника са интересима оних чланица које желе замрзнути износ који ће се преливати у пракси тешко постижућом договорном прерасподелом, са интересима оних који излазак Британије виде као дуго очекивани оправдани разлог смањивања износа фондова кохезионе политике, а задржавања истог нивоа претприступних фондова, или чак њиховог повећања. Додатно усложњавајући склоп целокупног договорног креирања новог седмогодишњег финансијског оквира ЕУ или буџета ЕУ, свакако даје пандемија изазвана корона вирусом. Она се несрећно и невероватним случајем преклопила управо са овим захтевним и закомпликованим унутаринституционалним и међудржавним цењкањима у погледу различитих потреба и очекивања од заједничког буџета и заједничке кохезионе политике Европске уније.

Због свега је неизбежно концептуално се латити и израде практичне мапе пута процеса успостављања система регионалне политике одрживог развоја у Републици Србији који се неизоставно образује према поглављу 22. Ово се поглавље у оквиру преговора о чланству са ЕУ директно и индиректно односи на прилагођавање постојећег националног система за бешавно сједињење са кохезионом (регионалном) политиком Уније. Незаобилазне су у свему томе анализе стварних односа. Једино су корисне уколико је у њима примењена релациона квалитативна анализа садржине и интерпретација кохезионе политике Уније, односа у њој и поводом ње, пракси, стандарда и норми за системски конвергентно и кохерентно трансформисање односа у развоју детерминисаних досадашњим системом политике регионалног развоја Србије који је декларативно усредсређен на одрживи развој, али га не продукује. Одрживи развој се остварује управо образовањем новог простора отвореног за саветовања,

преговоре, утврђивање, и спровођење политика преко и кроз границе ранијих искључивања, што може бити не само део унутрашњих националних политика, већ се очигледно може применити и на саму ЕУ и нове импULSE и потребе начина одлучивања у већ одавно помињаној, а слабо започетој институционалној реформи ЕУ.

Посебно је израда концептуално засноване практичне мапе пута процеса успостављања конвергентног система кохерентне регионалне политике одрживог развоја у Републици Србији за бешавно спајање са кохезионом политиком ЕУ уоквирена обухватним контекстом нашег целокупног приступног процеса. Никада не треба пренебрегнути да се и ова системска трансформација одвија кроз преговоре Републике Србије о приступању Европској унији, а посебно и специфично у оквиру поглавља 22 Регионална политика и координација структурних инструмената. Како ово поглавље чине прописи планирања и спровођења кохезионе политике ЕУ коришћењем европских структурних и инвестиционих фондова, посебно је важно анализирати и утврдити односе конвергенције и кохерентности продуктивне политике коришћења претприступних фондова (ИПА фондови) и коришћења бројних других модела кохерентног подржавања конвергенције развоја, од прекограничне сарадње, преко транснационалних програма, до сарадње у области европских макро-регионалних стратегија. Компас концептуално засноване практичне мапе пута процеса системске трансформације ка одрживој развојној регионалној политици извесно је одрживи развој. Системски успостављена кровна међусекторска и хоризонтална регионална политика одрживог развоја у Републици Србији мора продуктовати одрживи развој мерљивим остваривањем достизања његових утврђених циљева трансформативним укључивањем градова и општина како у вођење самог овог системског процеса, тако и постизањем пуне оспособљености за коришћење структурних инструмената ове политике која се у том случају бешавно сједињује са кохезионом политиком ЕУ.

ПРАКТИЧНА МАПА ПУТА ПРОЦЕСА СИСТЕМСКОГ УСПОСТАВЉАЊА НАЦИОНАЛНЕ РЕГИОНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ЗА БЕШАВНО СЈЕДИЊАВАЊЕ СА КОХЕЗИОНОМ ПОЛИТИКОМ ЕУ

Практична мапа пута процеса системски конвергентног успостављања крвне међусекторске и хоризонталне кохерентне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије за бешавно сједињавање са ЕУ кохезионом политиком одрживог и интегрисаног развоја свих региона мора ангажовано бити усмерена ка бољем упознавању различитих учесника процеса европских интеграција. Тај процес је вишеслојно структуриран широким обухватом делатника, друштвених актера, са суштинским трансформационим значајем и могућностима које приступни преговори уопште, а посебно у оквиру поглавља 22, имају за привредни, друштвени и социјални развој Републике Србије, односно смањивање регионалних диспаратитета који несумњиво постоје и евидентирани су у Републици Србији. Најшира грађанска јавност на тај начин може да уочи једну недовољно медијски комуницирану компоненту преговарачког процеса.

То је да приступни процес није само спољнополитички циљ Владе Републике Србије, већ акционо водећи део домаће, националне агенде системског успостављања регионалне политике уређеног остваривања одрживог развоја којим ниједан грађанин из било ког дела Републике Србије није заобиђен у погледу развојних могућности и конкретних резултата. Такође, шира заинтересована јавност може да упозна ближе веома сложене инструменте претприступних фондова и развојне помоћи који државама кандидатима, тиме и Републици Србији која предњачи у приступном процесу, стоје на располагању у циљу смањења регионалних неједнакости, постизања одрживог развоја њених региона, градова и општина, смањења сиромаштва, смањења ризика од људски изазваних и природних катастрофа, побољшања способности опоравка и отпорности на ненадане недаће, и уопште одрживог развоја земље.

Кроз преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, посебно у преговорима и припремама за отварање поглавља 22 Регионална политика и координација структурних инструмената, остварује се процес системски конвергентног успостављања структуре кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја Републике Србије, кохерентно саображене по циљевима и у институционалном смислу усклађене са заједничком кохезионом политиком ЕУ одрживог и интегрисаног развоја свих региона, која ће постати активно користећа политика за Републику Србију њеним ступањем у пуноправно чланство. Европска унија остварује Агенду 2030. за одрживи развој (ЕС 2020), на шта се обавезала као битан учесник њеног обликовања, и процесом свог проширења. Преговори о чланству Србије као државе кандидата за приступање ЕУ, посебно кроз поглавље 22, утичу на измену постојећег системског оквира, али и креирање нових законских оквира и пракси у домену кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја. Оквир међусобних односа све већег приближавања Републике Србије и Европске уније, успостављен кроз преговарачки процес, одређује узајамну зависност преноса кохерентности и конвергенције за одрживи развој политиком проширења ЕУ у регионалну политику одрживог развоја Србије.

Зато претприступни фондови (ИПА фондови) Европске уније, који стоје на располагању Србији као држави кандидату, подстичу регионални развој и институционалну припрему и јачање капацитета на локалном нивоу за бољу искористивост европских фондова када буду расположиви по ступању у чланство. Одржавајући се на практичним засадима почетака креирања регионалне политике одрживог развоја Србије, настају нове националне секторске јавне политике и нови институционални модели који имају конвергентну за циљ кохерентно припрему земље за успешан прелазак на кохезиону политику и структурне фондове Европске уније ступањем у њено чланство. Ово је управо део снажног и искусвено доказаног извора мотивационог процеса за земље кандидате, тиме и за Републику Србију да овим путем дође до одрживог потенцијала раста, подизањем стопе властитог раста и одрживости развојног трансформисања.

Усаглашавања Србије са европским стандардима и праксом са једне стране може изгледати као реактивно деловање. Међутим, ово усаглашавање истовремено повлачи подизање хоризонта деловања отварањем јасне могућности да се креира одговорна, стабилна, свеобухватна и делотворна регионална политика одрживог развоја, и пројектује окосна стратегија достизања циљева одрживог развоја јединица локалне самоуправе, тј. градова и општина Републике Србије, доношењем кривних закона и стратешких докумената, али и припремом земље да у тренутку постајања пуноправном чланицом ЕУ буде у довољној мери спремна за коришћење структурних и кохезионих фондова усмерених на остваривање регионалне политике одрживог развоја.

Управо су у многим државама током преговора, али и након ступања у чланство била формирана министарства за европске фондове и регионални развој. У Србији је надлежност Националног координатора претприступних средстава и укупне развојне помоћи била поверена члану Владе задуженом за европске интеграције. Након формирања Министарства за европске интеграције јула 2017. године, обједињени су сви послови програмирања, праћења и координације претприступних ИПА фондова и међународне развојне помоћи ([MEI], *Fondovi Evropske unije 2020a*; [MEI], *Međunarodni fondovi 2020b*). Управо ради кохерентности политика и учинака конвергентног системског трансформисања једино је Министарство за европске интеграције надлежно за преговоре Србије у оквиру поглавља 22.

Будући да је кохезиона политике ЕУ заправо целовит систем који треба да обезбеди ефективно, ефикасно и видљиво коришћење њених фондова за потребе кохерентне реализације економски и друштвено одрживог развоја држава чланица, успостављање националног система за бешавно сједињење са тим системом – укључујући питања планирања/програмирања, спровођења, праћења и евалуације и финансијског управљања и контроле – представља значајан изазов. Зато основни инструмент финансијске помоћи ЕУ у претприступном периоду – ИПА – поред подршке спровођењу политичких, економских, правних и институционалних реформи – има за други стратешки циљ снажну подршку припремама држава

путем системски конвергентног успостављања кохерентне регионалне политике одрживог развоја и координације структурних инструмената. Зато Републику Србију Европска унија у континуитету подржава у чињеним напорима на предузимању активности које су усмерене ка успостављању децентрализованог система за управљање (претприступним) фондовима као окоснице будућег система за управљање постприступним – структурним фондовима и Кохезионим фондом ЕУ.

*

*

*

Полазна претпоставка предузете релационе анализе сржних концепата практичне мапе пута процеса системски конвергентног успостављања кохерентне регионалне политике одрживог развоја и коришћења структурних инструмената јесте да процес преговора о приступању Републике Србије Европској унији подстиче развојно одрживо трансформисање целе Србије и свих њених делова. Практично то значи повећање добробити и једнаких одрживих могућности за све грађане Србије успостављањем јасне, са стратешким и програмским документима Европске уније саображеним правним и институционалним конвергентним оквиром кохерентне кровне међусекторске и хоризонталне регионалне политике одрживог развоја. Додатно, коришћењем различитих доступних међународних развојних средстава, посебно из претприступних и других развојних извора за бесповратно финансирање пројеката усмерених на свеобухватно остваривање одрживог развоја, посебно утемељењем одрживог субнационалног развоја укотвљеног месно – локално, регијски – јачају се капацитети од нивоа градова и општина у Републици Србији до централног нивоа власти да се обезбеђују предуслови за успешније бешавно сједињавање наше системски конвергентно успостављене кохерентне регионалне политике одрживог развоја са кохезионом политиком ЕУ потпуно припремљеним односима и праксом глатког преласка на коришћење структурних фондова ове политике.

Чињеница јесте да је процес европске интеграције Србије, и уопште приступни процес преговора, превасходно политички процес. Поред низа техничких и мерљивих критеријума, увек у њему постоји и читав низ, често међу грађанима и јавним мњењем непопуларних, али и недовољно видљивих мера и одлука. Зато је од изузетне друштвене важности расветлити и објаснити засновано на чињеницама, развојни потенцијал и механизме финансијских инструмената за одрживи развој који стоје на располагању државама кандидатима, а често остају занемарени или недовољно запажен, па чак и потпуно погрешно интерпретирани у јавном дискурсу. То у значајној мери утиче на колебљивост подршке најшире јавности процесу европских интеграција. Зато је посебно значајно разјаснити у сегменту разумевања преговора у оквиру поглавља 22 да директно значе припрему земље да користи бесповратна средства, како за време статуса кандидата, тако и по ступању у чланство ЕУ. Уједно ово је најлакше суштински доказиво примерима држава које су раније преговарале о свом чланству, како је благовремено системски конвергентно успостављена кохерентна регионална политика одрживог развоја и најучинковитији модел постизања одрживог развоја свих регија једне земље.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Bachtler, John, Carlos Mendez, and Fiona Wishlade. 2019. Reforming the MMF and Cohesion Policy 2021–2027: pragmatic drift or paradigmatic shift? *European Policy Research Paper No. 107*. Glasgow: European Research Policy Centre.
- Cohesion Fund. 2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/, last accessed 6 August 2020.
- Conference on Accession to the European Union – Serbia. 2014. *Accession document: General EU position*. Brussels, 21 January 2014, AD 1/14, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en.

- Consolidated text, Regulation [EU] No. 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No. 1083/2006. Last accessed 16 August 2020. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1303/2020-07-18>.
- Council Regulation No 1311/2013, Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014–2020, OJ L 347, 20 December 2013, pp. 884–891.
- European Commission [EC], COM/2020/441 final/2. Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic. Brussels, 28 May 2020.
- European Commission [EC], COM/2020/443 final. Amended proposal for a Council Regulation laying down the Multiannual Financial Framework for the years 2021 to 2027. Brussels, 28 May 2020.
- European Council, 10/20, *Conclusions*, Special meeting of the European Council, Brussels, 17, 18, 19, 20 and 21 July 2020.
- European Economic Community [EEC], 1957. Treaty establishing the European Economic Community. *European Economic Community*. Last accessed 6 August 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:02016ME/TXT-20160901>.
- European Regional Development Fund. Last accessed 6 August 2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/.
- European Union, 2003. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, OJ C 169, 18 July 2003, pp. 1–150.

- European Commission [EC]. 2016. Sustainable Development: EU sets out its priorities. *European Commission*. Last accessed 5 May 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3883.
- European Commission [EC]. 2020. The 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs. *European Commission*. Last accessed 6 August 2020. https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/SDGs/index_en.htm#:~:text=The%20Agenda%20is%20a%20commitment,towards%20sustainable%20development%20for%20all.
- Marks, Gary. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In *The State of the European Community*, eds. Alan W. Cafruny and Gil G. Rosenthal, 391–411. Boulder: Lynne Rienner.
- Mendez, Carlos, John Bachtler, and Irene McMaster. 2019. *Research for REGI Committee – The Agenda for Cohesion Policy in 2019-2024: Key issues for the REGI Committee*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Merkel, Angela. 2011. "Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Haushaltsdebatte im Deutschen Bundestag." Last accessed 6 August 2020 <https://www.bundestkanzlerin.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Reden/2011/09/2011-09-07-merkel-bt-haushalt.html>.
- Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije [MEI]. 2019. *Akcioni plan za ispunjavanje zahteva u oblasti kohezivne politike EU poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Pregovaračka grupa za Poglavlje 22*. Poslednji pristup 22. maj 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-saeu/akcioni-planovi>.
- Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije [MEI]. 2020a. *Fondovi Evropske unije*. Poslednji pristup 27. jul 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije>.

- Ministarstvo za evropske integracije Vlade Republike Srbije [MEI]. 2020b. *Međunarodni fondovi*. Poslednji pristup 27. jul 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/medjunarodni-fondovi/>.
- The Single European Act [SEA], OJ L 169, 29 June 1987, pp. 1–28.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, OJ C 306, 17 December 2007, p. 1–271.
- United Nations General Assembly [UNGA], A/RES/70/1 (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, , 25 September 2015. Last accessed 6 August 2020. https://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=A/RES/70/1.
- Vlada Republike Srbije. 2014. Međuvladina konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, *Uvodna izjava Republike Srbije*. Poslednji pristup 22. maj 2020. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu>.

Jadranka Joksimović*

Belgrade

COHERENCE, CONVERGENCE, COHESION

Resume

The undertaken relational analysis of the core concepts underpinning the practical roadmap for the process of systemic establishment of regional sustainable development policy and coordinated use of structural instruments starts from the assumption that the negotiated accession process of the Republic of Serbia to the European Union encourages sustainable transformation of the entire of Serbia and all its parts. The systemic overhaul of the existing national regional development policy is required in order to institute an overarching cross-sectoral and horizontal regional sustainable development policy in accordance with the negotiating chapter 22 Regional policy and coordination of structural instruments in the negotiations on membership with the European Union. The aim of the relational analysis of the core concepts is to highlight how the coordinates of the EU accession regime provide a clear practical roadmap for the process of establishing a systemically convergent overarching coherent cross-sectoral and horizontal regional sustainable development policy for seamless integration with the EU Cohesion Policy, often referred to as Regional Policy. The theoretical-methodological approach of inter-layer, intra-layer, intra-systemic and inter-systemic negotiation-making processes of multi-level governance was applied on the entanglement of core transformational concepts of convergence, coherence, cohesion and sustainable development to depict the practical roadmap for the process of systemic establishment of regional sustainable development policy in the Republic of Serbia for seamless integration with the EU Cohesion Policy. Thus obtained evidence is clarified and explained, underling that development potential and mechanisms of financial instruments for sustainable development are already available to candidate countries for the systemic establishment of changes in norms, policies, practices and relations necessary

* E-mail address: jadranej@gmail.com.

for membership in the European Union, although remaining only neglected and even overlooked, or completely misconstrued in public discourse. This significantly affects the volatility of the general public's support for the European integration process. To counter trend this upside in the ongoing process of negotiating accession to the European Union the practical road map for the process of establishing in the Republic of Serbia a systemically convergent overarching coherent cross-sectoral and horizontal regional sustainable development policy for seamless integration with the EU Cohesion Policy is provided as the result of the thorough relational analysis. Therefore, the crucially important understanding that the negotiations within Chapter 22 directly mean the preparation of the country to use grants, both during the candidate status and after the accession to the EU is strongly pointed out. Also, this fact is most easily substantiated by the examples of countries that negotiated their membership earlier, how a coherent regional sustainable development policy established in a timely and systematically convergent and coherent manner is the most effective model for achieving sustainable development of all regions within one country.

Keywords: Republic of Serbia, European Union, politics, negotiation, accession process, negotiation chapter 22, cohesion policy, sustainable development, regional policy, structural instruments

*Јелена Ђеранић Перишић**

Институт за упоредно право

БЛИЖА ИНТЕГРАЦИЈА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ НА ОСНОВУ НОВЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Сажетак

Рад анализира могућност ближе интеграције која је земљама Западног Балкана стављена у изглед новом методологијом проширења ЕУ. Предвиђено је да уколико земља напредује у приоритетним реформама, то ће довести до ближе интеграције земље са Европском унијом, раду на убрзаној интеграцији и постепеном укључењу у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ, уз обезбеђење једнаких услова. Полазна теза у раду је да, иако нова методологија садржи одређене новине, већина инструмената на којима почива није нова, већ су постојећи инструменти права ЕУ, али у „новом руху”. Упоредноправном анализом концепта диференциране интеграције, институционализованог Оснивачким уговорима у виду одредби о ближој сарадњи, и инструмента ближе интеграције предвиђеног новом методологијом проширења ЕУ, долази се до закључка да је ближа интеграција само један од модалитета диференциране интеграције, феномена који постоји у ЕУ од њеног оснивања. Кључна разлика је у томе што се могућност ближе интеграције предвиђа и без пуноправног чланства у ЕУ. С обзиром на штурост текста нове методологије, могућност успостављања ближе интеграције земаља Западног

* Имејл-адреса: j.ceranic@iup.rs.

Балкана са ЕУ отвара низ практичних и теоријских питања. У контексту политичких, правних и економских изазова са којима се ЕУ тренутно суочава, рад настоји да осветли неке аспекте ближе интеграције о којима се уопште не говори у јавности. Посебна пажња посвећена је изводљивости ближе интеграције у пракси, као и природи, циљевима, дOMETИМА и перспективи овог инструмента.

Кључне речи: Европска унија, Западни Балкан, нова методологија, проширење ЕУ, ближа интеграција

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Упркос томе што је практично остварење европског интеграционог процеса започето тек у другој половини 20. века, сама идеја о европском уједињењу датира још из античког доба. Свест о предодређености европског простора за повезивање у једну организациону целину стара је преко два миленијума. Ова предодређеност има вишеструко порекло. Најпре, ради се о релативно ограниченем простору, са мањом површином него што су је имале и имају неке државе у свету. Притом, на овом простору постоји веома висока густина насељености. Свакако најзначајнији разлог за европску предодређеност за груписања и интегрисања је цивилизацијско јединство Старог континента (Ракић 2009, 7–8). Чини се да овај последњи аргумент најбоље објашњава сукцесивна проширења ЕУ, као и замисао о интеграцији земаља Западног Балкана у европску породицу.

Перспектива чланства у ЕУ је региону Западног Балкана први пут понуђена на самиту у Солуну 2003. године. Иако је од тог самита прошло доста времена, само је једна земља из региона постала чланица ЕУ (Хрватска 2013. године). Стога је на састанку Савета у новембру 2019. године констатовано да би било корисно преиспитати ефикасност преговора о приступању.

С тим у вези, Европска комисија је 5. фебруара 2020. издала саопштење у коме је предложила Европском парламенту,

Савету, Економском и социјалном комитету и Комитету региона нову методологију проширења ЕУ под називом „Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан” (СОМ 2020).

Нова методологија би требало да буде корак унапред ка превазилажењу застоја у процесу проширења ЕУ. Непосредни повод за доношење нове методологије свакако је немогућност Савета да отвори приступне преговоре са Северном Македонијом и Албанијом у октобру 2019. године.¹ Ипак, узроци за њено доношење много су дубљи. Већ дуже време у ЕУ присутан је извесни „умор од проширења” као последица проширења у првој декади 21. века. Жеља држава чланица ЕУ да прихвате земље Западног Балкана у заједницу европских народа све је више под знаком питања, између осталог, зашто што су оне, као и сама Унија, оптерећене су својим унутрашњим проблемима.

Европска унија се од 2008. године налази у највећој, најдуготрајнијој и најнеизвеснијој кризи од свог оснивања. Криза која је почела као економска, брзо се проширила захвативши све остале сегменте привреде и друштва. Бројни разлози који су довели до кризе могу се сврстати у три категорије. То су разлози економске, политичке и правне природе. Иако је прошло више од десет година од избијања кризе, још није дефинисан јасан пут како је превазићи. Дакле, криза у коју је запала политика проширења само је један од аспеката свеопште кризе, те није нимало необично што је дошло до својеврсног застоја у процесу европских интеграција.

Нова методологија проширења, предложена у фебруару 2020. године, била је једна од тема самита у Загребу 6. маја 2020. који је, због пандемије изазване Ковидом 19, одржан онлајн између лидера 27 држава чланица ЕУ и лидера земаља региона Западног Балкана. Том приликом усвојена је Декларација којом је потврђена подршка европској перспективи Западног Балкана. Унија је нагласила да је одлучна да интензивира свој ангажман са регионом у свим областима и поздравила обећање регионалних партнера да ће се придржавати европских

¹ На састанку Савета у октобру 2019. године, шефови држава и влада ЕУ нису успели да се усагласе око отварања приступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом. Томе се успротивила пре свега Француска, али и Холандија и Данска.

вредности и принципа и наставити са реформским процесом (Zagreb Declaration 2020).

Нова методологија проширења предмет је опречних коментара. И док се једни о њој похвално изражавају, истичући да ће она „оживети” процес европских интеграција, други сматрају да се заправо ништа суштински неће променити у истом. Иако је општеприхваћен термин нова методологија и инсистира на томе да она уводи низ новина, пажљива анализа указује на то да у њој нема ничег суштаственог новог. Што се тиче предвиђених „новина” за превазилажење застоја у процесу европских интеграција, реч је заправо о већ познатим, постојећим инструментима и механизмима права ЕУ, само у „новом руху”. Један од њих је ближа интеграција која се нуди земљама Западног Балкана. Ближа интеграција конципирана је као награда за ове земље, те се помиње преваходно у позитивном контексту, као један од добрих аспеката нове методологије. Међутим, пажљиво правничко и политичко промишљање захтева да се овај елемент нове методологије сагледа из различитих углова.

У првом делу рада биће размотрена нова методологија приступања, тачније критеријуми на којима почива и инструменти које уводи како би се ти критеријуми остварили. Међу њима је и ближа интеграција која је заправо један од модалитета диференциране интеграције, феномена који постоји од почетка европских интеграција. Стога ће у другом делу рада бити анализиран концепт диференциране интеграције. Могућност успостављања ближе интеграције земаља Западног Балкана са ЕУ, као облика диференциране интеграције, отвара низ практичних и теоријских питања која су анализирана у трећем делу рада.

НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРОШИРЕЊА ЕУ

У уводном делу нове методологије стоји да је чврста, заснована на заслугама, перспектива пуноправног чланства у ЕУ за земље Западног Балкана у политичком, безбедносном и економском интересу саме Уније. У временима растућих глобалних изазова и подела, то је више него икада геостратешка инвестиција у стабилну, јаку и уједињену Европу. Кредибилна

перспектива приступања је кључни подстицај и покретач трансформација у региону. Она је главно средство за промоцију демократије, владавине права и поштовање основних права, што су такође основни покретачи економске интеграције и основно средство за подстицање регионалног помирења и стабилности. Одржавање и унапређење ове политике је неопходно за кредибилитет успех и утицај ЕУ у региону и шире – посебно у време појачане геополитичке конкуренције² (СОМ 2020).

Нова методологија односи се, првенствено, на оне земље које још нису отвориле преговоре о приступању, тачније Северну Македонију и Албанију (пошто је Босна и Херцеговина и даље у статусу потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ). Међутим, нова методологија се може примењивати и на државе које су већ отвориле преговоре, као што су Србија и Црна Гора, уколико су оне са тиме сагласне. Измене предвиђене новом методологијом могу се сместити у постојеће преговарачке оквире, обезбеђујући једнаке услове за рад у региону.

Критеријуми на којима почива нова методологија

Нова методологија проширења ЕУ почива на четири критеријума. Сам процес приступања мора бити кредибилнији, предмет јачег политичког усмеравања, динамичнији и предвидљивији.

Кређибилитет

Да би процес проширења повратио кредибилитет и остварио пун потенцијал, требало би да почива на узајамном поверењу и јасним обавезама обе стране. С једне стране, лидери Западног Балкана морају бити посвећенији спровођењу основних реформи, било да се ради о владавини права, борби против корупције, економији или обезбеђењу исправног функционисања демократских институција и јавне управе. Такође морају да покажу даље напоре ка јачању регионалне сарадње. С друге стране, ЕУ мора да подржи процес заснованом на заслугама, у смислу да када земље партнери испуне

2 Овде се мисли на утицај Русије и Кине у региону.

објективне критеријуме, државе чланице ЕУ се договарају о преласку у следећу фазу процеса (СОМ 2020).

Јаче политичко усмеравање

Приступање Унији је процес који захтева основне реформе и политичке и економске промене у земљама које теже придруживању. Те земље морају показати способност да преузму подељене одговорности као државе чланице ЕУ. Стога овај процес мора рефлектовати друштвени избор да се достигну и поштују највиши европски стандарди и вредности. Исто тако, обавезивање држава чланица ЕУ да деле заједничку будућност са земљама Западног Балкана као пуноправним чланицама Уније значајан је политички, а не само технички подухват. Сходно томе, обе стране морају да покажу више лидерства и придржавају се својих обавеза. Дакле, време је да се политичка природа процеса стави у први план и обезбеди јаче политичко усмеравање и ангажман на високом ниивоу (СОМ 2020).

Динамика

Један од недостатака досадашњег процеса проширења је његова тромост, која је последица, између осталог, и начина организације области о којима се преговара. Све области подељене су у 35 преговарачких поглавља и свако од њих се отвара и затвара за себе. Нова методологија предвиђа другачију организацију поглавља чиме ће се унети додатна динамика у процес приступања и подстаћи умрежавање напора преко граница појединачних преговарачких поглавља.

Предвидљивост – позитивно и негативно условљавање

Државе чланице ЕУ, као и земље Западног Балкана, инсистирају на томе да процес приступања буде предвидљивији, у смислу да буде јасније шта ЕУ очекује од земаља које су у различитим стадијумима процеса, и које су позитивне и негативне последице напретка или његовог изостанка. Кључни елемент процеса приступања заснованог на заслугама је његова

условљеност. Међутим, да би се то постигло, услови морају бити јасни од самог почетка. Важно је да земље кандидати знају критеријуме на основу којих ће се мерити њихов учинак и да државе чланице ЕУ буду сагласне у вези са тиме шта се захтева од кандидата. Комисија мора дефинисати објективне, прецизне, детаљне, стриктне и проверљиве услове за напредак кандидата.

Инструменти предвиђени новом методологијом

Како би се остварили ови критеријуми, нова методологија, у сам процес приступања, уводи нове инструменте: фокус на основне политичке реформе, одржавање међувладиних конференција, груписање преговарачких поглавља у кластере и ближа интеграција, повећано финансирање и санкције. Иако се користи атрибут нови, заправо је реч о већ постојећим инструментима права ЕУ, али примењеним у новом контексту.

Основне политичке реформе

Први критеријум нове методологије, кредибилитет, требало би да се унапреди кроз јачи фокус на основне реформе кључне за успех на европском путу. Основна права добијају још значајније место у приступним преговорима. Преговори о основним правима биће отворени први и затворени последњи и напредак у том погледу одређиваће свеукупни темпо преговора.

Овакав приступ је углавном окарактерисан као исправан, посебно у светлу скорашњих догађаја у појединим државама чланицама ЕУ.³ Ипак, сама идеја о фокусу на основна права у преговорима о приступању није нова. Последњих година, у документима Комисије и Савета који се тичу региона Западног Балкана, много пута је помињано да би фокус требало да буде на основним правима (Dabrowski 2020).

3 Акцент на основним реформама политичког и правног система у преговорима о приступању неће пружити потпуну заштиту од потенцијалних злоупотреба владавине права након што земље постану чланице ЕУ. Мађарска и Пољска имале су високе оцене у различитим међународним евалуацијама демократских институција и владавине права када су улазиле у ЕУ 2004. године.

Међувладине конференције

У циљу јачег политичког усмеавања, нова методологија предвиђа одржавање редовних међувладиних конференција. Овај политички дијалог на високом нивоу подразумева редовне самите ЕУ–Западни Балкан, као и интензивирање министарских контаката, посебно у областима где усклађивање добро напредује и критеријуми се испуњавају. Овакав повећан ангажман могао би довести до тога да представници земаља из региона учествују као посматрачи на кључним европским сасатанцима на теме које су за њих од суштинског значаја (СОМ 2020).

Груписање преговарачких поглавља у кластере

Како би се унела динамика у процес приступања, сва преговарачка поглавља груписана су у шест тематских кластера.⁴ Ови кластери прате шире теме као што су добра управа, унутрашње тржиште, економска конкурентност итд. Преговори о сваком кластеру биће отворени у целини – након испуњења услова за отварање – а не на основу појединачних поглавља. Као резултат процеса скрининга, спроведеног по кластерима, биће договорени приоритети за убрзану интеграцију и кључне реформе између ЕУ и земље кандидата. Када се ти приоритети испуне у довољној мери, кластер се отвара без додатних услова и за свако поглавље се постављају услови за затварање.

Чињеница је да ово може убрзати процес процес преговарања, наравно под условом да нека секундарна питања у мање значајним поглављима не „задржавају” цео кластер. Иако је овај елемент нове методологије превасходно предмет позитивних коментара, намећу се одређена питања. Да ли нпр. статистика и финансијска контрола припадају основним правима? И зашто би се груписање нпр. пољопривреде и регионалне политике у један кластер сматрало рационалним потезом? (Dabrowski 2020).

⁴ То су: Основна права; Унутрашње тржиште; Конкуренција и инклузивни раст; Зелена агенда и одржива повезаност; Ресурси, пољопривреда и кохезија и Спољни односи.

Ближа интеграција, повећано финансирање и санкције

Да би процес проширења био предвидљивији, предвиђен је систем позитивних и негативних подстицаја. Обезбеђењем јасних и опипљивих подстицаја од директног интереса за грађане, ЕУ може подстаћи стварну политичку вољу и наградити резултате проистекле из захтевних реформи и процеса политичких, економских и друштвених промена. Уколико земље напредују довољно у приоритетима реформи договореним у преговорима, то би требало да доведе до (СОМ 2020):

- Ближе интеграције земље са Европском унијом, рада на убрзаној интеграцији и „поступном (фазном) укључивању” у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ, уз обезбеђење једнаких услова.
- Повећаног финансирања и инвестиција – укључујући инструмент предприступне подршке заснован на учинку и реформама и ближу сарадњу са међународним финансијским институцијама како би се искористила подршка.

Међутим, друга страна медаље су мере за пропорционално санкционисање сваке озбиљније или пролонгиране стагнације или чак заостајања у спровођењу реформи и испуњавању захтева процеса приступања.

Европска унија потенцијалне проблеме може третирати на више начина. Прво, државе чланице ЕУ могу да одлуче да се преговори одложе у одређеним областима, или у најозбиљнијим случајевима, обуставе у целини. Већ затворена поглавља могу се поново отворити или ресетовати уколико нека питања треба поново да се оцене. Друго, опсег и интензитет финансирања од стране ЕУ се могу снизити, са изузетком подршке цивилном друштву. И треће, предности ближе интеграције, на пример приступ програмима ЕУ, једностране концесије за приступ тржишту, могу се паузирати или повући (СОМ 2020).

Овај део методологије којим се предвиђају позитивни и негативни подстицаји за земље кандидате изазвао је највише пажње. Често се истиче да ЕУ наставља са већ добро познатом

стратегијом „штапа и шаргарепе”. Чињеница је да је шаргарепу повећала, али је исто тако и штап продужила. Што се шаргарепе тиче, предвиђена је перспектива ближе интеграције и поступно укључивање у појединачне политике, тржиште и програме ЕУ и повећано финансирање и инвестиције. Међутим поставља се питање изводљивости ових позитивних подстицаја у пракси (о чему ће бити речи у трећем делу рада). Што се штапа тиче, санкције су пооштрене. Предвиђено је замрзавање преговора у одређеним областима, суспендовање целокупних преговора, поновно отварање већ затворених поглавља, смањење финансирања, паузирање или повлачење повластица ближе интеграције. Веома је важно да се успостави баланс између позитивних и негативних подстицаја. До сада је баланс био „померен” ка негативном условљавању, чиме је умањена нада земаља кандидата да имају реалних могућности да се придруже ЕУ у блиској будућности (Dabrowski 2020).

ДИФЕРЕНЦИРАНА ИНТЕГРАЦИЈА

„Уједињени у различитости” била је премиса којом су се руководили тзв. очеви оснивачи Европских заједница (ЕЗ) педесетих година 20. века. Европска различитост обухватала је различите културе, различите језике, различите правне и политичке системе и мноштво нација. Европске заједнице је првобитно чинило шест земаља које су биле на релативно сличном степену економског развоја. Како су се временом ЕЗ показале као успешан интеграциони подухват, за чланство у њима почеле су да се интересују и друге земље. Током деценија број држава чланица се сукцесивно повећавао. Самим тим разлике између њих постајале су веће, не само у погледу економске моћи, већ и у погледу друштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд. Ова хетерогеност нарочито је дошла до изражаја приликом три последња таласа проширења. Стога се појавио антагонизам између проширења ЕУ и продубљења сарадњи. Како обезбедити услове да се Унија шири и под своје окриље прихвата нове државе чланице, а да истовремено старије чланице не чекају, већ да продубљују интеграције?

Да би се то омогућило, морало се одступити од концепта једнакости и јединства држава чланица, који је представљао један од темеља европске конструкције. На основу овог принципа све државе чланице учествују у развоју свих заједничких политика. Међутим, чак и у прошлости када је број држава чланица био мањи, а разлике међу њима слабије изражене, постојали су изузетци од примене овог принципа. Инсистирање на стриктној примени принципа једнакости довело би до тога да напредније земље стагнирају, чекајући да слабије развијени партнери достигну одређени степен развоја како би могли заједно да продубљују интеграције у одређеним политикама.

Стога је концепт једнакости и јединства држава чланица уступио место концепту диференцираности (флексибилности). Под флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика ЕУ. Дакле, на основу овог концепта свака држава чланица продубљује интеграције сопственим ритмом (Џеранић 2011, 21–23).

Осим различитог степена развоја држава чланица, односно немогућности појединих земаља да се укључе у одређене политике, још један фактор допринео је напуштању принципа на основу кога све чланице учествују у развоју свих политика ЕУ. Поједине земље, иако могу, не желе да учествују у одређеним политикама. Дакле, за продубљење интеграција, поред елемента способности, потребан је и елемент воље (Racine et al. 2004, 39–40).

Историјски развој диференциране интеграције

Диференцираност је одувек била пристуна у европским интеграцијама. Бројни примери којима се одобрава различит положај држава чланица налазе се како у Оснивачким уговорима, тако и у актима секундарног законодавства. Међутим, модалитети диференцираности, као што су посебни режими, дерогације, *opting-out* клаузуле, били су привременог карактера, успостављени за ограничене циљеве и нису имплицирали трајно одвајање међу државама.

Дакле, иако је диференцираност постојала у пракси, није била предмет правних и политичких расправа. Тек седамдесетих година 20. века отвара се дебата о диференцираној интеграцији.

Најпре је канцелар Вили Брант (*Villy Brandt*) 1974. године пред француским одбором Европског покрета у Паризу предложио да је ЕЗ потребна тзв. постепена интеграција. Кључни аргумент за примену концепта диференцираности био је да економска различитост није компатибилна са једнаким третманом свих девет држава чланица. Објективно јаче земље требало би да се интегришу прве, а остале ће им се придружити у каснијем стадијуму. Флексибилност би требало да има центрипетални ефекат што би цео процес водило унапред и повукло слабије земље у централну групу (Stubb 2002, 34–40).

Убрзо је уследио извештај тадашњег белгијског премијера, Леа Тиндеманса (*Leo Tindemans*) у коме се истиче да је немогуће осмислити програм на основу кога би све државе чланице могле да се интегришу истим ритмом, тј. да се у свим областима сарадње у све етапе укључују истовремено. Имајући у виду специфичности држава чланица и њихов различит степен развоја, а у циљу спречавања стагнације и могућности даљег напретка ЕЗ, требало би дозволити да се државе интегришу сопственим ритмом (Tindemans, 1976).

Првобитне реакције на ова два предлога биле су негативне. Мање државе чланице посебно су се плашиле да би свака диференцираност водила ка различитим класама чланства и могућем искључењу (Ćeranić 2018, 69).

Тек деведесетих година 20. века, отворена је дебата на тему диференциране интеграције као концепта правног система ЕУ. У то време многи значајни европски политичари залагали су се за различите облике диференциране интеграције. Три предлога се издвајају као посебно интересантна.

Први је предлог тадашњег француског премијера, Едварда Баладира (*Eduard Balladur*) о концентричним круговима у Европи. Европа би требало да буде организована у три круга. Први круг чиниле би све европске државе, укључујући и оне које нису чланице ЕУ и он би представљао дипломатску и безбедносну организацију, у оквиру које би било олакшано

успостављање економских и трговинских веза између чланица ЕУ и земаља које нису чланице ЕУ. Други круг би била економска организација коју би чиниле све државе чланице ЕУ. Трећи круг би обухватао ужи број држава чланица које би између себе успоставиле чвршћу организацију, како на монетарном, тако и на војном плану (*Le Figaro* 1994).

Други је предлог двојце немачких посланика, који се по њима назива Ламер-Шојбл (*Lamers-Schäuble*), и залаже се за јачање тврдог језгра ЕУ које би чиниле Немачка, Француска и земље Бенелукса. Ове земље требало би да буду укључене у све европске политике, одлучније усмере своје акције у комунитарном правцу и покрену заједничке иницијативе које би промовисале развој ЕЗ. Ово тврдо језгро остало би отворено за пријем других држава чланица које могу и желе да испуне предвиђене захтеве (*Lamers and Schäuble* 1996).

И трећи је предлог тадашњег британског премијера Џона Мејџора (*John Major*) који се залаже за концепт диференцираности на основу кога би свака држава чланица била слободна да изабере политике, тј. области сарадње у којима жели да учествује. Заједнички циљ свих држава чланица и ЕУ као целине ограничен је на успостављање зоне слободне трговине (*Major* 1994).

Да тема диференциране интеграције доспе у сам центар интересовања европске јавности свакако је утицала и преписка између немачког федералног канцелара, Хелмута Кола (*Helmut Kohl*), и француског председника, Жака Ширака (*Jacques Chirac*). Разматрано је да се у Уговоре унесе клаузула на основу које државе које желе и могу, имају право да између себе успоставе тешњу сарадњу, уз очување јединственог институционалног оквира ЕУ. Ова преписка на највишем политичком нивоу допринела институционализацији концепта диференцираности (*Ehlermann* 1997, 61).

Институционализација диференциране интеграције

Концепт диференциране интеграције први пут је институционализован Уговором из Амстердама 1997. године у виду одредби о ближој, појачаној сарадњи (енг. *enhanced*

cooperation). Ове одредбе су у два наврата биле предмет измена и допуна. Први пут Уговором из Нице 2001. године којим су само ублажени услови за покретање ближе сарадње и други пут Уговором из Лисабона 2007. године (који је ступио на снагу 2009. године) којим је извршена свеобухватна реформа механизма ближе сарадње.

Ближа сарадња омогућава да државе чланице ЕУ успоставе сарадњу и у вези са оним питањима у погледу којих није постигнут споразум међу свим чланицама ЕУ. Уговор из Лисабона предвиђа да државе чланице, које желе да међусобно успоставе ближу сарадњу у оквиру надлежности које нису резервисане искључиво за Унију, могу користити институције Уније и спроводити ту сарадњу применом одговарајућих одредби Уговора. Ближе сарадње усмерене су на фаворизовање остварења циљева ЕУ, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграција. Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице (TEU 2012, Art. 20 (1)).

Савет, као последња инстанца, доноси одлуку о одобрењу ближе сарадње, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица, пошто је утврдио да се циљеви постављени у оквиру ове сарадње, у разумном року, не могу остварити у оквиру Уније као целине (TEU 2012, Art. 20 (2)).⁵

Што се тиче доношења одлука у оквиру ближе сарадње, предвиђено је да сви чланови Савета могу учествовати у договарању, али да могу гласати само они чланови који представљају државе чланице које учествују у ближој сарадњи (TEU 2012, Art. 20(3)). Акти усвојени у оквиру ближе сарадње обавезују само државе чланице које учествују у ближој сарадњи. Они не представљају део правних тековина ЕУ (комунитарни акти), који морају прихватити све земље кандидати за приступање ЕУ (TEU 2012, Art. 20 (4)).

Класификација диференциране интеграције

Постоји велики број покушаја да се различити облици диференциране интеграције дефинишу и класификују по категоријама. У доктрини је дуго преовладала тзв. класична

5 Како ЕУ тренутно има 27 држава чланица, девет земаља представља трећину чланства.

подела, која све облике диференциране интеграције групише у три категорије: *Европа променљиве геометрије*, *Европа у више брзина* и *Европа по жељи* (Chaltiel 1995, 5–10; Stubb 1996, 283–296; Quermonne 1996, 11–18; Ehlermann 1997, 53–88; K. Nomden 1998, 31–44). Временом се показало да је ова подела непотупна, чак и неодржива, и појавиле су се новије, политичке класификације. Ипак, чини се да класична подела добро рефлектује три водеће идеје око којих се групишу различити појавни облици диференциране интеграције. Стога ће у редовима који следе бити укратко представљена.

Што се тиче *Европе у више брзина*, реч је о дерогацијама (одступањима) које су временски ограничене: једна или више држава чланица има право да одређено време не примењује неки пропис који се, у принципу, односи на све чланице. Могло би се рећи да је „улазак у игру” временски ограничен и да се заснива на објективним околностима, другим речима, државе чланице остварују заједничке циљеве различитим ритмом (Chaltiel 1995, 5–10).

Када је реч о *Европи променљиве геометрије*, ова категорија почива на претпоставци да све државе чланице немају исте циљеве и самим тим не учествују у свим, већ само у одређеним интегрисаним активностима. Ова, тзв. материјалистичка концепција *Европе променљиве геометрије*, обухвата облике повезивања држава према области сарадње и они нису временски ограничени (Chaltiel 1995, 7; Ehlermann 1997, 58). Чини се да је најадекватнију дефиницију *Европе променљиве геометрије* дао Александар Стаб (Stubb 1996, 238–295) према којој она представља облик интеграције са различитостима у самој интегративној структури, допуштајући трајну или неповратну сепарацију између језгра и јединица које су слабије интегрисане.

Што се тиче *Европе по жељи* (франц. *Europe à la carte*), за њу је кључан критеријум слобода избора држава чланица, тзв. волунтаристички елемент. Диференцираност је резултат жеља држава чланица, а не њихових могућности. Свака држава слободно одлучује о томе да ли ће се или неће укључити у одређену политику. *Европа по жељи* се сликовито представља као кулинарска метафора која омогућава свакој држави чланици

да изабере, као са менија (енг. *pick and choose*), у којој сарадњи жели да учествује, уз очување минимума заједничких циљева (Stubb 1996, 238–295).

У погледу критеријума припадности, одлучујући за *Европу у више брзина* је време, за *Европу променљиве геометрије* простор, а за *Европу по жељи* област сарадње. Према овој подели, у категорију *Европе у више брзина* спадају заштитне клаузуле и прелазне одредбе које уживају нпр. нове државе чланице и диференцираност је привремена. *Европу променљиве геометрије* представљају одредбе о ближој сарадњи, као и Европски монетарни систем. Примери *Европе по жељи* односе се на клаузуле о изузетцима (енг. *opting-out*) које уживају поједине државе чланице, нпр. својевремено Велика Британија у области Шенгена (Stubb 1996, 238–295).

БЛИЖА ИНТЕГРАЦИЈА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА КАО ОБЛИК ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ – ИЗВОДЉИВОСТ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Историја европских интеграција сведочи да сваки пут када се мењају спољне границе ЕУ, у смислу повећања броја држава чланица, питање диференциране интеграције постаје актуелно. Тако је и данас, у контексту проширења ЕУ на земље Западног Балкана. Међутим, овога пута је земљама кандидатима стављена у изглед ближа интеграција у политике, тржиште и програме ЕУ и пре него постану пуноправне чланице ЕУ, што до сада није нуђено ниједној земљи у процесу приступања.

Могућност постепеног укључења у политике, јединствено тржиште и програме ЕУ коју је Унија понудила земљама Западног Балкана отвора велики број како практичних, тако и теоријских питања. Ово поглавље покушаће да осветли нека од њих која су се искристалисала као најзначајнија у контексту примене ближе интеграције у пракси.

Изводљивост ближе интеграције у пракси

Нова методологија проширења ЕУ предвиђа да уколико земља напредује у приоритетним реформама, то ће довести до

ближе интеграције земље са ЕУ, рада на убрзаној интеграцији и постепеном укључењу у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ. Начин на који је конципирана ближа интеграција отвара низ питања на која нова методологија не даје одговоре. Како ће се ближа интеграција у политике, тржиште и програме ЕУ спроводити у пракси, пре свега у погледу доношења одлука и одрживости саме ближе интеграције?

Начин доношења одлука

Као једно од кључних намеће се питање начина доношења одлука у оним политикама у које ће се хипотетички укључити нека земља Западног Балкана. Да ли то подразумева да ће земља моћи да учествује у доношењу одлука у одређеној политици ЕУ и гласа у Савету и Европском парламенту, иако није чланица ЕУ? Или пак то значи да ће представници те земаље моћи само да присуствују састанцима Савета и заседањима Европског парламента, без могућности да утичу на доношење одлука? Ако је у питању ова друга опција (што се чини вероватнијим), у чему се огледа предност ближе интеграције у политике, тржиште и програме ЕУ? Одговор је „магична реч” – финансије. Нова методологија, као један од позитивних подстицаја, предвиђа повећано финансирање и инвестиције путем инструмента предприступне подршке заснованог на учинку и реформама и путем ближе сарадње са међународним финансијским институцијама. Међутим, „ђаво је у детаљима”. Нигде није предвиђено како ће ово постепено укључивање функционисати у пракси. Да ли ће се одвијати на основу одредби о интеграцији предвиђених Споразумом о стабилизацији и придруживању, и да ли нови вишегодишњи финансијски оквир може доделити више фондова за предприступну помоћ? (Dabrowski 2020).

Одрживост ближе интеграције

Такође једна од дилема тиче се одрживости ближе интеграције у појединачним политикама, тржишту и програма ЕУ у времену? Да ли је уопште изводљиво у пракси да једна

земља парцијално учествује у одређеним политикама ЕУ или само у неким аспектима јединственог тржишта ЕУ?

Нова методологија ни на ово питање не даје одговор. У овом тренутку, готово је немогуће антиципирати да ли ће уопште ближа интеграција заживети у пракси и у ком правцу ће се одвијати, у смислу евентуалног укључења земаља Западног Балкана у политике, тржиште и програме ЕУ. Ипак, чини се занимљивим испитати да ли пракса познаје неке облике учешћа на јединственом тржишту ЕУ, без пуноправног чланства у Унији.

Увид у историју европских интеграција сведочи да постоје различити модалитети учешћа на јединственом тржишту ЕУ. Посебно је интересантан пример Швајцарске која представља својеврсни, оригинални интеграциони експеримент (Kellerhals 2011, 147–164). Иако није чланица ЕУ, једна од најразвијених земаља на европском континенту, уопште није изолована од ЕУ. Швајцарска готово равноправно учествује на јединственом тржишту ЕУ. Препреке слободној трговини су постепено уклањане, а швајцарски закони хармонизовани са правом ЕУ. Поставља се питање како је Швајцарска издејствовала овакав положај? У односима са ЕУ, Швајцарска следи принцип тзв. билатералног приступа. Уместо свеобухватне интеграције (чланство у ЕУ), специфичне области узајамних интереса уређене су путем традиционалних међународних билатералних споразума (Seranić Perišić 2018, 200–204).

Иако се не може поредити статус Швајцарске са оним што се земљама Западног Балкана ставља у изглед новом методологијом проширења ЕУ, пример Швајцарске наводимо илустративно, у светлу разматрања модалитета учешћа на јединственом тржишту ЕУ.

Теоријске дилеме

На теоријском плану, такође се намеће низ интригантних питања. Да ли је ближа интеграција само један од облика диференциране интеграције? И ако јесте, каква је њена природа? Да ли би се ближа интеграција могла подвести под неку од постојећих категорија диференциране интеграције?

Исто тако, чини се веома интересантним да се размотре циљеви, домети и перспективе ближе интеграције.

Природа ближе интеграције

Упоредноправна анализа концепта диференциране интеграције, институционализованог Уговорима у виду одредби о ближој сарадњи, с једне стране, и механизма ближе интеграције на начин конципиран у новој методологији, с друге стране, указује да ближа интеграција није нови инструмент права ЕУ. Реч је о модалитету диференциране интеграције, али у новом руху, тј. примењеном у новом контексту. Кључна разлика између диференциране интеграције и ближе интеграције лежи у томе што се овде ради о ближој интеграцији без пуноправног чланства у ЕУ, тачније интеграцији која би била претеча пуноправном чланству у Унији.

С тим у вези, покушаћемо да ближу интеграцију, на начин на који је конципирана у новој методологији, „провучемо” кроз класичну класификацију диференциране интеграције како би установили да ли се може подвести под неку од постојећих категорија. Прво, што се тиче *Европе у више брзина*, код које је одлучујући критеријум време, ближа интеграција може се подвести под ову категорију. Према новој методологији ближа интеграција почива на објективним околностима и требало би да буде временски ограничена, док се не стекну услови за потпуну интеграцију земље у ЕУ. Друго, што се тиче *Европе променљиве геометрије* која обухвата интеграције према области сарадње и није временски ограничена, чини се да ближа интеграција има неке елементе ове категорије. Наиме, и ближа интеграција се успоставља према областима сарадње, једино што би требало да је временски ограничена (мада нова методологија није довољно прецизна у том погледу). Стога се ближа интеграција не може подвести под *Европу променљиве геометрије*, али је сасвим извесно да има неке њене елементе. И треће, у погледу *Европе по жељи*, за коју је кључни критеријум слобода избора држава чланица, чини се да се ближа интеграција не може подвести под ову категорију диференциране интеграције. Ближа интеграција почива, пре свега, на могућностима земаља кандидата, а не на њиховим

жељама. Према томе, не постоји тзв. волунтаристички елемент који је доминантан код *Европе по жељи*.

Циљеви, донети и перспективе ближе интеграције

Што се тиче циљева ближе интеграције, на ово питање сам текст нове методологије проширења ЕУ не даје експлицитан одговор, али се анализом може доћи до имплицитног. Циљ ближе интеграције јесте да се у неком тренутку, претпоставка је када земља кандидат постане пуноправна чланица ЕУ, та земља у потпуности укључи у политике, тржиште и програме ЕУ. Зато се, између осталог, и користи термин фазно укључивање у политике, тржиште и програме ЕУ. Дакле, ближа интеграција је само једна од фаза на путу ка пуноправном учешћу у јединственом тржишту ЕУ.

Ипак, узимајући у обзир целокупну друштвено-политичку ситуацију у Унији и изазове са којима се суочава, не можемо а да се не запитамо да ли се иза овог циља ипак крије нешто друго? Не постоје никакве гаранције да ће фазно укључивање прерасти у нешто више. Стога, када је реч о донетима ближе интеграције, можда бисмо ову опцију могли посматрати као елегантан од начин да се земље Западног Балкана ипак трајније задрже изван пуноправног чланства у ЕУ. Можда ЕУ на овај начин, „на мала врата”, уводи различите класе чланства у ЕУ, другим речима, можда ближа интеграција није само фаза, него је сама себи циљ. И овде долазимо до кључног питања, а то је: да ли је перспектива ближе интеграције да диференцираност не буде привременог, него трајног карактера? У овом тренутку нико са сигурношћу не може дати одговор на ово питање.

Међутим, чак и да је понуђена ближа интеграција трајног карактера, да ли је овакво решење нужно неповољно за земље Западног Балкана? Да ли је за њих чланство, у тренутку када је ЕУ у свеопштој кризи, привлачна опција? С тим у вези, посматрајући ближу интеграцију кроз призму учешћа на јединственом тржишту ЕУ, али без пуноправног чланства, можда неки модалитет ближе интеграције може бити прихватљива алтернатива чланству у ЕУ (нпр. по угледу на швајцарски модел).

ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Диференцираност је одувек присутна у европском пејзажу. Иако су се њени појавни облици мењали кроз време, диференцирана интеграција је била и јесте реалност ЕУ. Узимајући у обзир све изазове са којима се Унија тренутно суочава, јасно је да ће диференцираност постојати и убудуће.

У правној теорији се мишљења о предностима и недостацима диференциране интеграције дијаметрално разликују. Једни у њој виде спасоносни рецепт за опстанак Уније, док други сматрају да се диференцираном интеграцијом заправо отвара процес дефинитивног раслојавања Уније који може довести у питање њен опстанак. Ипак, чињеница је да су државе чланице пристале на поделу на оне који могу да уђу брже и јаче у интеграционе токове и на оне које или то не могу, или то не желе (Vukadinović 2014, 560).

Чини се да ће у таквом диференцираном европском амбијенту и земље Западног Балкана морати да пронађу своје место. А да ли ће то бити институционалним кишобраном ближе интеграције или неким другим, време ће показати.

РЕФЕРЕНЦЕ

Chaltiel, Florence. 1995. "Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses." *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* 384: 5–10.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. "Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans". Brussels, 5.2.2020. COM (2020) 57 final. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf.

Consolidated version on the Treaty on European Union [TEU], OJ C 326, 26.10.2012, p. 1–412.

- Ćeranić, Jelena 2011. *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Ćeranić, Jelena, 2018. „Diferencirana integracija – instrument za prevazilaženje različitosti između država članica EU – sa posebnim osvrtom na njene implikacije na univerzalno i osobeno u pravu EU.” U *Univerzalno i osobeno u pravu*, ur. Vujović, Ognjen, 63–78. Kosovska Mitrovica: Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici.
- Ćeranić Perišić, Jelena. 2018. „Pravni okvir saradnje između Švajcarske i Evropske unije.” U *Uvod u pravo Švajcarske*, ur. Nikolić, Oliver, 197–209. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Dabrowski, Marek. 2020. “Can the EU overcome its enlargement impasse?”. <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>.
- Ehlermann, Claus-Dieter. 1997. “Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d’Amsterdam.” *Revue du Marché Unique Européen* 3: 53–88;
- Kellerhals, Andreas, “Switzerland’s relationship with the EU: integration at its own speed?” In *Multi-speed Europe*, eds. Kellerhals, Andreas and Baumgartner, Tobias, 147–164. Zurich: Europa Institut.
- Lamers, Karl, Schäuble, Wolfgang. 1996. “Reflexions sur la politique européenne.” *Europe documents* 1895.
- Le Figaro*. 1994. “Interview de M. Edouard Balladur, Premier ministre, sur la politique étrangère, la politique africaine et l’élargissement de l’Union européenne.” 30 août 1994.
- Major, John. 1994. “Discours prononcé devant l’Université de Leyden le 7 septembre 1994.” *Agence Europe* 6312: 1–2.
- Nomden, Koen. 1998. “Flexibility: a key element in future European integration?” In *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, eds. Boer, Monica Den, Guggenbühl, Alain and Vanhoonacker, Sophie, 31–44. Maastricht: IEAP.
- Quermonne, Jean-Louis. 1996. “L’Europe à géométrie variable”, *Revue politique et parlementaire* 981: 11–18.

- Racine, Bruno, Buffotot Patrice, Canivet, Guy and Pissany-Ferry, Jean, 2004. *Perspectives des coopérations renforcées dans l'Union européenne*. Paris: La Documentation française.
- Rakić, Branko. 2009. *Za Evropu je potrebno vreme*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Stubb, Alexandar, 1996. "A categorization of differentiated integration." *Journal of Common Market Studies* 2: 283–296.
- Stubb, Alexandar, 2002. *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Paris: Palgrave Macmillan.
- Tindemans, Leo, 1976. "Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council", *Bulletin of the European Communities, Supplement I*.
- Vukadinović, Radovan. 2014. „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU.” *Pravna riječ* 39: 541–560.
- Zagreb Declaration, 6 May 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf>.

Jelena Ceranic Perisic*

Institute of Comparative Law, Belgrade

CLOSER INTEGRATION OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES WITH THE EUROPEAN UNION ON THE BASIS OF A NEW EU ENLARGEMENT METHODOLOGY

Resume

The paper analyzes the possibility of closer integration given to the countries of the Western Balkan by a new EU enlargement methodology. On February 5, 2020 the European Commission issued Communication proposing to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a new methodology for EU enlargement entitled “Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans”. This new methodology should be a step forward in overcoming the stalemate in the EU enlargement process. It was confirmed on Zagreb Summit in May 2020. This methodology relays on four criteria: credibility, stronger political steer, dynamism and predictability. In order to achieve these criteria, they are paired with four instruments: focus on the fundamental reforms, EU-Western Balkans Summits, organization of negotiating chapters in thematic clusters and positive and negative incentives (closer integration, increased funding and sanctions). The focus of this paper is on closer integration. It is envisaged that if country moves on reform priorities agreed in the negotiations sufficiently, this should lead to closer integration of the country with the EU, work for accelerated integration and “phasing-in” to individual policies, the EU market and EU programmes, while ensuring a level playing field. The starting thesis is that, although the new methodology contains certain novelties, most of instruments on which is based are not new, but already known instruments of EU law, only used in a new context. A comparative analysis of the concept of differentiated integration institutionalized by the

* E-mail address: j.ceranic@iup.rs.

Founding Treaties in the form of provisions on closer cooperation and the instrument of closer integration envisaged by a new EU enlargement methodology leads to the conclusion that closer integration is only one of the modalities of differentiated integration, phenomena that exist since the very beginning of the European integration. The key difference is that the possibility of closer integration is envisaged even without full membership in the EU. Given the fact that the text of the new methodology is quite general, the possibility of establishing closer integration opens up a number of practical and theoretical questions. Taking into consideration political, legal and economic challenges that the EU is currently facing, this paper seeks to shed light on some aspects of closer integration that are not discussed in public at all. Special attention is paid to the feasibility of closer integration, as well as to the nature, objectives, scope and perspectives of this instrument of EU law. To summarize, differentiated integration has always been built into the foundations of the European construction. In such a differentiated environment, the Western Balkans countries will also have to find their place.

Keywords: European Union, Western Balkan, new methodology, EU enlargement, closer integration

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 316.32:159.947.2

Српска политичка мисао

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6932020.8>

број 3/2020.

год. 27. vol. 69

Прегледни рад

стр. 179-213

Весна Станковић Пејновић*

Институт за политичке студије, Београд

ПАНДЕМИЈА СТРАХА КАО БИМОЋ СИСТЕМА „ГЛОБАЛНЕ УПРАВЕ”**

*Они који се могу одрећи мало властитих слобода да
би постигли мало привремене властите сигурности не
заслужују ни слободу ни сигурност.*

Бенцамин Френклин

*Оно што знамо је само једна кап, а оно што не знамо
је океан.*

Ајзак Њутн

Сажетак

Сведоци смо бионадзора целог друштва који се примарно темељи на контроли и производњи страха од страна невидљивих центара моћи који веома умреженим деловањем кроз различите, али повезане организације желе

* Имејл-адреса: vesna.stankovic.pejnovic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно–истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС.

глобало објединити своје деловање под изговором да свет није припремљен пред надлазећим претњама, од којих је једна и епидемија.

„Живот као политички објект” је контролисан, у име „права” на живот, на нечије тело, здравље, безбедност. Савремена политика је биополитика као моћ која друштвени живот регулише из његове унутрашњости као контрола која се протеже кроз све дубине свести и тела становништва. Налазимо се у борби против „невидљивог непријатеља” који је свеприсутан, и непознат са страхом који га следи. Ова пандемија показује да се налазимо у времену социјалног инжињеринга и прикривеног билошког и психолошког рата и улазимо у ново глобално технотронско доба у коме су наднационалне и мултинационалне компаније, фондациије и „јавно приватна партнерства” делови „глобалне управе”.

Кључне речи: пандемија, страх, биомоћ, контрола, „глобална управа”

УВОД

Данас је више него икада потребно надићи „самоскривену незрелост” деловањем на властиту ограниченост и несавршеност. То није датост, за то се треба изборити јер се треба одважити на путу постојања човеком. Постајемо ли зомбирано човечанство које нестаје у матриксу? Подвргнути смо дугорочном и свеобухватном процесу стандардизације и медијализације, нестајући у концентричним круговима манипулације, психолошких операција, па више и нема ничег нестварног и неприхватљивог што би могло изазвати запитаност, забринутост и одбијање за даљим учешћем у симулацијама и глобалном свету лажи (Stanković Pejnović 2020, 206).

Од почетка пандемије присутан је страх који пласирају научници путем медија, а најстрашнија је његова свеприсутност као део процеса дисциплине и контроле. Дисциплином се раздваја моћ од тела; с једне стране „развијају” се вештине и способности, а с друге умањује енергију и силу стварајући

однос потчињености. Дисциплина је мноштво процеса, често минорних, различитог порекла, необједињених на једном месту. Она је расутост мноштва моћи које се преплићу, понављају, разликујући се по пољима примене и узајамно се коригују, постепено се обликујући у нацрт опште методе.

Према Фуку, у време ширења пандемије, те технике дисциплине су минуциозне, мале по обиму, али значајне јер показују одређени начин политичког и темељно разрађеног освајања тела, једну нову „микрофизику” моћи која се од 17. века шири на све већи број области са тежњом да премреже читаво друштвено тело. „Микрофизику” моћи чине мала лукавства велике дифузне снаге једне целовите и доследне тактике тражећи у најситнијим стварима, не смисао, већ меру предострожности (Фуко 1994, 157). Фуко наглашава моћ језика (Foucault, 1994) видљив кроз медије и пропаганду (Bernajs 2014; Herman, Chomsky, 2002) који утиче на формирање схватања света (Ariely 2008) и контролу становништва кроз манипулацију језика и јавног дискурса. Сагледавање стварности које је другачије од службеног наратива добија ознаку „теоретичара завере,”¹ често подразумева да неко није у могућности да тачно сагледа стварност (Chomsky, 2004). Тај пежоративан дискурс усвојен је од стране научне и владајуће структуре и медија (de Haven-Smith, 2014) и користи се за негирање критичког размишљања и анализа кроз контролу јавне расправе. Због таквих негативних конотација многи потискују своје сумње и због страха прихватају службене информације у тумачењу стварности (Chomsky, 2004). „Теоретичари завере нису део „игре истине” коју дефинишу структуре моћи (Foucault, 1994) и не следе правила која производе такво сагледавање стварности, односно тако тумачену истину. Теорије завере су „неслужбена”, „одузета знања” (Foucault, 1980).

1 Појам „теорија завере” се први пут јавља у Извештају CIA, 1035-960 (CIA, 1967), програму психолошких операција са намером да се дискредитују они који доводе у питање закључке Воренове комисије (1964) о Атентату на ЦФК са циљем да се обезбеди темељ за супротстављање и дискредитацију и спречи циркулација таквих захтева. У документу је представљен низ активности како утицати на медије да подрже прихватање Извештаја, које треба да спроводе агенти ЦИА кроз пропаганду за негирање и побијање напада критичара. Види: CIA, 1967. Dispatch 1035-960, Countering criticism of the Warren Report (104-10009-10022). Attachment: Background survey of books concerning the assassination of President Kennedy. Ipswich, MA: Assassination Archives and Research Center, Mary Ferrell Foundation. https://www.maryferrell.org/mffweb/PDFServlet?doc_id=53510.

Радом се указује да је намерно потенциран страх пред „невидљивим непријатељем”, подржан од стране научника и усклађен са хаосним и контрадикторним информацијама у медијима. Страх се шири кроз дисперзивност моћи и везан је уз биомоћ као део контроле коју спороводе умрежени центри „глобалне управе” као заговорници приватно – јавног партнерства. Кроз приказане документе видљиво је деловање биополитике као планираног сценарија и мрежног деловања „меке, невидљиве моћи” која делује глобално, а у финансијској позадини су приватне фондације и „међународне организације” са циљем промене постојећег глобалног друштвеног поретка.

СВЕПРИСУТАН СТРАХ ХЕГЕМОНИЈЕ

„Страх пред животом, страшан је пратилац модерног човека” (Jaspers 1998, 62). Ипак, време пандемије COVID 19, ће остати упамћено као „највећа паника 2020. године”. Човечанство се бори за грађанска права и слободе, али већина грађана је толико уплашена да почињу да схватају да су се одрекли основних права у корист здравља и очувања живота (Enghdal, 2020). Најстрашнији страх је дифузан, расут, нејасан и невидљив. Страх је неизвесност (Baumman, 2010, 10), а најстрашнија је његова свеprisутност. Осећај немоћи је најгори ефекат страха (31). Чист, „нормалан” страх је користан одбрамбен одговор пред могућим опасностима, а дифузни страх у облику аморфне стрепње је некористан јер не усмерава и не мобилише, већ уништава. Тело је место коме је загарантована приватност, интимност, интегритет. Болест уништава тај постулат и то чини јавно, појачавајући сећај беспомоћности и понижења. Због свега тога се јављају свепржимачући, дуготрајни и често, неповратни ефекти дуготрајне болести (Vaknin, 2010).

Почетак пандемије је било раздобље хибернације и физиолошког шока или парализе као узрок трауматског искуства које разара свет познат субјекту, једнако као и спознају самога себе унутар њега. „Тада је човек подложен сугестији, далеко спремнији да се покори, него што је био пре настанка шока” (СИА 1963, 66). У тренуцима психолошке изгубљености и физичке исцрпљености „сликари стварности

преображавају свет” (Klein 2008, 54–57). У ванредном стању пандемије које је постало редовно, граница између извршења и кршења закона постаје флуидна. Опасност ограничења људских слобода, започета због тероризма, проширена је због опасности од вируса. У стању колективног страха и панике грађани беспоговорно прихватају државно ограничавање слободе како би били безбедни, а ту жељу је створила управо држава која сада интервенише да ту жељу испуни (Agamben 2020).

Жан Лук Ненси (*Jean-Luc Nancy*) надопуњује Агамбена указујући на „техничку међуповезаност или умреженост света”, односно биолошку, компјутерску-научну и културну „вирусну ванредност” која је пандемијске нарави, тако да су „влада само мрачни егзекутори тог ванредног стања” (Nancy 2020). Технологија која делује у наше име, омогућава нам да postanemo политички пасивни (Dean 2005, 51–73). Тајна веза између тоталитарне пропаганде и нових медија сведочи о двострукој спони између технологије и друштвене владавине те техносфере и тоталне контроле (Stanković Pejnović 2018, 48). Медији преносе поруке, а илузија је нужна и неизбежна варка, која је варљивија уколико је транспарентнија у стварности (Sloterdijk 2015, 14). Ствара се политика присилног потчињавања, а то подразумева прорачунату манипулацију и понашање (Fuko 1997, 156). Организована манипулација има за циљ да „произведе” послушне и покорне робове, љубитеље сопственог ропства који немају способности да схвате да представљена реалност и није стварна реалност (Stanković Pejnović 2018, 50). Циљ је стварати притисак који би произвео пристанак, кроз психолошку манипулацију, док појединац не схвати да је отпор узалудан (CIA 1963, 52).

„Изведен страх” је душевно стање осећаја изложености опасности, несигурности и рањивости (Bauman 2010, 11) које су нарочито производили медији. Нарочито је у америчкој штампи било присутно понављање речи „апокалипса” и друге евокације краја света. „Видљиво је одсуство осуде или заједничке вере јер људи верују само у голо биолошко постојање које се мора сачувати по сваку цену. Такво стање даје простора за „тиранију, монструозан Левијатан са извученим мачем.” (Agamben 2020a). Потицање страха појачано је и карантином ког је нобеловац

Мајкл Левит (*Michael Levitt*) назвао „панични вирус” који „није спасио животе”. Успаничени владари се користе карантином, као „тупим и средњовековним оружјем, које ће донети огромну друштвену штету” (Winter, 2020).

Фраза „социјално дистанцирање”, важна због заштите здравља, уништава човеков ментални свет јер изолација изазива анксиозност, а појединац постаје психички слаб и немоћан, константно изложен стресу, завистан, због сопственог страха, од система, док се монополизација перцепције спроводи кроз медије које контролишу велике корпорације. „Социјална дистанца” у комбинацији са карантином је средство друштвене потчињености. Ширењу страха су допринели и медији који су монопол класе на власти са примарним цинизмом монопола за промовисање спектакла и илузија и смањењем било какве жеље за знањем. Циљ је створити унифицираног појединца, ограниченог знања без целине система сазнања који омогућава да се слободно расуђује и мисли (Stanković Pejnović 2018, 52).

Грамши (*Gramsci*) је указивао да се власт одржава на сагласности, па стога механизам власти није само принуда, већ и убеђивање. Као најделотворнији начин остварења тог задатка, Грамши је препоручио технику неуморног понављања истих тврдњи, са циљем да се они којима су упућене на њих навикну и почну их разумно примати. Методе манипулације увелико следе ова схватања. Према Иглтону (*Terry Eagleton*) хегемонија је према Грамшију различитост техника којима владајућа класа осигурава сагласност потчињених да се њима влада (Eagleton 2014, 13). Хегемонија је „процес којим учимо да прихватимо систем уверења и пракси које су нам штетне, радећи на подржавању интереса других који имају моћ над нама” (Gramsci 1958, 93). Контрола популације кроз манипулативне механизме „тихог оружја” је врста биолошког рата јер се напада виталност, могућности и покретљивост појединаца у друштву познавањем, разумевањем, манипулисањем и нападом на изворе природне и друштвене енергије, физичке, менталне и емоционалне снаге и слабости. Мета је човеков дух, или „идејне представе и знаци који су неупадљиво пуштени у оптицај, поставши неминовно и очигледно присутни у духу свих осталих људи” (Fuko 1997, 114). Контрола и систематичност дехуманизације политичких и других односа је ослоњена на прогрес науке и технике (Dimi-

trijević 2016, 20). Свака власт у тежњи ка потпуности контроле и савршеној (својој) безбедности, аутономност човекове психе, за њу је непрекидни и несносни изазов (51).

Изазов епидемије растеређује унутрашњу активност Разума, обавезујући појединце да се покоре ефектима који су били уобичајени у средњем веку у време куге (Badiou 2020). Догађања у епидемији коронавируса показују деловање моћи које је Фуко видео као низ догађаја, од теоријских до конкретних пракси, које су биле основа новог односа између националних држава и биолошког елемента људског живота. Нема више искључења из политичког живота и плачке добара и права која би била карактеристика Старог режима, већ су нове технике усмерене ка становништву, То није хуманистичка брига државе, већ испуњавање захтева капитализма (Foucault 1997). Држава захтева послушност од грађана на обећању да ће своје поданике штитити од претњи по њихову егзистенцију и помера тежиште са заштите од опасности по државну безбедност на опасност по личну безбедност (Bauman 2010, 12). Од успона капитализма, појава и консолидација дисциплинских институција и режима биле су нераздвојиве, док је друга промена, која је комплементарна са појавом дисциплинске моћи на микро нивоу била помак у државним стратегијама, од одржавања власти као самог циља, као темељне сврхе суверенитета, до одржавања и култивације (националне) популације, што је прави епилог власти (Foucault 1997).

БИМОЋ ДИСЦИПЛИНЕ И КАЗНЕ

Анализирајући моћ, Фуко (*Michel Foucault*) сматра да моћ не постоји само на једном месту, већ је то хијерархијска, координисана група односа, распршена релација, активност која се ствара и делује између ентитета. Односи снага су флуидни, јер је моћ деловање (Stanković Pejnović, 2019, 97). Моћ је виртуална све док није актуализована, али је и нераздвојива од тока своје актуализације (Deleuze 1991, 42).

Освајање моћи као стратегије је извршење или деловање, и није локализовано искључиво у одређеним институцијама или појединцима (Foucault, 1994). Према Фукоу, модерни облици моћи и знања темељ су нових облика доминације и дисциплине.

Дисциплинске технике, иницијално састављене и прилагођене с краја 18. века из претходно постојеће три праксе, као што су војна вежба и дресура, као и урбани карантин током избијања болести (Foucault 1997), релевантне су за тренутну ситуацију. Према Фукоу (1997), у „дисциплинском друштву” је управљање инклузијом и искључењем остварио архипелаг дисциплинских институција испрекиданих по друштвеном пољу, стварајући начин понашања у тело и његов корелат, душу (32). За Делеза (*Deleuze*), контрола није затворена унутар таквих институција, већ је непромењива у флексибилној, флуидној и колебаљивој мрежи саме егзистенције. Потчињавање се не постиже само инструментима насиља или идеологије, већ може да буде прорачунато, организовано, технички осмишљено, суптилно, без оружја и терора, али ипак физичке природе (56). Тело које се мучи постаје најгори непријатељ јер телесна агонија присиљава човека да мутира, његов идентитет се фрагментира, а идеали и принципи се распадају. Тело постаје саучесник невоље, издајничка, отрована територија (Vaknin, 2010).

Парафразирајућу Фукоово (1997) схватање суверенитета он у себи обједињује две основне опције, убијања или пуштања живота, био-моћ или моћ над животом. Иако је логика биомоћи усмерена на добро становништва, она се и даље очитује у вежбама моћи, односно у најосновнијем смислу, у потенцијално спорним интервенцијама у друштвеном животу. Два појма „биомоћ” и „биополитика” се не користе увек на строго различите начине (Rabinov, Rose 2006). „Биомоћ” је рационалност култивације живота становништва, и „биополитика” обухвата широк распон различитих специфичних мера и техника у различитим окружењима, како би се спровео овај већи пројекат био- технологије моћи (195). Био-моћ је један или више дискурса о истини о „виталном” карактеру живих људских бића; поље ауторитета оних који се сматрају компетентним да говоре ту истину; стратегије интервенције на колективно постојање у име живота и здравља; и начине субјектификације, у којима појединци делују у име појединца или колективног живота или здравља (196). „Живот као политички објект” је окренут према контролама које се врше над њим, у име „права” на живот, на нечије тело, здравље, на задовољство нечијих потреба. У таквој стварности, подстичу

се понижавајућа зависност од лекова, лекара и бирократије. Безлични карактер савремене здравствене заштите пацијента се објективизира, додатно повећавајући његову отуђеност, што је узрок деградације и дехуманизације (Vaknin, 2020).

„Биополитика” обухвата све специфичне стратегије и оспоравања око проблематизације колективне људске виталности, морбидитета и смртности; преко облика знања, режима власти и праксе интервенције који су пожељни, легитимни и ефикасни (197). Према Агамбену и Негрију савремена био-моћ има облик политике која се темељи на доминацији, експлоатацији, експропријацији. Савремена био-моћ је облик моћи која у крајњој мери почива на моћи неких да прете другим смрћу. Агамбен сугерише да рађање биомоћи у модерности означава тачку у којој биолошки живот субјеката улази у политику и у потпуности припада држави. Моћ над животом коју данас користи „правник, лекар, научник, вештак, свештеник“ произилази из савеза са Сувереном. Алтисерови (*Althusser*) идеолошки државни апарати, свесно или несвесно, врше вољу Суверена (Agamben 1998, 122) повезујући свемоћну и распрострањену био-моћ, у периоду кад прелазимо из „друштва дисциплине” у „друштво контроле” (Deleuze 1995).

У политици је често оно што важи као истина важније и делотворније од саме истине (Bauman 2016, 174). Добре бирократе, које су део моћи или они који је примењују, морају бити промишљени, мајстори врхунског калкулисања, бескомпромисне рационалности. Зло које се чини бирократским путем не истиче се својом баналношћу, колико својом рационалношћу (77), уз помоћ модерне науке и технологије (80).

Савремена политика је биополитика као „облик моћи који друштвени живот регулише из његове унутрашњости” (Hardt and Negri 2000, 23) или „контрола која се протеже кроз све дубине свести и тела становништва” (24), односно биополитичка моћ у име мултинационалних и трансационалних корпорација које од друге половине 20. века делују глобално (31). У биополитици је приметна доминација приватне сфере у питањима јавног интереса (Esposito 2008, 32) и апсолутне норматизације живота који припада механизмима профита и

науке (35). У биополитици се политика проводи у име живота, док је у биомоћи живот подређен политици. Биополитика је дефинисана као поље које одређују државе и људски колективи, одређена је законима, природним окружењем и онтолошким датостима које подупиру живот и одређују људско деловање (61). Тело је биополитичка реалност, а медицина биополитичка стратегија (Derrida, 1998, 1–78).

Агамбен наглашава да су недржавна тела играла кључну улогу у биополитичким борбама и стратегијама од настанка „друштвених” - филантропских организација, социјалних истражитеља, група за притисак, медицинара, феминисткиња и различитих реформатора који делују на територији биомоћи. У средишту конфигурације савремене биомоћи су сва она настојања која имају живот, а не смрт, као свој „телос” - пројекти за „стварање уживо” (Agamben 1998, 203). Политике, програми и праксе у којима су модерне државе управљале оваквим питањима, Фуко је описао као „апарате безбедности”, при чему се „безбедност” у широком смислу разумева као реферирање на одржано благостање становништва. Епидемије и њихови сложени односи моћи такође су подвргнути претраживању (Braun 2007).

За Харта и Негрија био-моћ је обиман, тотализујући појам који објашњава превласт над глобалним обликом доминације који они називају „империја” (Hardt, Negri 2000). Царство је концепт без територијалног средишта моћи и не ослања се на утврђене границе, као децентрализовани и детериторијализирајући апарат владавине који постепено укључује цело глобално подручје унутар својих отворених граница које се све више шире. Империја управља хибридним идентитетима, еластичним хијерархијама и многоструким разменама путем заповедних мрежа које се лако прилагођавају (8–10).

Еспосито истиче да од интервенције биотехнологије у домене који су се некада сматрали искључиво природним, попут рођења и смрти, или епидемија, у свим политичким сукобима видљива је веза између политике и биолошког живота. Политика и медицина су били међусобно испреплетени најмање три века, што је на крају преобразило и једно и друго јер је

дошло до процеса медиализације политике, који се, наизглед неоптерећен било каквим идеолошким ограничењима, показује посвећен „излечењу” својих грађана од ризика за које је често одговорна и политизације медицине, инвестиране у задатке друштвене контроле који јој не припадају - што објашњава изузетно хетерогене процене које вирусолози дају о природи и тежини коронавируса (Esposito 2020).

ПАНДЕМИЈА „ГЛОБАЛНЕ УПРАВЕ”

Пандемија отвара нову фазу у еволуцији глобалног капитализма. Многи научници су описали ове нове услове као неофеудализам, обележен консолидацијом елитног богатства и моћи далеко изван контроле обичних људи и механизма демократског пристанка (Zafirovski 2007, 393–427). Пикети (*Pikety*) то назива повратком „патримонијалном капитализму”, или у предмодерно друштво коме животне шансе зависе од наслеђеног богатства, а не од меритократских достигнућа (Piketi 2015, 237–70). У овој фази еволуције капитализма надгледавања, средства за производњу су подређена све сложенијим и свеобухватнијим „начинима модификације понашања”. На овај начин, надзорни капитализам рађа нову врсту инструменталне моћи која обликује људско понашање према туђим циљевима и уместо наоружања и војске користи своју вољу кроз аутоматизован медиј свеprisутније рачунске архитектуре „паметних” умрежених уређаја (Zuboff 2018, 15).

Систем „глобалне управе” који је под контролом моћних финансијских интереса, укључујући корпоративне фондације и истраживачке центре, надгледа доношење одлука на националном и глобалном нивоу. Националне владе су кроз „меку моћ” подређене „глобалној управи”. Концепт светске владе истакао је, између осталих Давид Рокфелер на Билдерберг састанку, у Бадену, јуна 1991. године речима: „Захвални смо Вашингтон Посту, Њу Јорк Тајмсу, часопису Тајм и другим сјајним публикацијама чији су директори присуствовали нашим састанцима и поштовали своја обећања о дискрецији скоро 40 година. ... Било би немогуће да развијемо наш план за свет да смо били изложени јавности. Али, свет је сада софистициран и спремнији да крене ка светској влади.

Наднационални суверенитет интелектуалне елите и светских банкара сигурно је бољи од националног самоодређења практикованог у прошлим вековима” (Kesler, 2011).

Докуменат Рокфелерове фондације „Сценарији за будућност технологије и међународног развоја” (Scenarios for the Future of Technology and International Development 2010) промовише програм друштвеног инжињеринга и економске усклађености, као проширење неолибералног оквира политике. Из документа је видљиво залагање за превазилажења „националног самоодређења” и стварања светског јединства под контролом „наднационалног суверенитета” (Светске владе), састављеног од водећих финансијских институција, милијардера и њихових филантропских фондација. Овај докуменат Рокфелерове фондације из 2010. године, направљен заједно са Глобалном мрежом за праћење пословања, (GBN) наглашава карактеристике глобалног управљања и деловања у пандемији широм света и предлаже употребу планирања сценарија као средства за спровођење „глобалног управљања” због „ефикаснијег постизања утицаја” и нужности истраживања улоге технологије и будућности глобализације, као и начина на који би се „наш свет могао развијати” (4). У прогнозираној пандемији важна су четири корака под називом „затварање света” као пооштрене владине контроле и ауторитарнијег режима, са ограниченим иновацијама и растућем незадовољству грађана; „паметни заједно” са нужношћу високо координисане и успешне стратегије за решавање хитних проблема широм света; „јак напад” због економске нестабилности и шока у ком владе слабе, напредују криминалци и јављују се опасне иновације, па и „паметна школа” која предвиђа економски депресиван свет.” Сваки сценарио говори о свету у наредних 15 до 20 година и теже додатном схватању живота, технологије и филантропије који заједно мењају свет матрикса са 4 веома различите визије будућности (17). Документ предвиђа пандемију која се може догодити 2012. године, уз нагласак да ће „кинеска влада брзо наметнути и спроводити обавезни карантин за све грађане, и херметички затварати границе, спашавајући милионе живота и зауставити ширење вируса” (18). Други национални лидери широм света, по предвиђању, намећу прописе ограничења, од обавезног ношења маски, до провере

температуре тела на улазима у комуналне просторе. Чак и након што ће пандемија јењавати, „ова ауторитарнија контрола и надзор грађана и њихових активности могу бити и појачани” (19). Докуменат предвиђа да ће се „грађани добровољно одрећи неког облика суверености и своје приватности због сигурности и стабилности јер желе добити смернице и надзор, а национални лидери имају више могућности да наметну ред на начин на који сматрају да треба”. У развијеним земљама овај појачани надзор може имати неколико облика: „биометријске идентификационе карте за све грађане и пооштрена регулацију кључних индустрија чија је стабилност кључна за националне интересе” (20). Предвиђа се да ће се до 2025. године људи уморити од толике контроле и допустити вођама и властима да одлучују за њих (21). Већина технолошких унапређења имају у себи двоструку тежњу; да контролишу и надгледају своје грађане (23) „јер централизоване глобалне структуре надзора и управљања захтевају више технички прикупљених података, обраду и повратне информације” (27). Докуменат превиђа да ће „нације-државе изгубити део своје моћи и значаја и на тај начин ојачати глобалну архитектуру и отворити пут за структуре регионалног управљања, па ће међународни надзорни ентитети попут УН-а преузети нове нивое власти” (27–28). „Светски дух сарадње може постићи нове савезе и прилагођавања између корпорација, НВО-а и заједница” (28). Предвиђа се да се ближимо „економски нестабилном свету наметнутог шока у коме владе слабе уз повећање криминала и појаву опасних иновација.” (34) Према Наоми Клајн, (Klein, 2008) доктрина шока омекшава друштво као целину, а од јавности се тражи подршка за приватизацију темељних функција „њима познатог света”, стварајући раздобље дубоке дезорјентације (48). Технолошки трендови и примене могу понети нове претње у облику „биолошких патогена” (Scenarios 39) јер је мета-циљ глобалне координације – иновација” (46).

Занимљиво је да докуменат немачког Бундестага, (Deutscher Bundestag 17/12051) датираног 3. јануара 2013, односно „Извештај о анализи ризика у цивилној заштити”, анализира ризик „Пандемије изазване вирусом Modi SARS” под техничким вођством Роберт Кох-Института. Сценарио описује ванредну епидемију која ће се догодити, засновану

на ширењу нове врсте вируса. Евентуални догађај може се догодити изненада кроз (нпр. SARS коронавирус (CoV), вирус грипе (H5N1, HIV)), из Азије. Ширење вируса због кратког интервала између две инфекције се не може ефикасно зауставити. На врхунцу првог таласа болести, у Немачкој ће за 300 дана бити заражено око 6 милиона људи. „Када се заврши први талас, следе још два слабија таласа, три године после, или у три године са три одвојена циклуса са великим жртвама из Азије” (5–6).

Два месеца пре појаве корона вируса у Вухану, у октобру 2019. године организован је „Догађај 201”², као симулација и сценариј пандемије у организацији Фондације Бил и Мелинда Гејтс, Светског економског форума и Универзитета Џон Хопкинс (*John Hopkins*).³ Постоје званични видео снимци са четири састанка и најбољи сценарио презентације и расправе од стране учесника, који су чланови Савета за контролу пандемије. Видео о контроли јавног мњења је најзанимљивији јер показује перспективу у којој се тренутно налазимо. Један учесник истиче да Бил Гејтс финансира рад на алгоритмима који комбинују информације у платформама друштвених медија како би били сигурни да људи могу веровати информацијама које тамо налазе. Кинески учесник, шеф Кинеског центра за контролу болести, наглашава да је важно сузбити гласине да је вирус „од људске руке” (Häring, 2020).

Учесници симулације предвиђају потребу повећане координације јавног и приватног сектора. На темељу искуства из прошлих пандемија предвиђају да би могло доћи до затварања граница, предузећа, забране увоза и отказивања авионских летова и међународне опреме, односно заустављање

2 Види Event 201, Public-Private cooperation for pandemic preparedness and response, <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/event201-resources/200117PublicPrivatePandemicCalltoAction.pdf>.

3 Универзитет Џонс Хопкинс испитује научне и технолошке иновације за јачање здравствене безбедности, проучава политику, организације, системе и начине за спречавање и реаговање на избијања и кризе у јавном здравству. Његов рад подупиру владине организације и фондације Опен филантрофи (Open Philanthropy foundation) СЗО, Мелинда и Бил Гејтс фондација, Рокфелер фондација, CDC (Центар за контролу и превенцију болести), Министарство одбране САД, Стејт департамент, Министарство здравља Тајвана, Тијанџин Универзитет из Кине, Министарство државне безбедности САД, Агенција за смањење претњи одбране (DTRA), FDA (Агенција за храну и лекове), Фондација Алфред Слоан, (Alfred Sloan foundation) де Бимонт фондација, (Fondation de Beamont) Смит Ричардсон фондација. (Smith Richardson foundation) Види: <https://www.centerforhealthsecurity.org/who-we-are/>.

кретања људи и робе, што би потенцијално наштетило економији. Министарство здравља и друге владине агенције требало би да сарађују са међународним авио-компанијама и глобалним бродским компанијама како би развили реалистичне сценарије и реакције, па започели процес планирања у ванредним ситуацијама са циљем ублажавања економске штете, одржавањем кључних путних и трговинских рута током велике пандемије.

У симулацији се предлаже да Одбор за надгледање глобалне спремности (GPMB) треба да помогне у праћењу и доприносу напорима које владе, међународне организације и предузећа треба да предузму за припремљеност и реаговање на пандемију. У координацији са Светском здравственом организацијом CEPI⁴, GAVI⁵ и другим релевантним мултилатералним и домаћим механизмима, треба да улажу у нове технологије и индустријске приступе, који ће омогућити истовремено дистрибуирану производњу. Светска банка, ММФ, банке за регионални развој, националне владе, фондације треба да нађу начина за повећање средстава у пандемији (Event 2019, 4).

Владе и приватни сектор морају дати приоритете у борби против дезинформација и сарађивати са традиционалним и друштвеним медијима како би се супротставили ширењу дезинформација, потискујући лажне поруке, укључујући доступну технологију.

4 CEPI (Коалиција за епидемиолошку припрему и иновације) су у Давосу основале 2017. године владе Норвешке и Индије, Фондација Бил и Мелинда Гејтс, Велкам Траст (Wellcom Trust) и Светски економски форум. Финансијску подршку добијају и од Европске комисије и влада Аустралије, Белгије, Канаде, Данске, Етиопије, Немачке, Јапана, Мексика, Норвешке и Велике Британије. Сарадња са глобалним партнерима је пресудна за успех њиховог рада на развоју вакцина против нових заразних болести. Као одговор на позив влада Аустрије, Аустралије, Белгије, Канаде, Европске комисије, Финске, Француске, Грчке, Немачке, Исланда, Италије, Јапана, Луксембурга, Краљевине Саудијске Арабије, Норвешке, Холандије, Новог Зеланда, Србије, Шпаније, Швајцарска и Велика Британија, заједно са компанијама из приватног сектора и донацијама кроз Фонд солидарности за одговор УН Фондације COVID-19, добили су две милијарде долара. <https://cepi.net/about/whoweare/>.

5 GAVI (Савез за вакцине је јавно-приватно партнерство) који помаже вакцинацији пола дече света против неке од најсмртоноснијих болести на свету. Налази се под покровитељством СЗО, фондације Бил и Мелинда Гејтс, УНИЦЕФ, Светске банке. На Глобалном самиту о вакцинама, одржаном 20. јуна 2020 у Лондону, прикупљено је више од 8,8 милијарди долара од стране 31 владе донатора и 8 фондација, корпорација и организација, у подршци глобалној борби против COVID-19. <https://www.gavi.org/news/media-room/world-leaders-make-historic-commitments-provide-equal-access-vaccines-all>.

Иницијатива приватног сектора уз учешће корпорација, фондација, финансијских институција, банака, Биг Фарм-а (*Big Pharma*), CIA, CDC, кинеског CDC-а.⁶ Ни један здравствени званичник (осим амречког CDC-а и кинеског CDC-а) није присутан у име националних влада. Симулацијом се требало указати на изазове спремности и реаговања који би вероватно настали у веома озбиљној пандемији COVID 2019 (Chossudovsky, 2020a).

На самиту под називом „Глобални циљ: Ујединимо се за нашу будућност”, у организацији Европске комисије 27. јуна 2020. године сакупљено је 15,9 милијарди еура за развој и обезбеђивање једнаког приступа вакцинама, тестовима и лековима против COVID 19. САД и Русија нису учествовале и нису дале допринос, као и Кина, коју је представљао амбасадор Кине при ЕУ. Део средстава је одређен за финансирање економског опоравка, јачег здравственог система и примену циљева одрживог развоја који се залаже за глобално партнерство у свим земљама ван ЕУ, као део глобалног одговора ЕУ на борбу против пандемије (Corona-

6 Учесници „Догађаја 201” су Кристофер Елиас (*Christopher Elias*) председник Глобалног програма за развој, Фондације Бил и Мелинда Гејтс. Од 2003. до 2010. године био је помоћник генералног директора Светске здравствене организације (СЗО), а пре тога директор тима Здравствена једнакост у Рокефелеровој фондацији и суоснивач Глобалног савеза за вакцине и имунизацију (GAVI); Џорџ Гао (*George Gao*). генерални директор Кинеског центра за контролу и превенцију болести; професор на Институту за микробиологију, Кинеске академије наука; председник Кинеског удружења за биотехнологију; и председник Азијске федерације биотехнологије. Аврил Хајнс (*Avril Haines*) је у Обаиној администрацији била помоћница председника и главна заменица саветника за националну безбедност и заменица директора CIA, као и правни саветник Савета за националну безбедност. Заменик директора Светског пројеката Колумбија, предавач права на Правном факултету Колумбија и Универзитета Џон Хопкинс. Џејн Халтон (*Jane Halton*) је била у председавајућем одбору СЗО, председник Светске здравствене скупштине и председавајућа Организације за економску сарадњу и развој (OECD). Мартин Кнуцхел је директор и шеф кризних ситуација, управљање хитним ситуацијама за Луфтханзу (*Lufthansa Group Airlines*). Едуардо Мартинез (*Eduardo Martinez*) је био председавајући Савета Глобалног плана за хуманитарни одговор Светског економског форума (SEF), а сада Управног одбора SEF-а за управљање ризиком и утицајем будућих епидемија и у Управном савету за хитне случајеве УН-овог Глобалног логистичког кластера као и у извршним одборима Канцеларије УН за координацију хуманитарних послова. Стефан Ред (*Stephen C. Redd*) је заменик директора за јавно здравствену службу и науку у Центру за контролу и превенцију болести (CDC). Хасти Таги (*Hasti Taghi*) обавља функцију шефа особља велике медијске компаније и води стратешке иницијативе за канцеларију, укључујући партнерства са Светским економским форумом Адриан Томас (*Adrian Thomas*), потпредседник Глобалног јавног здравља у компанији Џонсон & Џонсон (*Johnson & Johnson*). Лаван Тиру (*Lavan Thiru*) придружио се монетарној управи Сингапура у јуну 2006. године и тренутно је његов главни представник у представништву Њу Јорк. Види на <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/players/index.html>.

virus Global Response 2020). Сви учесници самита, понављају идентичне речи: дијагностика, третман, вакцина. Председница ЕК Урсула фон дер Лајен (*Ursula von der Leyen*) се захвалила Светској банци, Светском економском форуму, међународној фармацеутској организацији GAVI, СЕРИ и Фондацији Мелинда и Бил Гејтс, наглашавајући да без Виктора Цауа ⁷ово све не би било могуће, председника Националне медицинске академије САД. НАМ (Национална медицинска академија) је саветодавна организација која у свом плану 2018-2023. године главни фокус свог деловања усмерава на једнакости у здрављу. Да би постигао ову нову организациону мисију, НАМ ће проширити своју саветодавну улогу да искористи своју моћ као поуздан арбитар који је у могућности да обједине нове заинтересоване стране и партнере широм света (*Strategic Plan 2018-2023 2017*, 5). Програм активности НАМ-а је посвећеност науци и знању, посебно у функцији саветовања нације са тежњом да прошири своје активности како би инспирисала нова подручја стварања знања и политике информисања. НАМ тежи да „уведе” нове актере и да „пребаца” знање у деловање. Њихове стратегије су усмерене ка посвећености науци, са тежиштем на здрављу, медицини, политици и здравственој једнакости, са нагласком на саветодавну улогу. Као и сличне организације, наглашавају важност деловања јавно приватног партнерства у остваривању циљева, као и развијање иновативних и стратешких приступа у комуникацији и ширење свог рада (11). Иако ова организација у свом наслову носи назив „национално”, то је глобална организација коју финансирају разне фондације, универзитети и СЗО.⁸ НАМ је давао препоруке СЗО, Светској банци, ММФ

7 Виктор Цау (*Victor J. Dzau*) је председник Националне медицинске академије САД (НАМ), потпредседник Националног савета за истраживање САД и извршни директор здравственог система универзитета Дјук. Од доласка на чело Националне академије, др Цау је водио важне иницијативе, попут Комисије о глобалном оквиру здравственог ризика за будућност; Иницијатива генетског побољшања човека; и Виталних упутстава за здравство и здравствену заштиту. Он је такође члан управног одбора GPMB, председавајући саветодавног одбора нове Мекгилове школе за ставништво и глобално здравље (*McGill School of Population & Global Health*), координатор партнерства између Дјук Универзитета и Светског економског форума, и суоснивач НВО и Иновације за побољшање здравља (*Innovations in Healthcare*), члан управног одбора Имperiјал Колеџа (*Imperial Colledge*) и независног глобалног здравственог центра Института за мерење и евалуацију здравља (*The Institute for Health Metrics and Evaluation, IHME*) Универзитета Вашингтон који у великој мери финансирају Бил и Мелинда Гејц. <http://www.healthdata.org/about/victor-dzau>.

8 У управном одбору за климу и здравље НАМ- а се налази Стандфорд, национални Институт за здравље, (*National Institutes of Health*), Вашингтон Универзитет, Рокфелер

и националним владама у спремности за јавно здравље, унапређењу постојећег глобалног система као одговор на епидемију и у повећању истраживања и развоја, уз повећану улогу филантропа и повећаних напора у истраживању.

Организација која се спомиње у „Догађају 201” и у чијем се одбору налази и Виктор Џау је Одбор за праћење глобалне спремности (GPMB).⁹ Створен је као одговор на препоруке Радне групе за глобалну кризу у области здравства УН-а 2017. године. GPMB је партнер са СЗО и Светском банком, а формално је основан у мају 2018. GPMB предводе, Елхађ Ас Си (*Elhadj As Si*), председавајући Одбора Фондације Кофи Анан, бивши генерални секретар Међународног Црвеног крста и др Гро Харлем Буртланд (*Gro Harlem Brundtland*), бивши премијер Норвешке и бивши генерални директор СЗО. GPMB је независно тело за праћење и одговорност како би се осигурала спремност за глобалне здравствене кризе које чине политички лидери, директори агенција и стручњаци светске класе. У својим документима истичу да пружају независну и свеобухватну процену креатора политике и света о напретку ка повећању капацитета за спремност и реаговање у случају епидемије, болести и других ванредних ситуација

фондација, Велкам Траст (Wellcome Trust), Колумбија Универзитет, Универзитет Џорџ Вашингтон, Универзитет Јејл, Универзитет Хонг Конг, СЗО, Арфичка развојна банка, ЈПБ фондација, Робер Вуд Џонсон фондација (*Robert Wood Johnson foundation*) Универзитет Колумбија. Види: <https://nam.edu/programs/climate-change-and-human-health/climate-change-advisory-committee/>.

⁹ У одбору GPMB (*Global Preparedness Monitoring Board*) се налази поред Виктора Џауа (*Victor J. Dzau*) и Џереми Фарар (*Jeremy Farrar*), директор Велкм Траста (*Wellcome Trust*), политичке и финансијски независне глобалне добротворне фондације за побољшање здравља. Био је директор Одељења за клиничка истраживања Универзитета Оксфорд у Вијетнаму. Крис Елијас (*Chris Elias*) је у разним саветодавним одборима; Саветодавни одбор Универзитета Креигтон, Саветодавни комитет директора CDC и Глобалном спољном саветодавном одбору за здравље Универзитета Вашингтон. Он је представник Фондације Гејтс као председавајући Одбора за надзор у Глобалној иницијативи за искорењивање полио болести, председавајући групе инвеститора Глобалног фонда за финансирање и копредседавајући референтне групе FP2020. Антони Фаучи (*Anthoni S. Fauci*), директор Националног института за алергију и заразне болести (NIAID) при Националном институту за здравство у САД-у, један је од главних саветника Беле куће и Одељења за здравство и људске услуге о глобалним питањима HIV/AIDS-а; Хенриета Форе (*Henrietta Fore*) UNICEF-а, Џорџ Гао (*George F. Gao*), генерални директор Кинеског центра за контролу и превенцију болести (CDC), Вероника Сквартсова (*Veronika Skvartsova*), бивша министарка здравља у Руској Федерацији. Дијан Гашумба (*Diane Gashumba*), министарство здравља Републике Руанда. Сигрид Каг (*Sigrid Kaag*), бивша министарка спољних трговина и развоја сарадње Холандије. Илина Кикбуш (*Iлона Kickbusch*), шеф међународног Саветодавног тела Глобалног здравственог центра и независне комисије СЗО о непрениосивим болестима. <https://apps.who.int/gpmb/board.html>.

са последицама по здравље, „процену мапе пута за сигурнији свет”. Ова експертска група је припремила кораке за припрему и ублажавање ефеката широке глобалне здравствене кризе која може убити милионе, наштетити глобалној економији 18. септембра 2019, са препоруком да Владе и међународне институције морају предузети одлучне кораке у борби са смртоносним болестима јер је свет неприпремљен. GPMВ упозорава да је епидемијским болестима попут еболе, грипа и САРС-а све теже управљати услед дуготрајних сукоба, крхких држава и присилних миграција. Претња пандемије која се шири широм света има потенцијал да убије десетине милиона људи, уништи економију и дестабилизује националну безбедност. Како је свет неприпремљен за пандемије, потребно нам је руководство и жеља да се поступа снажно и ефикасно (GPMВ, *A World at Risk from Deadly Pandemics* 2019).

У Извештају „Ризични свет” (GPMВ, *A World at Risk* 2019), истиче се да би глобална пандемија била катастрофална, стварајући пустош, нестабилност и несигурност. Приоритет припрема је на влади која мора да делује енергично. Председници влада се морају обавезати на спремност спроводећи своје обавезујуће делатности према међународним здравственим прописима (IHR 2005). По њима, „све земље морају да именују националног координатора на високом нивоу са овлашћењима и политичком одговорношћу за вођење владе и целокупног друштва” (vi). Интересанто је да се предвиђа да ће до септембра 2020. године УН укључујући СЗО, „спровести најмање две системске вежбе и симулације, укључујући једну која се односи на намерно изазвану пандемију.” (viii).

Према њиховом предвиђању, шансе за глобалну пандемију расту, јер иако научна и технолошка достигнућа пружају нове могућности за унапређење јавног здравља, (укључујући безбедну процену медицинских противмера), могуће је у лабораторијама створити микроорганизме који узрокују болест. На тај начин, случајни или намерни догађаји који су узроковани респираторним патогенима високе вирулентности представљају „глобалне катастрофалне биолошке ризике”. И у овом документу се спомиње синтагма да „свет није спреман” за пандемију респираторног патогена који се брзо шири, те они очекују смрт 50-80 милиона људи према анализи

Центра за здравствено осигурање Универзитета Џон Хопкинс. Поред трагичних нивоа смртности, таква пандемија могла би изазвати панику, дестабилизovati националну безбедност и озбиљно утицати на глобалну економију и смањити поверење у институције. Владе, научници, медији, јавно здравство, здравствени системи и здравствени радници у многим земљама суочавају се са падом поверења у јавности који угрожава њихову способност да ефикасно функционишу. Ситуацију погоршавају дезинформације путем друштвених мрежа (GPMB, *A World at Risk* 2019, 8). Према њиховој перспективи у планирању националне и локалне спремности недостаје ефикасан приступ „целе владе” и „целог друштва” па се предлаже „укључивање националне агенције изван министарства здравља, као што су локалне самоуправе, верске вође, цивилно друштво, истраживачке и безбедносне заједнице, приватни сектор, медији и оперативни стручњаци” (14).

GPMB је у априлу 2019. године припремио „Извештај другог ГПМБ сусрета управе” (*Summary of the Second GPMB 2019*) на темељу искуства из других ванредних здравствених стања сугеришући нови свет и стварност - „нову нормалност” - коју карактеришу све већа учесталост и потешкоће у управљању епидемијама и здравственим ванредним ситуацијама јер постоје велики потенцијални егзистенцијални ризици, нпр. велика пандемија патогена у ваздуху, као и ризика који су повезани са новим и мутирајућим вирусима. Несигурна ситуација се погоршава кризама, од којих многе укључују и дуготрајне сукобе; нове врсте безбедносних питања; недостатак поверења у институције; и синергије са другим великим проблемима (нпр. урбанизација, велика густина и кретање становништва, еколошке и климатске промене)

У документу под називом „Припремљеност за високо распрострањену респираторну патогену пандемију” (*Preparedness for High-Impact Respiratory Pathogen Pandemics* 2019) испитује се стање спремности за пандемије изазване „респираторним патогенима” са потенцијалом широког преноса и високе смртности, као и стање националне и глобалне спремности у 10 функционалних области: механизми глобалне спремности; мултисекторска укљученост и координација; надзор, надгледање и процена; здравствени системи и

клиничко управљање; ангажовање заједнице; комуникација о ризику; истраживање и развој медицинских превентивних мера; нефармацеутске интервенције; случајна појава пандемије и биосигурности (6). Сугерише се да се употребе нове технологије надзора како би се повећао капацитет и брзина којом постају доступни врло специфични надзорни и дијагностички подаци. Филантропи и друге међународне организације треба да наставе да подстичу развој и употребу молекуларно дијагностичких испитивања нуклеинских киселина респираторног патогена (8). Поверење јавности је суштина ефикасне комуникације и од пресудног је значаја за омогућавање ефикасних активности реаговања. Потребно је користити децентрализоване и дистрибутивне информационе мреже, шире од наредбеног и контролног модела. СЗО и националне службе за односе са јавношћу морају да прихвате и уложе у водеће технологије и стратегије комуникације због повећања ефикасности (10) Традиционални приступи великих фармација и биотехнологија у развоју вакцина и лекова за заразне болести остаће од кључног значаја (11). И у овом документу се истиче нужност сарадње између „међународних организација, националних влада и приватног сектора” како би се омогућила и координирала глобална дистрибуција и осигурала максимална ефикасност. СЗО треба да подстиче и подржава стварање јавно-приватног партнерства (12) Током ванредног стања, требало би спроводити мере ограничења путовања и карантина. Неке од тих мера могле би се користити због политичких сврха, а не из здравствених разлога (13). У *Дисциплини и казни*, Фуко тврди да праксе и структуре урбаног карантина примењене у Европи 17. века за борбу против епидемије куге јасно илуструју принципе дисциплинске моћи (Фуко 1997, 32).

Биолошка безбедност мора постати политички приоритет на државном нивоу, а њу они виде кроз јачање система надзора, међународне сарадње. Националне владе, УН, СЗО и међународна заједница морају се припремити за „намерну употребу респираторног патогена” што може у значајној мери да доведе до ванредних последица које би уследиле у пандемији (10). Као одговор на „намерне догађаје” нужна је координација службеника јавног здравства, војске, полиције

и / или обавештајних заједница због боље размене података. Реаговање на „намерни билошки догађај” мора бити једнак као на природну пандемију (30–31). Иако постоји низ сличности, постоје и критичне разлике које треба разумети и припремити се за њих. Докази о намерној пандемији компликовали би примену међународних оквира и глобалних модела доношења одлука и одговора, па је важно активирање националних и међународних безбедносних и обавештајних апарата који би идентификовали извор намерног догађаја. На тај начин спречило би се компликовање или ометање међународних оквира реаговања као одговор на велики „смишљени догађај” (WHO 2004). Финансијска подршка пандемији захтева укључивање јавних, приватних и невладиних организација, подржавајући и међународне организације и националне здравствене системе у више области, укључујући и ресурсе националних влада (Preparedness 37; International Working Group for Financing Preparedness 2017).

Као модел за ширење расположивости финансијских средстава за спремност предлаже се „јавно приватно партнерство”. Коалиција за иновације спремности за епидемију (CEPI) треба да добије финансијске доприносе од влада и приватних филантропа за промоцију развоја вакцина за приоритетне патогене утврђене у нацрту СЗО. CEPI ће убрзати процес развоја вакцина које је СЗО већ идентификовао као приоритете (38). Научне институције, националне владе, биофармацеутска индустрија, међународне организације и други актери треба да буду у потпуности укључени у напоре убрзаног развоја вакцине (71). Организације из приватног сектора такође могу значајно допринети спремности тако што припремају планове за континуитет како би се осигурало њихово континуирано пословање у случају потенцијалне пандемије (World Health Organization. Whole-of-Society Pandemic Readiness 2009, 82). Они предлажу и мере заштите становништва кроз широку употребу маски и респиратора (CDC 2019, 53), али и принудна ограничења путовања, кретања, карантин и социјалну дистанцу (54). Карантин је одвајање потенцијално заразних појединаца од осетљиве популације, а употреба карантина је ретка и контроверзна. Социјално дистанцирање је смањење контаката између чланова заједнице

који би потенцијално могли резултирати преношењем болести, укључујући затварање школа, отказивање масовних окупљања, омогућавање рада на даљину. Карантин захтева строго поштовање да би било ефикасно и најбоље функционише када јавност има поверења у владу јер влада мора имати и законске овласти за карантин (57).

Прекид нормалних активности као што је затварање школа може довести до тога да се деца окупљају на другом месту, тако да напори на друштвеној дистанци постају ирелевантни. Ипак, ова организација истиче да карантин може бити веома реметилачки за друштва и економију ако се спроводе дуготрајно. Ови захтеви су усмерени на обуку и целокупни приступ управљању биолошком безбедношћу. Биобезбедност је недовољна за пружање ресурса неопходних за обуку, надзор, опрему, стандарде и друге механизме за заштиту здравља лабораторија и јавности. Због безбедности самог становништва постоји велика потреба за новим технологијама надзора (59).

ЗАКЉУЧАК

Ново постдемократско, постиндустријско доба је доба усмерених намера, деловања на подсвест, тежња апсолутној контроли, кроз приказ затворског система који је повезан са технократијом и тумачењима стручњака (Stanković Pejnović 2014, 118). Стручњаци су део дисциплинске моћи која неприметно и невидљиво делује јер је подношљива ако је замаскирана. Заузврат, онима које потчињава она намеће принцип обавезне видљивости (Fuko 1994, 61). Ни каста која влада, ни групе које контролишу државане апарате, ни они који доносе најзначајније економске одлуке не управљају целом мрежом моћи која функционише у једном друштву (65). Политичка тела се требају разумевати као енергетска поља која се интегришу стресом (Sloterdijk 2015).

Дисциплина тела и регулација становништва стварају два пола око којих се развила организација моћи над животом (96). Механизми моћи се обраћају телу, животу, бујању живота, ономе што јача врсту, њену крепкост, њену способност за владавину или спремност да буде искоришћена (102). Моћ

која се остварује над телом (биомоћ), а најизраженији је пример микрофизичког обликовања моћи. Моћ уз помоћ знања и деловањем приватно јавног „партнерства” продира у најтананије структуре друштва у све његове сфере. Моћ производи норму и нормализацију као битан облик рационалне друштвености, одваја корисно од безкорисног, болесно од здравог, рационално од ирационалног. У време епидемије моћ се прожима са „шок-терапијом” маркетиншке представе (Klein 2008, 210). Стварност је конструкт браниоца објективности која треба да спречи издвајања субјекта из заједничке стресне стварности (Sloterdijk 2015).

Ова криза пандемије комбинује страх, панику и шок, па је у корелацији са софистицираним процесом економске манипулације. Напада се билошко и „друштвено тело”, па стога психа доводи до тачке раздвајања (Vaknin, 2020). Социјална дистанца је облик манипулације јер се ограничавају људски контакти и врши се монополизација друштвеног окружења (CIA 1963, 52). Криза је повезана са „глобалним прилагођавањем” у структури светске економије која покреће светски процес банкрота, незапослености, сиромаштва и потпуног очаја.

СЗО је у координацији са саветодавним организацијама, и као решење за заштиту становништва је предложила „затварање” које је је представљено националним владама као једино решење. Такав начин борбе против јавно здравствене претње од међународног значаја (PHEIC) постаје политички консензус, без обзира на погубне економске и социјалне последице (Chossudovsky 2020a). И то 30. јануара 2020. године, два дана након што се Тедрос, председник СЗО, састао са кинеским председником Си Ђипингом у Пекингу и похвалио кинеске карантинске, изузетно контроверзне мере у јавном здравству које никада у модерно време нису спровођене у свим градовима, или земљама (Engdahl 2020). СЗО није деловала на уверавање и информисање светског јавног мњења; управо супротно, покренута је „пандемија страха”, а не права хитна међународна брига за јавно здравље. Паника и несигурност одржани су пажљиво осмишљеном медијском кампањом дезинформације (Chossudovsky 2020). Да ли је то случајан или намеран корак, обзиром да данас СЗО примарно не финансирају владе чланице УН-а, већ „јавно-приватно партнерство” у коме

доминирају фармацеутске компаније и група коју финансира Бил Гејтс?¹⁰ Паници су и придонела и предвиђања научника, нпр. Нила Фергусона (Neil Ferguson), суоснивача Центра за глобалну анализу заразних болести ¹¹ на Империјал Колеџу (Imperial Colledge), водећег тела које саветује националне владе о епидемији. Он је својим дигиталним пројекцијама указивао на 500.000 умрлих од COVID-а у Великој Британији и два милиона у САД-у, које су директно коришћене да оправдају обуставу рада у многим земљама. Елита користи међународне организације, посебно УН и њене организације, владе, образовне системе, корпоративне медије и друге чиниоце за сузбијање свести људи, а намерно изазива страх људи како би се постигао већи степен елитне контроле и већи профит који се стиче искоришћавањем могућности које ствара паника која произилази из опасности од вируса.

У информацијама „корпоративних медија”, коју су представили корпоративни научници, ширене су контрадикторне информације које су изазивале страх. Настала паника осигурава да највећи део људске популације – може бити спремна да се преда контроли уз обећање веће материјалне безбедности- прецизно служи елитним интересима. Глобална елита користи епидемију као „покривач” да консолидује свој све јачи надзор над људском популацијом (милитантнија полиција, нови и побољшани полицијско-војни систем наоружања, закон о злоупотреби приватности, технологија надзора, систем препознавања лица, режим вакцинације, монетарна или банкарска погодност), преносећи своје „савете” УН, владама, образовним системима, корпоративним и друштвеним медијима. Циљ им је унапређивање глобалне полицијске државе и уништавање одрживих националних држава. Ванредно стање, према Агамбену, све више тежи

10 Финансијери СЗО су: Фондација Бил и Мелинда Гејтс 45 %, Немачка 12%, УНДП 3% , Јапан 6%, Кина 4 %, Кореја,6% Италија 1%, Сенегал 2%, Велика Британија 7%, World Health Assembly, 72. 2019, 79.

11 Центар се финансира из Фондације Бил и Мелинда Гејтс и сарађује са Националном здравственом службом Велике Британије, америчким центрима за превенцију и контролу болести (CDC), са задатком да снабдева СЗО „брзим анализама хитних проблема са заразним болестима.” Bill Bostock, *How 'Professor Lockdown' helped save tens of thousands of lives worldwide — and carried COVID-19 into Downing Street*, Apr 25, 2020, Business Insider, <https://www.businessinsider.com/neil-ferguson-transformed-uk-covid-response-oxford-challenge-imperial-model-2020-4?r=US&IR=T>.

да постане доминантна парадигма владања у савременој политици.

У политичкој реторици је често да је оно што важи као истина, важније и делотворније од саме истине (Bauman 2016, 174). Добре бирократе морају бити промишљени, мајстори врхунског калкулисања, бескомпромисне рационалности. Зло које се чини бирократским путем не истиче се својом баналношћу, колико својом рационалношћу (77), уз помоћ модерне науке и технологије (80). У пандемији и непрестаном присуству болести губи се најосновнија повезаност са стварношћу. Сопство је сломљено, и губи се ментална отпорност и осећај слободе, комуникација је отежана и губи се везивање и суосећање са другима (Vaknin, 2020).

Без критичког промишљања друштва изван површног нивоа, елитна пропаганда се прихвата као „знање” које изазива страх, а престрављени људи нису у стању да бране своја права. Фуко истиче да је знање везано за моћ, јер је она само „танана маска пребачана преко структура владавине, а оне су обично биле тлачење и затварање” (Фуко 1994, 170). Данас је могуће применити Иличев израз „медикализације” смрти као израза за медицинску струку која је преузела функцију доминантне цркве и чије симболичко деловање обликује људско веровање и перцепције, потребе и захтеве (Пић1976). Како би били спремни за „нову реалност” Светски економски форум најављује да свет мора деловати заједно и применити све аспекте друштва и економије, од образовања до социјалних уговора и услова рада. Свака земља, од Сједињених Држава до Кине, мора учествовати и свака индустрија, од нафте и гаса до технологије, мора се трансформисати. Укратко, потребан нам је „велики ресет” капитализма (Great Reset 2020). Таква иницијатива је наставак идеје о Четвртој индустријској револуцији; трансхуманистичког плана који ће „редефинисати значење човека” са циљем да се сваки аспект живота надгледа и контролише одозго ради „побољшања човечанства” кроз фузију технологије која обједињује физичку, дигиталну и биолошку сферу. Према Карлу Швабу (*Karl Schwab*) оснивачу и председнику Светског економског форума, владе ће стећи нове технолошке утицаје за повећање контроле над становништвом, засноване на проширеним системима

надзора и могућности контроле дигиталне инфраструктуре. Четврта индустријска револуција ће у великој мери деловати на природу националне и међународне безбедности. Кроз овај процес и нове технологије као што су аутономно или биолошко оружје постају једноставније за употребу, редефинишу наше моралне и етичке границе (Schwab 2016). Такве идеје подржава и генерални секретар УН Антонио Гутерс (*Antonio Guterres*) који је 18.7. 2020. изјавио да на темељу консултација ширем света јасно да људи желе глобални систем управљања, што је показала и пандемија и широко незадовољство које је она изазвала, па је због тога и потребан нови друштвени уговор (Guterres 2020).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Agamben, Giorgio. 2020. "The state of exception provoked by an unmotivated emergency", *Il manifesto*, 26 Feb, 2020.
- Agamben, Giorgio. 2020a. Reflections on the Plague, *Agamben's blog at Quodlibet today*, 27 March 2020a.
- Ariely, Dan 2008. *Predictably irrational: The hidden forces that shape our decisions*. New York, NY: Harper Collins.
- Bauman, Zigmund. 2010. *Fluidni strah*. Novi Sad: Mediterran publishing.
- Braun, Brunswick. 2007. "Biopolitics and the molecularization of life". *Cultural Geographies* (14): 6–28.
- Badiou, Alain. 2020. "On the Epidemic Situation". *Verso*. <https://www.versobooks.com/blogs/4608-on-the-epidemic-situation>
- Bernajs, Edvard. 2014. *Propaganda*. Beograd: Amonite.
- Chossudovsky, Michel. 2020. „COVID-19 Coronavirus “Fake” Pandemic: Timeline and Analysis.” *Global Research*. <https://globalriskcommunity.com/profiles/blogs/covid-19-coronavirus-fake-pandemic-timeline-and-analysis>.

- Chossudovsky, Michel. 2020a. "Towards A New World Order? The Global Debt Crisis and the Privatization of the State." *Global Research*. <https://www.globalresearch.ca/towards-a-new-world-order-the-global-debt-crisis-and-the-privatization-of-the-state/5709755>.
- Coronavirus Global Response: EIB and Commission pledge additional €4.9 billion. 2020. Poslednji pristup 12. jul 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1213.
- Centers for Disease Control and Prevention. Interim guidance for the use of masks to control seasonal influenza virus transmission. Last reviewed March 5, 2019. <https://www.cdc.gov/flu/professionals/infectioncontrol/maskguidance.htm>. pristupljeno 05.07.2020.
- CIA, 1963. *Kubark Counterintelligence Interrogation*. Poslednji pristup 13. jul 2020. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB122/CIA%20Kubark%201-60.pdf>.
- CIA, 1967. Dispatch 1035-960, Countering criticism of the Warren Report (104-10009-10022). Attachment: Background survey of books concerning the assassination of President Kennedy. Ipswich, MA: Assassination Archives and Research Center, Mary Ferrell Foundation. poslednji pristup 29. jula 2020. https://www.maryferrell.org/mffweb/PDFServlet?doc_id=53510
- Chomsky, Noam. 2004. On historical amnesia, foreign policy and Iraq. *American Amnesia*. Poslednji pristup 12. jul 2020. <http://www.chomsky.info/interviews/20040217.htm>.
- Deleuze, Giles. 1995. *Postscript on control societies. Negotiations*. New York: Columbia University Press.
- Derrida, Jacques. 1998. "Faith and Knowledge, Faith and knowledge: The two sources of 'religion' at the limits of reason alone", *Religion* 1–78.
- Deutscher Bundestag. 2013. Unterrichtung durch die Bundesregierung 12051, Obzazac 17/12051. Poslednji pristup 12. jul 2020. <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712051.pdf>.
- Dimitrijević, Vojin. 2016. *Strahovlada: ogleđ o ljudskim pravima i državnom terororu*. Beograd: Peščanik, Fabrika knjiga.

- Dean, Jodi. 2005. "Communicative capitalism: circulation and the foreclosure of politics". *Cultural Politics*, 1 (1): 51–73. doi.org/10.2752/174321905778054845.
- Deleuze, Giles. 1995. "Postscript on control societies" In *Negotiations: 1972-1990*. New York: Columbia University Press.
- deHaven-Smith, Lance. 2014. *Conspiracy theory in America*. Austin: University of Texas Press.
- Engdahl, William. 2020. "Can We Trust the WHO?" *Global Research*. Poslednji pristup 10. jul 2020. <https://www.global-research.ca/can-we-trust-who/5708576>.
- Eagleton, Terry. 2014. *Ideology*. London: Routledge.
- Event 201. "Public-Private Cooperation for pandemic preparedness and response." Poslednji pristup 12. jul 2020. <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/event201-resources/200117-PublicPrivatePandemicCalltoAction.pdf>.
- Esposito, Roberto. 2008. *Bios: Biopolitics and Philosophy*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Esposito, Roberto. 2020. "Cured to the Bitter End." *Antinomie*, poslednji pristup 12. jul 2020. <https://antinomie.it/index.php/2020/02/28/curati-a-oltranza>.
- Foucault, Michael. 1980. Two lectures. In *Power/knowledge*, ed. C. Gordon, 78–108. New York, NY: Pantheon.
- Fuko, Mišel. 1994. *Znanje i moć*. Zagreb: Globus, Filozofski fakultet.
- Fuko, Mišel, 1997. *Nadzirati i kažnjavati, rođenje zatvora*. Beograd: Prosveta.
- Gramši, Antonio. 1958. *Historijski materijalizam i filozofija Benedeta Crocea*. Zagreb: Naprijed.
- Global Preparedness Monitoring Board*. 2019. "World at Risk from Deadly Pandemics." Poslednji pristup 10. jul 2020. https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB%20Press%20Release%2017%20Sep.pdf.

- Great Reset*. 2020. World Economic Forum, Geneva, Switzerland. Poslednji pristup 6. jul 2020. <https://www.weforum.org/great-reset>.
- Guterres, Antonio. 2020. Secretary-General's Nelson Mandela Lecture: "Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era". Poslednji pristup 5. jul 2020. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-18/secretary-generals-nelson-mandela-lecture-%E2%80%9Ctackling-the-inequality-pandemic-new-social-contract-for-new-era%E2%80%9D-delivered>.
- Hardt, Michael, and Antonio Negri. 2005. *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire* New York: Penguin Books,
- Hardt, Michael, and Antonio Negri. 2000. *Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Häring, Norbert. 2020. "Why is Gates denying Event 201?" *National Herald*. <https://www.nationalheraldindia.com/international/why-is-gates-denying-event-201>.
- Herman, Edward, and Noam Chomsky. 2002. *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. New York, NY: Pantheon Books.
- Ilić, Ivan, 1976. *Medicinska Nemezis*. Beograd: „Vuk Karadžić „Zodijak“ br. 34.
- International Working Group for Financing Preparedness. 2017. *From Panic and Neglect to Investing in Health Security: Financing Pandemic Preparedness at a National Level*. Washington, DC: World Bank. Poslednji pristup 5. jul 2020. <http://pubdocs.worldbank.org/en/890291523304595565/FINAL-IWG-Report-3-5-18.pdf>.
- Jaspers, Karl. 1998. *Duhovna situacija vremena*. Zagreb: Matica hrvatska.
- Kesler, Will. 2011. "Beware New World Order". *The Aspen Times*. <https://www.aspentimes.com/news/beware-new-world-order/>.
- Klain, Naomi. 2008. *Doktrina šoka – Uspon kapitalizma katastrofe*. Zagreb: V.B.Z.

- Nancy, Jean-Luc. 2020. "Communovirus." *Liberation*. https://www.liberation.fr/debats/2020/03/24/communovirus_1782922.
- Preparedness for High-Impact Respiratory Pathogen Pandemics. 2019. Johns Hopkins Center for Health Security, poslednji pristup 1. jul 2020. https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/pubs_archive/pubs-pdfs/2019/190918-GMPBreport-respiratorypathogen.pdf.
- Piketi, Toma, 2015. *Kapital u XXI veku*. Beograd: Akademska knjiga.
- Rabinow, Paul and Nikolas Rose. 2006. "Biopower today." *Bio-Societies* (1): 195–217. doi:10.1017/S1745855206040014.
- Scenarios for the Future of Technology and International Development. 2010, Rockefeller Foundation. Poslednji pristup 12. jul 2020. <http://www.wrongkindofgreen.org/wp-content/uploads/2020/03/Scenarios-for-the-Future-of-Technology-Intl-Development-2010-Rockefeller-Foundation.pdf>.
- Schwab, Karl. 2016. "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond." *World Economic Forum*. Poslednji pristup 12 jula 2020. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.
- Sloterdijk, Petar. 2005. *Im Weltinnenraum des Kapitalismus: Für eine philosophische Theorie der Globalisierung*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Sloterdijk, Petar. 2015. *Stress and Freedom*. Cambridge: Polity.
- Stanković Pejnović, Vesna. 2014. „Meka” moć vladara novog doba.” *Srpska politička misao*, 45 (3): 111–133. doi.org/10.22182/spm.4532014.
- Stanković Pejnović, Vesna. 2018. „Totalitarizam kao oblik medijske konstrukcije stvarnosti”, *Srpska politička misao* 60 (2): 45–63. doi.org/10.22182/spm.6022018.3.
- Stanković Pejnović, Vesna, 2019. „Moć diskursa iz Fukoove perspektive”, U *Moć i diskurs*, ur. Dejana Vukasović i Petar Matić, 81–98. Beograd: Institut za političke studije.

- Stanković Pejnović, Vesna. 2020. *Evropske iluzije Balkana*. Beograd: Institut za političke studije.
- Strategic Plan 2018–2023. Goalposts for a Healthier Future, 2017, National Academy of Medicine. Poslednji pristup 12. jul 2020. <https://nam.edu/wp-content/uploads/2017/10/National-Academy-of-Medicine-2018-2023-Strategic-Plan.pdf>.
- Summary of the Second GPMB Board Meeting, 1–2 April 2019, IFRC, Geneva. Poslednji pristup 15. jul 2020. https://apps.who.int/gpmb/assets/pdf/GPMB_Board_Meeting_1-2_April_2019_Summary.pdf.
- Vaknin, Sam. 2010, The Body as a Torture Chamber, Mental Health Matters, poslednji pristup 20 jula 2020. <https://mental-health-matters.com/the-body-as-a-torture-chamber/>.
- Winter, Alex. 2020. “Lockdown ‘panic virus’ among world leaders cost more lives than it saved.” *The Sun*. Poslednji pristup 6. jul 2020. <https://www.thesun.co.uk/news/11696776/lockdown-panic-cost-lives-nobel-prize/>.
- World Health Organization. 2004. Public Health Response to Biological and Chemical Weapons: WHO Guidance. Poslednji pristup 5 jula 2020. <https://www.who.int/csr/delibepidemics/biochemguide/en/>.
- World Health Organization. 2009. Whole-of-Society Pandemic Readiness: WHO Guidelines for Pandemic Preparedness and Response in the Non-health Sector. Geneva: Global Influenza Programme; Poslednji pristup 5. jul 2020. https://www.who.int/influenza/preparedness/pandemic/2009-0808_wos_pandemic_readiness_final.pdf.
- World Health Organization. 2018. WHO Results Report: programme Budget 2018-2019: mid-Term Review. Poslednji pristup 12. jul 2020. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/328787>.
- World Health Assembly. 2019. WHO Results Report: programme Budget 2018-2019: mid-Term Review. *World Health Organization*. Poslednji pristup 5. jul 2020. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/328787>.

Zuboff, Shoshana. 2018. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Public Affairs.

Zafirovski, Milan. 2007. “‘Neo-Feudalism’ in America? Conservatism in Relation to European Feudalism.” *International Review of Sociology* 17 (3): 393–427.

Vesna Stanković Pejnović*

Institut for Political Studies, Belgrade

PANDEMIC OF FEAR AS A BIOPOWER OF THE “GLOBAL GOVERNANCE” SYSTEM

Resume

We are faced with biocontrol of the whole society imposed by the invisible centers of power which, through networked activities through various but connected organizations, want to unite their activities globally under the pretext that the world is not prepared for the coming threats, one of which is an epidemic.

“Life as a political object” is turned towards the controls that are exercised over it, in the name of the ‘right’ to life, body, health, security. Contemporary politics is bio politics as a power that regulates social life from within it as a control covering all the depths of consciousness and the body of the population. By attacking both one’s biological body and one’s “social body”, the individual’s psyche is strained to the point of disconnection. We are in the fight against the “invisible enemy” who is omnipresent and unknown with the following fear. This planned pandemic shows that we are in the process of social engineering as sort of biological and psychological war. In biopower we are following the narrative to coerce into compliance, painful to resist, so we eventually compromise with the different “measures” of “new normal”, which have elements of torture.

According to Mike Pompeo, The Secretary of State, COVID 19 is a “live exercise” or some kind of “gaming scenarios”, and it comes as a tremendous cost both to humanity and the economy. We are facing a new global technotronic age in which supranational and multinational companies are a kind of global invisible rulers.

The paper will show, with a theoretical approach that the foundations of biopower are fear, insecurity, and panic. The emphasized fear of the invisible enemy is supported by scientists and harmonized with media exposing with different and contradictory

* E-mail address: vesna.stankovic.pejnovic@ips.ac.rs.

information. Fear is spreading due to the depressiveness of power and is related to biopower, which is aimed at the good of the population, and is visible in the action of power exercised by networked centers of “global government” as advocates of private-public partnership. The presented documents show the action of biopolitics as a planned scenario and the network action of “soft, invisible power” which acts globally, and in the financial background are private foundations. In whole this constellation, the appearance of the “conspiracy theories” as “unofficial” and “deprived knowledges” is imminently and *provocably* present evident nowadays.

Keywords: pandemic, fear, biopower, control, “global governance”

*Адријана Грмуша**

Институт за политичке студије, Београд

ПАРТИЦИПАЦИЈА РОДИТЕЉА У ПРЕВЕНЦИЈИ И СУЗБИЈАЊУ ШКОЛСКОГ И ВРШЊАЧКОГ НАСИЉА – МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА И СТАЊЕ У СРБИЈИ**

Сажетак

Полазећи од Епштајн модела партнерског односа школе и родитеља, у овом раду се разматрају међународна искуства и стање у образовно-васпитном систему Србије у погледу партиципације родитеља у превенцији и сузбијању школског и вршњачког насиља. Међународна искуства партиципације показују да су у школама, које имају мању распрострањеност насиља, присутни сви облици партиципације родитеља из Епштајн модела, при чему највећи значај имају доношење одлука, комуникација и волонтирање. Образовно-васпитни систем Србије кроз стратешко опредељење, нормативни оквир и програм „Школа без насиља” номинално омогућава родитељима све облике партиципације из Епштајн модела, како у раду школе генерално, тако у области превенције и сузбијања насиља конкретно. Међутим, примена тих могућности је на ниском нивоу у пракси, а школама у Србији недостају управо они облици партиципације који су повезани са мањом распрострањеношћу насиља. Узроци таквог стања су,

* Имејл-адреса: adrijana.grmusa@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

с једне стране сами родитељи, а са друге одређени недостаци у нормативном оквиру. Након анализе узрока, у раду се на крају наводе и предлози могућих решења за унапређење партиципације родитеља.

Кључне речи: школско насиље, вршњачко насиље, партнерство школе и родитеља, партиципација родитеља у школи, Епштајн модел

Школско насиље, и вршњачко насиље као његов специфичан облик, представља сложен феномен који угрожава и образовни процес (Olweus 1998) и безбедност ученика (Rigby 2007). Имајући то у виду, превенција и сузбијање насиља представља један од приоритета у стварању предуслова за нормално функционисање школе.

У савременој теорији постоје разлике у садржају појма између школског и вршњачког насиља, док у нормативним оквирима и пракси савремених образовно-васпитних система често те разлике нису видљиве или нису јасне (Popadić 2009, 26–30). Управо такво стање постоји и у Србији – појмовна разлика је присутна у академским радовима (Popadić i Plut 2007; Ђогић 2009), али не и у нормативном оквиру. У школама Србије проблем насиља се готово деценију и по решава по моделу који подразумева комбинацију правно-обавезујућих мера превенције и сузбијања, дефинисаних посебним подзаконским актима (MPRS 2007; Protokol 2010; Protokol 2019), и формалних и неформалних активности које се од школске 2005/06. године примењују у оквиру програма „Школа без насиља” (Popadić, Plut, i Pavlović 2014, 40–41).

Најобимније истраживање насиља у школама Србије, реализовано у оквиру програма „Школа без насиља”, показује да у школама превлађује мишљење да се главни узроци насиља налазе у породици и да је, сходно томе, боља сарадња школе и родитеља најделотворнији начин борбе против насиља (Popadić, Plut, i Pavlović 2014, 152). Имајући то у виду, у овом раду се разматра партиципација родитеља у решавању проблема насиља као конкретан вид те сарадње.

ПАРТИПАЦИЈА КАО ЕЛЕМЕНТ ПАРТНЕРСКОГ ОДНОСА ШКОЛЕ И РОДИТЕЉА

За разлику од раније примењиваног традиционалног модела односа између школе и родитеља, који одликују једносмерност комуникације и спорадична партиципација родитеља у програмима и активностима које искључиво креира школа, у савременим образовно-васпитним системима развијеног света све је више присутан модел партнерског односа, оличен у двосмерној комуникацији, сарадњи и међусобном поверењу, као и унапређењу партиципације родитеља у разним аспектима рада школе (Sheridan and Kratochwill 2007, 2). Богато документована пракса је показала да је партиципација родитеља у раду школе повезана са бољим академским постигнућем ученика (Singh et al. 1995; Trusty 1996; Pomerantz, Moorman and Litwack 2007, цитирано у: Lesneskie and Block 2016, 3), позитивним ставовима ученика према школи (Trusty 1996, цитирано у: Gonzalez-DeHass and Willems 2003, 86); већом заинтересованошћу ученика за школске активности (Gonzalez et al. 2001, цитирано у: Gonzalez-DeHass and Willems 2003, 86); формирањем радних навика (Trusty 1996); мањом вероватноћом напуштања школе (Rubmerger et al. 1990, цитирано у: Gonzalez-DeHass and Willems 2003, 86); али и изградњом безбедног окружења за учење и развој ученика (Ђурић и Поповић-Ћитић 2007, 13; Ђурић, Поповић-Ћитић, и Марковић 2012, 80; Станаревић и Стајић 2012, 128); мањом распрострањеношћу употребе психоактивних супстанци и алкохола (Fletcher, Steinberg, and Williams-Wheeler 2004, цитирано у: Lesneskie and Block 2016, 3) и испољавања различитих облика проблематичног и агресивног понашања (Fletcher et al. 2004; Hill et al. 2004; Marsh, McGee, and Williams 2014, цитирано у: Lesneskie and Block 2016, 431).

Имајући то у виду, у савременим образовно-васпитним системима постоји тенденција напуштања традиционалног приступа решавања проблема насиља, који подразумева да школа самостално примењује програме и мере, и окретања свеобухватном приступу заснованом на партнерству школе и актера ширег друштвеног окружења, пре свега породице, како

у креирању, тако и у примени програма и мера превенције и сузбијања насиља (Butler and Patt 2008, 18).

Кључни теоријски модел за разумевање партнерског односа школе и родитеља, са високим аналитичким потенцијалом, али и могућностима за широку примену у пракси, развијен је на Универзитету Џонс Хопкинс (*Johns Hopkins University*) у оквиру стручног тима под руководством Џојс Епштајн (*Joyce Epstein*) (Epstein 1995). Овај модел, кроз шест облика партиципације родитеља омогућава разумевање, али и планирање и реализацију, начина, нивоа и распрострањености партиципације родитеља, како у раду школе генерално, тако и у области превенције и сузбијања насиља. Облици партиципације родитеља дефинисани у Епштајн моделу су: 1) родитељство (*parenting*); 2) комуникација (*communicating*); 3) волонтирање (*volunteering*); 4) учење код куће (*learning at home*); 5) доношење одлука (*decision making*); и 6) сарадња са локалном заједницом (*collaborating with the community*).

Родитељство подразумева пружање информација и оспособљавање родитеља у вези са начинима креирања породичне атмосфере која код ученика треба да подстакне заинтересованост за школске активности и поштовање правила понашања у школи (Epstein 1995, 704; Zuković 2013, 58), као и развијању компетентности родитеља за разумевање, препознавање и превенцију насиља (Kolbert et al. 2014, 6–7).

Комуникација подразумева успостављање двосмерног контакта између родитеља и школе који омогућава родитељима да се информишу о раду школе, као и постигнућима и понашању њихове деце (Epstein 1995, 704; Zuković 2013, 58). Када је реч о школском и вршњачком насиљу, комуникација подразумева разне видове усменог и писаног обавештавања о проблемима насиља генерално, као и конкретним случајевима насиља (Kolbert et al. 2014, 11–12).

Волонтирање подразумева ангажовање родитеља у реализацији наставних или ваннаставних активности (Epstein 1995, 704; Zuković 2013, 59), као и активности које су предвиђене посебним програмима превенције и сузбијања насиља (Kolbert et al. 2014, 12–13).

Учење код куће обухвата пружање упутстава родитељима о томе како да помогну детету у школским активностима (домаћи задаци, наставни план и програм) (Epstein 1995, 704; Zuković 2013, 59), али и како да развију социјалне вештине и начине за ненасилно решавање конфликта (Kolbert et al. 2014, 13–14).

Доношење одлука подразумева могућност родитеља да својим гласом или мишљењем утичу на садржај одлука у вези са радом школе (Epstein 1995, 704; Zuković 2013, 59), што обухвата и успостављање правила која се односе на спречавање и кажњавање насилног понашања ученика у школи (Kolbert et al. 2014, 14–15).

Сарадња са локалном заједницом подразумева да школа идентификује и интегрише ресурсе локалне заједнице како би оснажила школске програме, родитељске активности у школи, учење и напредак ученика (Epstein 1995, 704; Zuković 2013, 60). Овај облик партиципације у превенцији и сузбијању насиља може да изгледа тако што школа помаже родитељима да добију услуге других служби у локалној заједници како би решили узроке и/или последице насиља по дете (Kolbert et al. 2014, 15–16).

МЕЂУНАРОДНА ИСКУСТВА ПАРТИЦИПАЦИЈЕ РОДИТЕЉА У ПРЕВЕНЦИЈИ И СУЗБИЈАЊУ ШКОЛСКОГ И ВРШЊАЧКОГ НАСИЉА

Међународна искуства партиципације родитеља у превенцији и сузбијању школског и вршњачког насиља представљена су у америчким и западноевропским студијама и истраживањима. Она показују да су у школама које имају мању распрострањеност школског и вршњачког насиља присутни сви облици партиципације родитеља из Епштајн модела, при чему највећи значај имају доношење одлука, комуникација и волонтирање.

На значајну статистичку, па и узрочну, везу између партиципације родитеља и мање распрострањености школског насиља указују налази америчких истраживања и студија у којима је партиципација родитеља разматрана и као део

посебних програма превенције и сузбијања насиља, и као део редовног партнерског односа школе и родитеља.

Најпотпуније лонгитудинално истраживање утицаја партиципације родитеља као елемента посебног програма на смањење распрострањености школског насиља, реализовано је школске 1998/99. године, на узорку од 37 основних и 12 средњих школа у 12 савезних држава САД (Sheldon and Epstein 2002, 10). Истраживање је обухватало три фазе. У првој фази, реализованој на крају школске 1997/98. године, анализирани су број (и проценат у односу на укупан број ученика школе) и природа дисциплинских мера изречених против ученика због проблематичног понашања које је укључивало и школско насиље. Друга фаза је подразумевала да се током 1998/99. године примене облици партиципације родитеља из Епштајн модела који нису постојали у претходној школској години. У трећој фази су анализирани број и природа изречених дисциплинских мера на крају школске 1998/99. године (11). Налази истраживања су показали да је партиципација родитеља позитивно утицала на смањење броја изречених дисциплинских мера, при чему су најзначајнији утицај имале активности у доношењу одлука, комуникацији и волонтирању (20).

Када је реч о искуствима у вези са односом редовне партиципације родитеља и распрострањености школског насиља, кључне су три студије новијег датума. Прва студија је реализована на узорку од 936 средњих школа коришћењем података из 2007/08. школске године (Cuellar 2016, 6–8). У другој студији су анализирани подаци за 2009/10. годину, на узорку који обухватио 2.541 школу, од чега су 1.593 основне и 948 средњих (Song, Qian, and Goodnight 2018, 405). Трећа студија је подразумевала упоредну анализу за 2003/04, 2005/06, 2007/08, 2009/10. и 2015/16. годину, а обухватила је 12.698 основних и средњих школа (Hamlin and Li 2019, 2). Подаци о партиципацији родитеља, као и подаци о распрострањености школског насиља добијени су из једне од највећих светских база података о стопи криминалитета и нивоу безбедности у школи (*School Survey on Crime and Safety*), коју води Национални центар за статистику образовања (*National Center for Education Statistics*) у оквиру америчког министарства образовања

(*U.S. Department of Education*) (Cuellar 2016, 4; Song, Qian, and Goodnight 2018, 409; Hamlin and Li 2019, 4).

Налази све три студије показују да је у школама, у којима је реализовано више активности партиципације родитеља, забележена мања распрострањеност школског насиља у односу на школе у којима је партиципација била спорадична или је готово није било. Притом, као најприсутнији облици партиципације забележени су доношење одлука, комуникација и волонтирање (Cuellar 2016, 14; Song, Qian, and Goodnight 2018, 413; Hamlin and Li 2019, 8–9).

Када је реч о вршњачком насиљу, иако постоје многобројне студије и истраживања природе, облика и последица овог феномена, оне се ретко односе на мере превенције и сузбијања вршњачког насиља као његових предикторних фактора (Jeong et al. 2013). Међутим, иако ретке, оне упућују на закључак да је партиципација родитеља значајан елемент превенције и сузбијања, било као мера у оквиру посебних програма, било као додатна мера уз програм који се већ примењује.

Партиципација родитеља као посебна мера превенције и сузбијања вршњачког насиља била је предмет две свеобухватне студије. Прва студија је разматрала делотворност дисциплинских мера примењених у случајевима вршњачког насиља, а користила је податке који се односе на школску 2005/06, 2006/07. и 2007/08. годину из базе података *School-Wide Information System* коју води поменути Национални центар за статистику образовања (Ayers et al. 2012, 541–542).

Друга студија је подразумевала мета-анализу делотворности програма превенције и сузбијања вршњачког насиља који су примењивани у периоду 1983–2009. године (Ttofi and Farrington 2011, 31–32). Најпознатији и најделотворнији програми који су укључени у ову студију били су: 1) Олвеусов програм (*The Olweus bullying prevention program*) дизајниран у Норвешкој и примењен у неколико десетина држава света (Olweus, 1998; Olweus and Limber 2010); 2) програм KiVa (*KiVa program*) најчешће примењен у скандинавским и западноевропским државама (Salmivalli, Karna, and Poskiparta 2011); 3) Кораци ка поштовању (*Steps to respect*) најчешће примењиван у аустралијским школама (Frey et al. 2005); и 4)

америчка Иницијатива за пријатељске школе (*Friendly Schools Initiative*) (Cross et al. 2011).

Налази ових студија показују да су школе, које су као меру превенције и сузбијања вршњачког насиља примењивале индивидуалне родитељске састанке, имале мање инцидената вршњачког насиља (Ttofi and Farrington 2011, 43; Ayers et al. 2012, 546). Прва студија је показала да, ако је индивидуални састанак родитеља и наставника био прва мера коју је школа спровела након учињеног вршњачког насиља, вероватноћа да ће ученик поново да испољи вршњачко насиље после 150 дана износи око 25%, док код осталих мера та вероватноћа износи око 40% (Ayers et al. 2012, 545). Резултати мета-анализе делотворности програма показују да су они програми који су били интензивнији, и који су заједно са применом чврстих дисциплинских мера и надзора над ученицима у школском простору, укључивали и организовање индивидуалних састанака са родитељима, били делотворнији у односу на програме који нису садржали ове елементе. Утврђено је да је, у просеку, за око 20% смањена распрострањеност вршњачког насиља у школама које су примењивале ове програме (Ttofi and Farrington 2011, 43).

Партиципација родитеља као додатак програму превенције и сузбијања вршњачког насиља који се већ примењује била је предмет истраживања спроведеног на узорку од 28 холандских школа, које су већ примењивале програм *KiVa*. Једна половина школа из узорка су биле експерименталне и оне су током школске 2015/2016. године примењивале активности додатне партиципације, док су другу половину чиниле контролне школе тј. оне које су наставиле са уобичајеном применом програма *KiVa* (Van Niejenhuis, Huitsing, and Veenstra 2020, 119).

Уобичајена партиципација у програму *KiVa* подразумевала је родитељство, комуникацију и учење код куће (Salmivalli, Karna, and Poskiparta 2011, 406), док су се активности додатне партиципације односиле на: 1) комуникацију реализовану кроз информисање родитеља о мерама превенције ради стварања безбедне средине за развој ученика, као и о мерама сузбијања у ситуацијама када се јавља вршњачко насиље; и 2)

комбинацију волонтирања и доношења одлука, реализовану пружањем могућности родитељима да формирају посебне групе за организовање разних активности и размену идеја (Van Niejenhuis, Huitsing, and Veenstra 2020, 118). Налази овог истраживања, добијени на основу анкетања родитеља и запослених у школи, показују да додатна партиципација појачава негативне ставове родитеља према вршњачком насиљу, повећава осећај одговорности и спремност родитеља на реаговање и подстиче сарадњу школе и родитеља (121–123).

ПАРТИЦИПАЦИЈА РОДИТЕЉА У ОБРАЗОВНО-ВАСПИТНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Могућности партиципације

У образовно-васпитном систему Србије у последње две деценије постоји стратешко опредељење за примену модела партнерског односа школе и родитеља (Strategija 2005, 54, 60, 63–64; Strategija 2012, 11, 42, 48, 66). Један од конкретних праваца у развоју тог односа је обезбеђивање значајније партиципације родитеља у различитим аспектима школског живота кроз нормативни оквир, који је у том циљу међан неколико пута у периоду 2002-2019. године. Резултати готово дводеценијског процеса су такви да образовно-васпитни систем Србије номинално обезбеђује родитељима све облике партиципације из Епштајн модела, како у раду школе генерално, тако и креирању и примени мера превенције и сузбијања школског и вршњачког насиља.

Школе у Србији имају законску обавезу да укључе родитеље у остварење циљева и принципа образовања и васпитања. Нормативни оквир у последње две деценије експлицитно прописује обавезу директора да сарађује са родитељима у разним аспектима школског живота (ZOSOV 2003, čl. 61, st. 3; ZOSOV 2009, čl. 62, st. 3; ZOSOV 2017, čl. 126, st. 4). Од 2009. године партиципација родитеља је означена као један од кључних фактора успешног остваривања образовно-васпитних циљева (ZOSOV 2009, čl. 3, st. 2; ZOSOV 2017, čl. 7, st. 2), а закон који је тренутно на снази прецизира да је

партиципација родитеља „битно мерило за процену квалитета образовно-васпитног процеса” (ZOSOV 2017, st. 49, st. 2).

Најзначајнији облик партиципације, гарантован нормативним оквиром, је доношење одлука. Родитељима је кроз Школски одбор и Савет родитеља дата могућност да равноправно са запосленима у школи и представницима локалне самоуправе учествују у доношењу суштинских одлука за свакодневно функционисање школе, као и да кроз Локални савет родитеља утичу на креирање образовне политике на нивоу локалне самоуправе.

У нормативном оквиру који се примењивао пре 2002. године није постојала равноправност родитеља у одлучивању, с обзиром да су родитељи имали само једног представника у петочланом Школском одбору (ZOŠ, чл. 118, st. 2). Међутим, од 2002. године родитељи имају паритет са запосленима у школи и представницима локалне самоуправе у деветочланом Школском одбору (ZOŠ чл. 118, st. 2, цитирано у: ZIDZOŠ 2002 чл. 24; ZSS чл. 89, st. 3, цитирано у: ZIDZSS 2002, чл. 19; ZOSOV 2003, чл. 53, st. 7; ZOSOV 2009, чл. 54, st. 3; ZOSOV 2017, чл. 116, st. 2) чиме су добили могућност равноправног одлучивања са осталим категоријама чланова највишег управног тела школе. Проширивање надлежности Школског одбора кроз измене нормативног оквира од 2002. године омогућило је родитељима да учествују у одлучивању у вези са организацијом и начином функционисања школе кроз: 1) усвајање статута, правила понашања у школи и других општих аката; 2) одобравање организације и систематизације послова у школи; 3) усвајање програма и планова у вези са радом школе и мера за побољшање услова рада школе и остваривање образовно-васпитног рада, као и разматрање пратећих извештаја; 4) одлучивање о финансијским питањима; и 5) учешће у избору директора (ZOSOV 2003, чл. 56, st. 1, чл. 59, st. 2; ZOSOV 2009, чл. 57, st. 1, чл. 60, st. 1; ZOSOV 2017, чл. 119, st. 1, чл. 123, st. 1).

Када је реч о Савету родитеља, нормативни оквир који се примењивао пре 2002. године остављао је школама да статутом утврде број чланова овог тела (ZOŠ, чл. 120, st.3), док се од 2002. године примењује решење да у чланство Савета родитеља улази по један представник родитеља ученика сваког

одељења у школи (ZOŠ, чл. 120, ст. 3, цитирано у: ZIDZOŠ 2002 чл. 26; ZSŠ, чл. 90а цитирано у: ZIDZSŠ 2002, чл. 25; ZOSOV 2003, чл. 57, ст. 2; ZOSOV 2009, чл. 58, ст. 2; ZOSOV 2009, чл. 58, ст. 2). Партиципација у Савету родитеља пружа родитељима могућност да: 1) предлажу своје представнике у Школском одбору, Локалном савету родитеља и свим тимовима у школи; 2) учествују у поступку усвајања правила понашања; и 3) разматрају текућа питања образовно-васпитног процеса и рада школе, и да с тим у вези предлажу мере (ZOSOV 2003, чл. 45, чл. 57, ст. 4; ZOSOV 2009, чл. 42, чл. 58, ст. 5; ZOSOV 2017, чл. 108, 120, ст. 6).

Од 2017. године у образовно-васпитни систем Србије је уведен Општински (Локални од 2019. године) савет родитеља кога чине представници Савета родитеља свих школа на подручју јединице локалне самоуправе (ZOSOV 2017, чл. 121; POSR, чл. 2, ст. 1). Партиципација у Локалном савету родитеља омогућава утицај на креирање и примену образовне политике на нивоу локалне самоуправе кроз: 1) предлагање мера и учешће у усвајању локалних планова и програма за унапређивање образовно-васпитног рада и безбедности школе; и 2) сарадњу са организацијама које делују у области образовања и васпитања, заштите здравља, социјалне заштите, културе, заштите и унапређења права детета и људских права (ZOSOV 2017, чл. 121, ст. 2).

Када је реч о креирању и примени мера превенције и сузбијања школског и вршњачког насиља, образовно-васпитни систем Србије родитељима номинално омогућава све облике партиципације из Епштајн модела, и то на три нивоа који се међусобно допуњују и комбинују.

Први ниво подразумева партиципацију у доношењу одлука којима се, кроз Школски одбор, Савет родитеља и Локални савет родитеља, обликују садржаји превенције и конкретне мере сузбијања насиља.

Партиципација у обликовању тих садржаја и мера остварује се кроз Школски одбор на четири начина. Прво, имајући у виду да је Школски одбор од 2003. године надлежан за усвајање правила понашања у школи (ZOSOV 2003, чл. 56, ст. 1, таč. 1; ZOSOV 2009, чл. 57, ст. 1, таč. 1; ZOSOV 2017, чл.

119, st. 1, tač. 1) родитељи имају могућност да утичу на садржај правила понашања која су повезана са забраном и кажњавањем насиља, као и унапређењем општег нивоа безбедности. Друго, с обзиром да учествују у доношењу годишњег програма рада којим су дефинисане активности школе (ZOŠ, čl. 119, st. 1, tač. 2; ZSS, čl. 90, st. 1, tač. 2; ZOSOV 2003, čl. 56, st. 1, tač. 2; ZOSOV 2017, čl. 119, st. 1, tač. 2) родитељи имају могућност да иницирају усвајање и утичу на садржај активности школе које могу да допринесу превенцији насиља и развоју културе међусобног уважавања. Поред тога, родитељи имају могућност да утичу и на садржај конкретних активности превенције, с обзиром да је Програм заштите од насиља, којим су те активности детаљно дефинисане, саставни део годишњег програма рада (Protokol 2010, 13; Protokol 2019, 8). Треће, будући да је Школски одбор од 2009. године надлежан за усвајање плана стручног усавршавања запослених (ZOSOV 2009, čl. 57, st. 1, tač. 8; ZOSOV 2017, čl. 119, st. 1, tač. 12) родитељи имају могућност да утичу да се у тај план уврсте и програми стручног усавршавања чији садржај може да буде повезан са превенцијом и сузбијањем насиља. Четврто, с обзиром да је Школски одбор у периоду 2002-2017. године био надлежан за избор директора школе (ZOŠ, čl. 115, st. 3, prema ZIDZOŠ 2002 čl. 20; ZSS, čl. 86, st. 3 prema ZIDZSS 2002, čl. 15; ZOSOV 2003, čl. 56, st. 1, čl. 59, st. 2; ZOSOV 2009, čl. 57, st. 1, čl. 60, st. 1) родитељи су имали значајну могућност да утичу на персонална решења органа школе који је најодговорнији за доследну примену свих мера превенције и сузбијања насиља, као и изградњу специфичне школске климе у којој се насиље не толерише. С обзиром да од 2017. године Школски одбор више није надлежан за избор, већ само за предлагање кандидата за директора (ZOSOV 2017, čl. 119, st. 1, tač 6–7, čl. 123, st. 1) могућност поменутог утицаја на избор персоналних решења је смањена.

Партиципација у Савету родитеља омогућава родитељима да, као део унутрашње заштитне мреже, утичу на садржај и мере превенције и сузбијања насиља на три начина. Прво, имајући у виду да Савет родитеља од 2009. године има право да предлаже своје представнике у све тимове школе (ZOSOV 2009, čl. 58, st. 5, tač. 2; ZOSOV 2017, čl. 120, st. 6, tač. 2)

представник родитеља је обавезно један од чланова Тима за заштиту, који је оперативна окосница школе у креирању и примени мера превенције и сузбијања насиља (Protokol 2010, 7–6; Protokol 2019, 7–8). Друго, с обзиром да учествују у предлагању мера за осигурање квалитета и унапређивање образовно-васпитног рада (ZOSOV 2003, чл. 57, ст. 4, таč. 2; ZOSOV 2009, чл. 58, ст. 5, таč. 3; ZOSOV 2017, чл. 120, ст. 6, таč. 8) родитељи имају могућност да предложе мере које су усмерене на унапређење безбедности, као и мере које доприносе развоју културе међусобног уважавања и ненасиља. Треће, будући да Савет родитеља учествује у поступку усвајања правила понашања у школи (ZOSOV 2003, чл. 45, чл. 57, ст. 4, таč. 6; ZOSOV 2009, чл. 42, чл. 58, ст. 5, таč. 9; ZOSOV 2017, чл. 108, чл. 120, ст. 6, таč. 9) родитељи и кроз ово тело имају могућност да утичу на садржај правила понашања која су повезана са забраном и кажњавањем насиља, као у унапређења општег нивоа безбедности.

Партиципација у Локалном савету родитеља омогућава родитељима да, као део спољашње заштитне мреже, на нивоу локалне самоуправе иницирају усвајање и утичу на садржај програма и мера усмерених ка превенцији и сузбијању насиља (ZOSOV 2017, чл. 121, ст. 2).

Други ниво партиципације подразумева учешће у примени мера превенције и сузбијања насиља дефинисаних нормативним оквиром, док трећи ниво обухвата активности у оквиру програма „Школа без насиља”.

Нормативним оквиром је прописана обавеза школе да обезбеди партиципацију родитеља у комуникацији, доношењу одлука и волонтирању у вези са превенцијом насиља. Комуникација се остварује кроз обавезе школе да информише родитеље о правима и обавезама у вези са превенцијом и сузбијањем насиља који проистичу из нормативног оквира. Партиципација родитеља у доношењу одлука се остварује када родитељи, запослени и ученици заједнички планирају превентивне активности и начине информисања о њима, док се партиципација у волонтирању остварује ангажовањем родитеља у њиховој реализацији (Protokol 2010, 4; Protokol 2019, 5).

Као допуна обавезама које су дефинисане нормативним оквиром, партиципација у превенцији насиља је омогућена кроз родитељство и учење код куће у оквиру програма „Школа без насиља”. Партиципација кроз родитељство се постиже тако што школа пружа информације које ће родитељима помоћи да разумеју природу феномена насиља у школи, начине његовог конструктивног решавања, као и садржај и начин примене мера превенције и сузбијања (UNICEF Србија 2008, 2, 25, 43). Када је реч о учењу код куће школа родитељима шаље материјале са саветима о томе како да помогну детету да што раније развије свест о проблему насиља, да постане отпорније на насиље, да се уздржи од насилног понашања, као и да буде спремно да изађе из улоге посматрача и пријави насиље (11, 20–21, 28).

Партиципација родитеља у превенцији насиља је према нормативном оквиру не само могућност и обавеза школе, већ и обавеза родитеља, који су дужни „да у најбољем интересу ученика сарађују са школом и учествују у превентивним мерама и активностима” (Protokol 2010, 5; Protokol 2019, 6).

Када је реч о примени мера сузбијања насиља партиципација је нормирана кроз комуникацију и родитељство. Када се догоди случај насиља школа има обавезу да обавести родитеље укључених ученика, без обзира да ли су они насилници или жртве (Protokol 2010, 11; Protokol 2019, 12). Поред тога, комуникацију може да иницира и родитељ када обавештава школу да дете трпи насиље (UNICEF Србија 2008, 18).

У складу са нивоом насиља коме припада конкретан случај, школа утврђује неопходне мере решавања случаја и укључивања родитеља. Када случај припада првом нивоу насиља, наставник у сарадњи родитељем организује саветодавно-васпитни рад са насилником (Protokol 2010, 9; Protokol 2019, 6). На другом нивоу – мере предузима наставник у сарадњи са унутрашњом заштитном мрежом, док на трећем – мере предузима директор, уз обавезно активирање спољашње заштитне мреже. Решавање случајева насиља на другом и трећем нивоу захтева израду Оперативног плана заштите, којим се предвиђа појачани васпитни рад са учеником, као и рад са родитељем, а реализација плана обухвата индивидуалне родитељске састанке и конкретне смернице и обавезе за саме

родитеље (Protokol 2010, 12; Protokol 2019, 13) чиме се у примени мера сузбијања насиља комбинују комуникација и родитељство. Притом, партиципација родитеља у појачаном васпитном раду је експлицитно прописана као обавеза школе, али и самих родитеља (ZOSOV 2009, чл. 113, ст. 1; ZOSOV 2017, чл. 83, ст. 1, чл. 84, ст. 1; Protokol 2010, 9–10; Protokol 2019, 8, 10–11).

Партиципација у пракси

Иако је партиципација родитеља у превенцији и сузбијању школског и вршњачког насиља у Србији гарантована нормативним оквиром и постоји као део дугогодишње примене програма „Школа без насиља”, постоји врло мало јавно доступних информација у вези са практичним искуствима те партиципације. Истраживања и студије које би, по угледу на међународну праксу, разматрале везу између партиципације родитеља и распрострањености насиља готово да не постоје. Једино истраживање, у чији предмет је укључена партиципација родитеља у превенцији и сузбијању насиља, реализовано је 2009. године у оквиру евалуације делотворности програма „Школа без насиља”, на узорку од 40 основних школа. Међутим, још увек нису јавно доступни налази и појединости у вези са тим истраживањем. Доступна је једино генерална оцена да је сарадња школе са родитељима и локалном заједницом најмање успешна компонента програма (UNICEF Srbija 2009, 4).

У недостатку непосредних емпиријских налаза, о искуству партиципације родитеља у превенцији и сузбијању насиља може посредно да се закључује на основу истраживања која су се односила на партиципацију родитеља у раду школе генерално. У том погледу релевантна су два истраживања. Прво је реализовано у оквиру Института за педагошке судије 2007. године на узорку од 60 основних школа, а односило се на ставове запослених у школи о школским капацитетима и препрекама за партиципацију родитеља у раду школе генерално (Polovina 2008, 160). Друго истраживање је реализовано 2009. године у оквиру регионалног пројекта под називом „Подстицање инклузије у образовању и унапређење квалитета образовања у југоисточној Европи”. Истраживање се односило

на ставове родитеља и запослених у школи о партиципацији родитеља, а реализовано је на узорку од 1153 родитеља и 32 директора из 32 основне школе (Vranješević 2010, 5; Pavlović-Breneselović 2012, 187). Налази ових истраживања показују да, иако у образовно-васпитном систему Србије номинално постоје велике могућности партиципације родитеља кроз све облике из Епштајн модела, у пракси је примена тих могућности мала. С једне стране, законске могућности партиципације у доношењу одлука користи мали број родитеља, док са друге – школе не пружају довољно могућности за партиципацију у комуникацији и волонтирању.

Иако родитељи изражавају спремност да кроз Школски одбор и Савет родитеља партиципирају у доношењу одлука, они нису довољно укључени. Наиме, преко 80% родитеља сматра себе способним за учешће у доношењу одлука у било којој области школског живота, док се преко 70% сматра способним да преузме одговорност члана Школског одбора или Савета родитеља. Три четвртине родитеља сматра да родитељи треба да учествују у доношењу одлука које се односе на дисциплинске мере, а четири петине да треба да учествују у доношењу одлука које се односе на безбедност (Pavlović-Breneselović 2012, 190). Насупрот томе, у пракси више од 70% родитеља није никад било у чланству Савета родитеља или Школског одбора (189). Поред тога, ретке су иницијативе родитеља да утичу на одлуке у школи – само 8% родитеља је то покушало самостално, а 7% у оквиру групе (Vranješević 2010, 22). Родитељи који партиципирају у Савету родитеља сматрају да је њихов утицај занемарљив на садржај одлука у вези са суштинским аспектима школског живота попут управљања школом, финансија, образовног процеса, ваннаставних активности и питања дисциплине и насиља (34). С друге стране, родитељи су подељени када је реч о могућностима утицаја на управу школе. На то указују следећи налази: 1) 47% родитеља сматра да управа није заинтересована за њихов допринос, док се 44% не слаже са том тврдњом; 2) 48% родитеља сматра да их управа користи само како би подржали њене идеје, док се 45% не слаже са тим; и 3) 42% родитеља сматра да управа школе хоће да саслуша родитеље,

али да њихово мишљење не узима у обзир, док 46% сматра да то није случај (25–26).

Када је реч о комуникацији и волонтирању, друга два облика партиципације која су значајна за превенцију и сузбијање насиља, истраживања показују слично стање. Најчешћи облик комуникације школе и родитеља су групни родитељски састанци (Vranješević 2010, 32). Међутим, према међународним искуствима, они имају мали значај у превенцији насиља. Слање информација писаним путем, чији је значај утврђен у погледу подстицања сарадње школе и родитеља и повећања спремности родитеља за реаговање на насиље (Van Niejenhuis et al. 2020, 118) спорадично је, с обзиром да родитељи изјављују да им школа ретко шаље брошуре или друге материјале о томе како помоћи деци у учењу, о заштити здравља или превенцији насиља (Vranješević 2010, 13). С друге стране, чак 95% родитеља сматра да слање писаних информација може да помогне њиховом детету, нарочито када је реч о напредовању детета и проблемима у вези са здрављем или безбедношћу (13).

Индивидуални родитељски састанци, чији је значај за превенцију и сузбијање насиља утврђен у међународној пракси (Ttofi and Farrington 2011, 43; Ayers et al. 2012, 546) према мишљењу родитеља се одржавају ретко, и то углавном у вези са проблемима у учењу. Две трећине родитеља никада није ни позвано на њих, док је мали број (између 20–25%) добио позив два или више пута (Vranješević 2010, 11).

Иако је волонтирање родитеља у школи важан елемент превенције насиља (Sheldon and Epstein 2002, 20; Cuellar 2016, 14; Song et al. 2018, 413; Hamlin and Li 2019, 8–9), и иако је гарантовано нормативним оквиром, оно је у пракси реткост у школама у Србији. Наиме, 80% родитеља није укључено у организацију спортских и друштвено-културних активности, док 95% није укључено у помоћ у настави или осталим ваннаставним активностима (Vranješević 2010, 16–17). То је потпуно супротно ставовима већине родитеља, али и запослених у школи, да родитељи треба да буду укључени у такве активности (33).

Када се налази у вези са партиципацијом родитеља у раду школе примене на област превенције и сузбијања насиља може да се констатује да школама у Србији у пракси недостају управо они облици партиципације који су повезани са мањом распрострањеношћу школског и вршњачког насиља.

Препреке за партиципацију и могућа решења

С обзиром на емпиријски утврђену неподударност између номиналних могућности и праксе у вези са партиципацијом родитеља, неопходно је размотрити узроке таквог стања тј. конкретне препреке за партиципацију. Те препреке, на основу анализе емпиријских налаза и нормативног оквира, могу да се поделе на: 1) препреке везане за саме родитеље; и 2) системске препреке партиципације у доношењу одлука.

У погледу препрека везаних за саме родитеље, налази поменутих истраживања у Србији не дају уједначену слику. Налази из 2009. године показују да и родитељи и запослени у школи сматрају да је незаинтересованост родитеља главна препрека за партиципацију (Vranješević 2010, 35). Насупрот томе, налази из 2007. године показују да запослени у школи не виде родитеље као незаинтересоване (Polovina 2008, 163). Када је реч о осталим препрекама оба истраживања показују да запослени у школи сматрају да родитељи: 1) немају времена да се информишу о активностима у школи; 2) не умеју на конструктиван начин да комуницирају са школом; 3) не успевају да ускладе своје време са временом наставника; и 4) немају позитивна искуства у претходној сарадњи са школом (Vranješević 2010, 35; Polovina, 2008, 162–163). С друге стране, налази из 2009. године показују да се родитељи не слажу са тврдњама да недостатак времена или умећа за конструктивну комуникацију са школом спречавају њихову партиципацију (Vranješević 2010, 36). С обзиром на постојање оваквих разлика у налазима, неопходна су додатна истраживања на основу којих би се утврдили реални узроци који спречавају да се у пракси реализују постојеће могућности партиципације.

Системске препреке партиципације родитеља у доношењу одлука проистичу из недостатака у нормативном оквиру. С тим у вези постоје две кључне препреке, а то су: 1) представљеност

родитеља у Савету родитеља и Школском одбору; и 2) начин избора представника родитеља у Школски одбор и Локални савет родитеља.

Када је реч о Савету родитеља, постојеће нормативно решење, које подразумева по једног представника родитеља из сваког одељења, има три кључна недостатка. Прво, иако велики број родитеља сматра себе спремним да преузме функцију члана овог тела, нема могућност да се укључи у његов рад. Друго, један родитељ, као представник целог одељења, не одражава структуру прилично хетерогене групе родитеља тридесетак ученика из једног одељења. Треће, емпиријски утврђена чињеница да чак 60% родитеља сматра да их њихови представници не контактирају често (Vranješević 2010, 27), указује на проблеме у комуникацији између родитеља и њихових представника, што упућује на закључак да један родитељ није у стању да адекватно представља све родитеље из једног одељења.

Недостаци у вези са Школским одбором се такође односе на број чланова. С обзиром да у Србији постоје школе са мање од 400 ученика, као и оне са више од 2000, исти број представника родитеља у Школском одбору не може да обезбеди адекватну представљеност.

Када је реч о начину избора представника родитеља у Школски одбор и Локални савет родитеља, главни недостатак је у томе што их бира скупштина јединице локалне самоуправе, док родитељи имају само могућност предлагања. Примена оваквог решења у пракси производи стање у коме избор представника родитеља у суштини зависи од односа политичких снага и интереса у скупштини локалне самоуправе. Због тога се генерише проблем да је главни критеријум избора политичка подобност, а не спремност да се заступају интереси родитеља.

Коначни резултат примене оваквих нормативних решења је стање у коме неки родитељи више пута учествују у раду тела у којима се утиче на садржај одлука, док већина родитеља остаје ван процеса одлучивања, често и без суштинске комуникације са својим представницима.

Налази истраживања из 2007. и 2009 године указују да и родитељи и запослени имају идеје како унапредити партиципацију родитеља у раду школе. Запослени као факторе унапређења најчешће наводе: 1) постојање издвојеног и прикладно опремљеног места за сусрете са родитељима; 2) спремност наставника да одвоје време за разговор са родитељима; 3) већу иницијативу наставника и управе школе; 4) пажљиво осмишљавање сусрета са родитељима; 5) чешће састајање и организовање заједничких акција; и 6) бољу информисаност родитеља (Polovina 2008, 164; Vranješević 2010, 36). С друге стране, родитељи предлажу: 1) боље и учесталије информисање родитеља о различитим аспектима школског живота; 2) чешће консултовање родитеља и уважавање њиховог мишљења; и 3) више могућности за волонтирање (Vranješević 2010, 36). Поменута решења захтевају дугорочно планирање и ангажовање, при чему се морају имати у виду специфичности сваке школе. Притом, неопходно је осмислити начине за омогућавање чешћег волонтирања што већег броја родитеља, значајнијег коришћења писане комуникације школе са родитељима и одржавања индивидуалних састанака.

Када је реч о уклањању системских препрека, требало би размотрити измене нормативног оквира у три правца.

Прво, неопходно је повећати број чланова Савета родитеља како би се обезбедила адекватна представљеност различитих мишљења, потреба и интереса унутар сваког одељења. За почетак би могло да се размотри решење који би подразумевало по три представника родитеља из сваког одељења. Додатно, неопходно је променити садашњи начин избора, који подразумева јавно гласање, и обезбедити тајност гласања, чиме би се омогућило да родитељи слободно бирају представнике из свог одељења.

Друго, неопходно је повећати број чланова Школског одбора, уз задржавање постојећег принципа паритета, тако да број чланова буде пропорционалан броју ученика. Као основ за одређивање броја чланова послужио би садашњи критеријум за постојање школе као засебног субјекта, који за основне школе износи најмање 480 (Uredba OŠ 2018, čl. 3, st. 4, tač. 6–8), а за средње школе најмање 200 ученика (Uredba SŠ 2018, čl. 2, st.

2, таџ. 5). Школе са тим и мањим бројем ученика би могле да задрже садашњи број чланова Школског одбора. У школама са већим бројем ученика, у Школски одбор би се додавао по један члан из сваке категорије – у основним школама на сваких 150 ученика, а у средњим на сваких 70.

Треће, неопходно је променити начин избора представника родитеља у Школском одбору и Локалном савету родитеља тако да их уместо скупштине јединице локалне самоуправе бирају сами родитељи. У зависности од реалних могућности примене, могу да се размотре два модела. У првом, делегатском моделу, Савет родитеља би бирао представнике родитеља у Школском одбору. Други, модел непосредног избора, подразумевао би да родитељи свих ученика бирају своје представнике. У оба модела би се примењивао поступак тајног гласања.

Сва наведена решења за уклањање препрека захтевају темељне студије изводљивости уз процену утицаја на могућности и реализацију партиципације у пракси. То пре свега захтева додатна истраживања у циљу утврђивања правог стања партиципације, како у раду школе генерално, тако и у области превенције и сузбијања насиља конкретно.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Ayers, Stephanie L., Alex M. Wagaman, Jennifer Mullins Geiger, Monica Bermudez-Parsai, and Eric C. Hedberg. 2012. "Examining School-Based Bullying Interventions Using Multilevel Discrete Time Hazard Modeling." *Prevention Science* 13 (5): 539–550. doi: 10.1007/s11121-012-0280-7.
- Butler, John L., and Rhi Anna Lynn Platt. 2008. "Bullying: A Family and School System Treatment Model." *The American Journal of Family Therapy* 36 (1): 18–29. doi: 10.1080/01926180601057663.
- Cross, Donna, Helen Monks, Marg Hall, Thérèse Shaw, Yolanda Pintabona, Erin Erceg, Greg Hamilton, Clare Roberts, Stacey Waters, and Leanne Lester. 2011. "Three-year results of the friendly schools whole-of-school intervention on children's bullying behaviour." *British Educational Research Journal* 37 (1): 105–129. doi: 10.1080/01411920903420024.

- Cuellar, Matthew. J. 2016. "School Safety Strategies and Their Effects on the Occurrence of School-Based Violence in U.S. High Schools: An Exploratory Study." *Journal of School Violence* 17 (1): 1–18. doi: 10.1080/15388220.2016.1193742.
- Đorić, Marija. 2009. „Buling kao vrsta socijalnog nasilja.” *Politička revija* 21 (3): 145–164. doi: 10.22182/pr.2132009.9.
- Đurić, Slađana, Branislava Popović-Ćitić, i Marija Marković. 2012. „Pozitivna školska klima kao ključni socijalno-psihološki aspekt bezbednosti obrazovno-vaspitnih ustanova.” U *Bezbednosni rizici u obrazovno-vaspitnim ustanovama*, ur. Branislava Popović-Ćitić, Slađana Đurić i Želimir Kešetović, 73–88. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti.
- Đurić, Slađana, i Branislava Popović-Ćitić. 2007. *Bezbedna škola*. Beograd: Fakultet bezbednosti.
- Epstein, Joyce L. 1995. "School/Family/Community Partnerships. Caring for the Children We Share." *Phi Delta Kappan* 76 (9): 701–712. doi: 10.1177/003172171009200326.
- Frey, Karin S., Miriam K. Hirschstein, Jennie L. Snell, Leihua Van Schoiack Edstrom, Elizabeth P. MacKenzie, and Carole J. Broderick. 2005. "Reducing playground bullying and supporting beliefs: an experimental trial of the steps to respect program." *Developmental Psychology* 41 (3), 479–490. doi: 10.1037/0012-1649.41.3.479.
- Gonzalez-DeHass, Alyssa R., and Patricia P. Willems. 2003. "Examining the Underutilization of Parent Involvement in the Schools." *School Community Journal* 13 (1): 85–99.
- Hamlin, Daniel, and Angran Li. 2019. "The Relationship between Parent Volunteering in School and School Safety in Disadvantaged Urban Neighborhoods." *Journal of School Violence* 19 (3): 18–29. doi: 10.1080/15388220.2019.1700801.
- Jeong, Seokjin, Dae-Hoon Kwak, Byongook Moon, and Claudia San Miguel. 2013. "Predicting School Bullying Victimization: Focusing on Individual and School Environmental/Security Factors." *Journal of Criminology* 2013: 1–13. doi: 10.1155/2013/401301.

- Kolbert, Jered B., Danielle Schultz, and Laura M. Crothers. 2014. "Bullying Prevention and the Parent Involvement Model." *Journal of School Counseling* 12 (7): 1–20.
- Lesneskie, Eric, and Steven Block. 2016. "School Violence: the Role of Parental and Community Involvement." *Journal of School Violence* 16 (4): 426–444. doi: 10.1080/15388220.2016.1168744.
- Limber, Susan., Dan Olweus, Weijun Wang, Matthew Masiello, and Kyrre Breivik. 2018. "Evaluation of the Olweus Bullying Prevention Program: A large scale study of U.S. students in grades 3–11." *Journal of School Psychology* 69: 56–72. doi: 10.1016/j.jsp.2018.04.004.
- Ministarstvo prosvete Republike Srbije [MPRS]. 2007. Posebni protokol za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama. Beograd: Ministarstvo prosvete Republike Srbije.
- Nacionalna strategija za mlade [Strategija 2005], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 55/2005, 71/2005-ispavka i 101/2007.
- Olweus, Dan. 1998. *Nasilje među djecom u školi: Šta znamo i što možemo učiniti*. Zagreb: Školska knjiga.
- Olweus, Dan, and Susan Limber. 2010. "The Olweus Bullying Prevention Program: Implementation and evaluation over two decades." In *Handbook of bullying in schools: An international perspective*, eds. Shane R. Jimerson, Susan M. Swearer and Dorothy L. Espelage, 377–401. New York: Routledge.
- Pavlović Breneselović, Dragana. 2012. „Partnerstvo porodice i škole kao dimenzija kvaliteta obrazovanja: kontroverze učešća roditelja u odlučivanju u školi.” U: *Kvalitet u obrazovanju: izazovi i perspektive*, ur. Šefika Alibabić i Snežana Medić, 185–208. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta.
- Polovina, Nada. 2008. „Doprinosi škole građenju partnerstva sa roditeljima” *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja* 40 (1): 152–171. doi: 10.2298/ZIPI0801152P.
- Popadić, Dragan. 2009. *Nasilje u školama*. Beograd: Institut za psihologiju.

- Popadić, Dragan, Dijana Plut, i Zorana Pavlović. 2014. *Nasilje u školama Srbije: analiza stanja od 2006. do 2013. godine*. Beograd: Institut za psihologiju.
- Popadić, Dragan, i Dijana Plut. 2007. „Nasilje u osnovnim školama u Srbiji – oblici i učestalost.” *Psihologija* 40 (2): 309–328.
- Pravilnik o Opštinskom savetu roditelja [POSR], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 72/2018.
- Pravilnik o Protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje [Protokol 2010], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 30/2010.
- Pravilnik o Protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje [Protokol 2019], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 46/2019.
- Rigby, Ken. 2007. *Bullying in Schools and what to do about it?* Australia: ACER Press.
- Salmivalli, Christina, Annti Karna, and Elisa Poskiparta. 2011. “Counteracting bullying in Finland: The KiVa program and its effects on different forms of being bullied.” *International Journal of Behavioral Development* 35 (5): 405–411. doi: 10.1177/0165025411407457.
- Sheldon, Steven B., and Joyce L. Epstein. 2002. “Improving Student Behavior and School Discipline with Family and Community Involvement.” *Education and Urban Society* 35 (1): 4–26. doi: 10.1177/001312402237212.
- Sheridan, Susan M., and Thomas R. Kratochwill. 2007. *Conjoint behavioral consultation: Promoting family-school connections and interventions*. New York: Springer.
- Song, Wei, Xueqin Qian, and Bradly Goodnight. 2018. “Examining the roles of parents and community involvement and prevention programs in reducing school violence.” *Journal of School Violence* 18 (3): 403–420. doi: 10.1080/15388220.2018.1512415.

- Stajić, Ljubomir, i Svetlana Stanarević. 2012. „Kriterijumi prihvatljivosti programa i projekata bezbednosti škola.” U *Bezbednosni rizici u obrazovno-vaspitnim ustanovama*, ur. Branislava Popović-Čitić, Slađana Đurić i Želimir Kešetović, 123–138. Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti.
- Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine [Strategija 2012], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 107/2012.
- Ttofi, Maria M., and David P. Farrington. 2011. “Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review.” *Journal of Experimental Criminology* 7 (1): 27–56. doi: 10.1007/s11292-010-9109-1.
- UNICEF Srbija. 2008. *Šta je danas bilo u školi?: priručnik za roditelje u programu „Škola bez nasilja”*. Beograd: UNICEF.
- UNICEF Srbija. 2009. „Škola bez nasilja. Rezultati petogodišnjeg sprovođenja programa.” *Škola bez nasilja Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja*. Poslednji pristup 12. avgust 2020. <http://sbn.mpn.gov.rs/clientpub/uploads/Dokumenta/Za%20skole%20i%20nastavnike/Rezime%20rezultata%20evaluacije%20-%20kraca%20verzija.pdf>
- Uredba o kriterijumima za donošenje akta o mreži javnih srednjih škola [Uredba SŠ 2018], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 21/2018-9.
- Uredba o kriterijumima za donošenje akta o mreži predškolskih ustanova i akta o mreži osnovnih škola [Uredba OŠ 2018], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 21/2018-8.
- Van Niejenhuis, Coby, Gijs Huitsing, and René Veenstra. 2020. “Working with parents to counteract bullying: A randomized controlled trial of an intervention to improve parent-school cooperation.” *Scandinavian Journal of Psychology* 61 (1): 117–131. doi: 10.1111/sjop.12522.

- Vranješević, Jelena. 2010. "National survey of parents in Serbia." In *School Governance and Social Inclusion: Involvement of parents. South East Europe Countries Accounts of the Parents' Views*, ed. Gordana Miljević, 71–79. Ljubljana: University of Ljubljana, Faculty of Education, Center for Educational Policy Studies.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovnoj školi [ZIDZOŠ 2002], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 22/2002.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o srednjoj školi [ZIDZSS 2002], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 23/2002.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja [ZOSOV 2017], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon 10/2019.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja [ZOSOV 2009], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 72/2009, 52/2011, 55/2015, 35/2015-autentično tumačenje, 68/2015 и 62/2016.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja [ZOSOV 2003], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 62/2003, 64/2003, 58/2004, 62/2004 i 79/2005.
- Zakon o osnovnoj školi [ZOŠ], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 50/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 66/1994 - odluka USRS i 22/2002.
- Zakon o srednjoj školi [ZSS], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 50/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 24/1996 i 23/2002.
- Zuković, Slađana. 2013. „Partnerstvo porodice, škole i zajednice – teorijski i praktični aspekti.” *Godišnjak Filozofskog fakulteta u Novom Sadu* 38 (2): 55–68.

Adrijana Grmuša*

Institute for Political Studies, Belgrade

**PARENTAL PARTICIPATION IN PREVENTION AND
INTERVENTION OF SCHOOL VIOLENCE AND
BULLYING – INTERNATIONAL EXPERIENCE AND
SITUATION IN SERBIA**

Resume

In line with Epstein's model of the school-parent partnership, this paper discusses international experience and situation in educational system in Serbia in terms of parental participation in the prevention and intervention of school violence and bullying.

International experience, presented by American and Western European research and studies, examined parental participation not only as an element of special prevention and intervention programs, but also as an element of regular partnership between school and parents. The findings show that decision making, communicating and volunteering are associated with lower prevalence of school violence. Combination of parenting and communicating implemented in the form of individual parent-teacher meetings is of vital importance in anti-bullying programs in schools.

The strategic orientation, legislative framework and program "School without Violence" of the Serbian educational system nominally enable parents to participate in all forms of Epstein's parent involvement model. These include school operations and management in general and the field of violence prevention and intervention. There are three complementary levels of participation. The first level implies participation in decision making where contents of prevention and specific intervention measures are formulated within the School board, Parents' Council and Local Parents' council. The second level implies participation in implementing legally binding measures of violence prevention and intervention, while the third level includes activities within the program "School without Violence".

* E-mail address: adrijana.grmusa@ips.ac.rs

However, the findings of research conducted in Serbia, show that exploiting these opportunities is at low level in practice. Schools in Serbia lack precisely those forms of participation that are associated with lower prevalence of school violence. Only a small number of parents use legally provided opportunities of participating in decision making, communication is reduced to group parent meetings, and volunteering is enabled for a small number of parents.

The analysis of the legislative framework and experiences of participatory practice in Serbia shows that the causes of such situation can be found in the parents themselves on the one hand, and in the shortcomings of certain normative solutions on the other. The most common parent related causes noted in research findings were the lack of interest, time, or skills for constructive communication with the school, as well as the negative experiences of previous cooperation. The main shortcomings of the legislative framework consist in the inadequate parents' representation in school governing bodies, and the manner of electing parents' representatives, which essentially depends on political interests at the municipality level. Therefore, the paper concludes by suggesting possible solutions for improving parental participation in practice which address both groups of recognized causes.

Keywords: school violence, bullying, school-parent partnership, parental participation in school, Epstein's parent involvement model

*Новак Гајић**

Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије

СЛОЖЕНОСТ КОРПОРАТИВИЗМА И ТЕШКОЋЕ ЊЕГОВОГ РАЗУМЕВАЊА И ОДРЕЂЕЊА

Сажетак

Корпоративизам је сложен политички феномен дугог трајања, велике сложености и разнородности, многоструких облика и лица. Та сложеност је условила различите тешкоће његовог разумевања и одређивања, као и различите приступе томе. У овоме чланку упоредно је приказано шест познатијих дефиниција корпоративизма, карактеристичних по различитим гледиштима на њега: друштвено-организационом, институционалном, процесном, институционално-процесном, економском и доктринарном. Потом је указано на четири тешкоће за разумевање и одређење корпоративизма: различита значења овог појма, широк спектар онога што се под њиме подразумева, стигматизација самог израза корпоративизам и напоследку његова погрешна употреба. На крају је изнет предлог минималне дефиниције корпоративизма, којом се могу обухватити анализирани разлике и превазићи анализирани тешкоће, која би га довољно разликовала од других политичких феномена.

Кључне речи: корпоративизам, дефинисање, тешкоће за дефинисање, вишезначност, разнородност, стигматизација, погрешна употреба, политичко артикулисање, друштвено-економске групе

* Имејл-адреса: novak.gajic@skgo.org.

Нема много политичких појмова који се са корпоративизмом могу поредити по дугом трајању, разноликости употребе и бројности појавних облика. Корен му је у антици (cf. Dirkem 1972), а испољен је у средњем веку – и као политичка идеја и отеловљен у сталешким скупштинама (cf. Gierke 1900 [1881]). Устукнуо је пред апсолутистичким монархијама и буржоаским револуцијама, али је бујао и разгранаво се у 19. веку и првој половини 20. века – у Хегеловој (*Georg Wilhelm Friedrich Hegel*) концепцији грађанског друштва, римокатоличком социјалном учењу, контрареволуционарним и конзервативним тежњама и покретима, анархизму, гилдсоцијализму, фашизму... Преживео је историјски пораз фашизма и опстајао у ауторитарним режимима Иберије и Ибероамерике, а нов облик добио је у југословенском самоуправном социјализму. Данас постоји пре свега као неокорпоративизам, трипартитно усклађивање између послодаваца, синдиката и државе, које нарочито одликује европске системе социјално-тржишне привреде.

Етимологија није довољна за дефинисање, али је корисно поћи од ње. Израз корпоративизам изведен је из латинске речи „корпоратио” (*corporatio*), којој је у корену реч „корпус” (*corpus*) која значи тело. У политичком смислу, корпорација је самостално или споља (одозго) организовани политички субјекат у коме су окупљени људи са истом, сличном или сродном улогом и местом у једној заједници, односно у њеном друштву и(ли) привреди.

Корпоративизам је политичко виђење и примена органицистичке идеје о држави као складној и уравнотеженој заједници у којој сваки део има најфункционалније могуће место и улогу. Корпоративистичка надградња на овај органицистички основ темељи се на начелу да свака корпорација треба да осигура највиши могући ниво користи и добробити властитих чланова, док оне скупно треба да га доносе читавој заједници. Уместо социјалистичке класне борбе, корпоративизмом се нуди класна сарадња (или макар договор или компромис међу класама), док се уместо либералне конкуренције нуди усклађивање. Сврха таквог политичког уређења није ни бескласно друштво ни слободно тржиште, него сарадња и непрестано усклађивање интереса различитих политички артикулисаних друштвених

група. Немачки политиколог Герхард Лембрух то је назвао концертацијом (Lehmbruch 1984).

Корпоративизам државу види као тело саздано од различитих друштвених група које имају одређени политички значај, артикулисан у политичком устројству заједнице. У неким случајевима, основ корпоративистичког устава јесте и својеврстан друштвени или политички уговор, писани или неписани, између корпоративистичких група које творе такав политички систем, па се стога у извесној мери може говорити и о контрактуалистичкој природи корпоративизма.

Корпоративизам је један од најразноврснијих политичких феномена. Појављивао се у разним епохама и на разним меридијанима. Као политичка идеја и као политички систем, бивао је и демократски и недемократски, а посматран кроз призму нововековних политичких подела – леви и десни, социјалистички и конзервативни, етатистички и анархистички. И поред те шароликости, препознат је као нешто посебно и особено. Препознавање, међутим, није исто што и дефинисање, а оно се због оволиких разлика показало изазовним. На тешкоће у дефинисању корпоративизма сликовито је указао шведски социолог Јеран Терборн (*Göran Therborn*), када је то упоредио са покушајем разумевањем сâмога Бога:

Многи верују да је то важна појава, која кључно утиче на друштвени живот. Али нико заиста не зна како она изгледа, па опстаје неслагање, чини се занавек, о томе шта је она и о томе шта она чини. Свако на њу може полагаати право, ради ма које сврхе. Ниједно се мерило не чини кадрим да помири неслагање међу верницима и неверницима, што, међутим, не чини немогућом цивилизовану и занимљиву расправу о таквим стварима као што су значења, историја и функције, па чак ни о референци вере у корпоративизам (Therborn 1992, 24).

Објаснио је и тешкоћу дефинисања овог политичког феномена, што је назвао парадоксом корпоративизма.

Парадокс „корпоративизма” јесте његова велика привлачност као синтетишућег означитеља и као објашњавајуће варијабле за научнике из неколико

дисциплина – политикологије, социологије, савремене историографије и економије – а да он истовремено остаје покретна мета, којој се придаје мноштво различитих дефиниција и спецификација. То да су „корпоративизам” и његове последице изучавани је јасно, али није [јасно] шта је то што се изучава (Thebourn 1992, 24).

ШЕСТ ПОЗНАТИХ И ТИПИЧНИХ ДЕФИНИЦИЈА КОРПОРАТИВИЗМА

Ради указивања на сложеност у разумевању корпоративизма, корисно је најпре указати на најважније и најтипичније његове дефиниције, чиме се указује на различите углове разумевања. Свака је по нечему карактеристична, па су према ономе што је у њима пресудно и суштинско за одређење нарави корпоративизма, оне овде назване: (1) друштвено-организациона, (2) институционална, (3) процесна, (4) мешовита (институционално-процесна), (5) економска и (6) доктринарна.

Друштвено-организациона дефиниција комисије Лав XIII

Римски папа Лав XIII (*Leo XIII*), потписник енциклике „О новим стварима” (*Leo XIII* 1891) којом је установљена римокатоличка социјална доктрина, у великој мери корпоративистичка, сазвао је 1881. године посебну међународну комисију римокатоличких богослова и друштвених мислилаца, са задатком да проуче тада нарастајући корпоративизам у односу на римокатоличанство. Комисија је 1884. године у Фрајбургу корпоративизам дефинисала као:

систем друштвене организације који у свом темељу има груписање људи према заједницама њихових природних интереса и друштвених функција, а које као истински и прави органи државе управљају радом и капиталом и усклађују их у питањима од заједничког интереса (Wiarda 1997, 37).

Амерички политиколог Хауард Вјарда (*Howard Wiarda*) указао је на четири кључна елемента ове дефиниције: (1) корпоративизам је систем друштвене организације; (2) наглашава заједнице и групе према њиховим природним интересима и друштвеним функцијама; (3) корпоративистичка тела која надзиру ове процесе су агенси државе; (4) њихова је улога да у заједничком интересу усклађују рад и капитал (Wiarda 1997, 37). Оваква дефиниција у великој мери одражава дух времена и околности у којима је написана, јер се тежило давању систематичног одговора на изазове које су постављали либерализам и социјализам.

Шмитерова Институционална дефиниција

Корпоративизам је у новијој политичкој теорији посматран са различитих становишта. Тако је 1974. године Филип Шмитер (*Phillipe C. Schmitter*) корпоративизам дефинисао истичући институционалне (конкретно, организационе) одлике политичког система у коме су представљени различити интереси:

Корпоративизам може бити дефинисан као систем интересног представљања, у коме су конститутивне јединице организоване у ограничен број јединствених, обавезних, некомпетитивних, хијерархијски устројених и функционално диференцираних категорија, које је држава признала или овластила (ако не и створила) и којима је додељен представљачки монопол одлучивања унутар њихових категорија, у замену за поштовање извесних правила о избору њиховог вођства и о артикулисању захтева и подршке (Schmitter 1974, 93–94).

Дајући ову дефиницију, Шмитер је написао да то чини одбацујући „низ алтернативних употреба концепта корпоративизма”, а изражавајући

склоност ка емпиријски везанијој спецификацији која се усредсређује на скуп релативно непосредно приметних, институционално уочљивих особина које садрже праву праксу интересног представљања (Schmitter 1974, 93).

Нагласио је да је овде реч о идеалтипском опису, формулисаном према разнородним одликама разних корпоративистичких поредака, али да „[н]иједан емпиријски постојећи систем интересног представљања не може савршено репродуковати све ове димензије” (Schmitter 1974, 93).

Шмитерова дефиниција критикована је управо због своје институционалистичке природе. Тако је, на пример, британски политиколог Ендру Кокс (*Andrew Cox*) написао да корпоративизам више не треба посматрати као облик државног уређења нити као врсту односа између државе и друштва, већ да га треба очистити од историјских наслага којим је везан за државу и посматрати га процесно, као начин креирања и вођења политике (Cox 1988, 294–295).

Шмитер је ову дефиницију изнео у веома важном тексту „И даље век корпоративизма?”, врло намерно тако насловљеном. Овај чланак из 1974. године често се и с правом сматра почетком изучавања неокорпоративизма. Насловом је Шмитер направио алузију на тврдњу да је 20. столеће век корпоративизма, коју је 1934. године у књизи „Век корпоративизма: Целовита и чиста доктрина корпоративизма” (Manoïlesco 1934) изнео румунски економиста, државник и потоњи политички робијаш Михаил Манојлеску (рум. *Mihail Manoilescu*, фр. *Mihail Manoïlesco*). У четири деценије између објављивања ова два списка штошта се са корпоративизмом издешавало.

Лембрухова процесна дефиниција

Немачки политиколог Герхард Лембрух (*Gerhard Lehmbuch*) определио се за процесни приступ дефинисању корпоративизма, ставивши нагласак на корпоративизам као посебан вид стварања јавне политике.

Корпоративизам је више но посебан образац артикулисања интереса. Он је пре институционализовани образац формирања политике у коме велике интересне организације сарађују једна са другом и са јавним властима, не само у артикулисању (нити чак „посредовању”) интереса, него, у својим развијеним

облицима, у „ауторитативној расподели вредности” и у спровођењу такве политике (Lehmbruch 1977, 94).

Овом је дефиницијом можда понајбоље ухваћена суштина неокорпоративизма, са његовом новом парадигмом, у чијој су жижи односи међу друштвеним и економским групама (понајвише потоњим), а не саме групе као конституенти корпоративистичке политике.

Хуова и Стивенсова мешовита (институционално-процесна) дефиниција

Двојица економиста, Кинез из Канаде Ђингђинг Хуо (кин. 霍京京, енг. *Jingjing Huo*) и Американац Џон Стивенс (*John D. Stephens*) комбиновали су Шмитеров институционални и Лембрухов процесни приступ, настојећи да дефинишу природу корпорација и њихову улогу у савременој економији.

У корпоративистичким политичким економијама, кровна удружења капитала и рада срећу се са државом да би постигла погодбу о широј социјалној и економској политици, што укључује државну потрошњу, опорезивање, политику плата и тако даље. У пракси, само високо централизоване интересне групе могу прогурати такву погодбу (Huo and Stephens 2015, 410).

Додали су да кључни, можда и најкључнији елемент те погодбе лежи у томе да синдикати

пристану на ограничавање раста плата у замену за ширење „друштвене плате“, односно користи од државе благостања, и трансферних и услужних, које погодују њиховим члановима (Huo and Stephens 2015, 410).

Ова дефиниција занимљива је и вредна помена као покушај сливања Шмитеровог и Лембруховог полазишта у једно, али је ограничена тиме што је строго неокорпоративистичка и не даје осврт на корпоративизам у целини.

Палова и Винклера економска дефиниција

Пишући о корпоративизму, британски економски социолози Реј Пал (*Raymond Edward Pahl*) и Џек Винклер (*Jack T. Winkler*) превасходно су мислили на неокорпоративизам. Посматрали су га економским очима и сматрали економским системом (пре него политичким) који се разликује од капитализма и социјализма. У жижи су им били однос *власништва* над предузећима и *контроле* над читавом привредом, па су корпоративизам дефинисали као:

свеобухватни економски систем у коме држава интензивно усмерава привреду која је претежно у приватном власништву ка четири циља [...]: поретку, јединству, национализму и „успеху” (Pahl and Winkler 1975, 28).

Додали су да је „суштина корпоративизма као економског система [...] *приватно* власништво и *државна* контрола” (Pahl and Winkler 1975, 28). Своју дефиницију илустровали су следећом табелом, у којој су по врсти власништва у привреди и контроли над њом разврстали четири економска система: капитализам, синдикализам, корпоративизам и социјализам.¹

Табела 1: Разврставање економских система према врсти власништва и контроле над њим (по Палу и Винклеру)

		Власништво	
		Приватно	Јавно
Контрола	Приватна	капитализам	синдикализам
	Јавна	корпоративизам	социјализам

Извор: Pahl and Winkler 1975, 31.

¹ Овде је занимљиво поменути либералну критику политичке економије корпоративизма, која га по ефектима контроле над привредом пореди са социјализмом, иако привреда у корпоративизму није ни у државном ни у друштвеном власништву.

У чланку „Надолазећи корпоративизам” из 1975. године, у коме су Пал и Винклер објавили ову дефиницију, недвосмислено је јасно да су корпоративизам њих двојица посматрали искључиво као економски систем. Ову дефиницију стога тако треба и посматрати. Њоме је на језгровит начин дефинисан један аспект корпоративизма, изузетно важан, али не и корпоративизам уопште. Чланак је иначе доцније доста критикован као кратковид, јер је у њему предвиђан брз преображај Велике Британије у корпоративистичку државу.

Халевијева доктринарна дефиниција

Израелски економски историчар Јосеф Халеви (хеб. יוסף הלוי, енг. *Joseph Halevi*) корпоративизам је овако дефинисао:

Корпоративизам је скуп политичких доктрина које за циљ имају организовање грађанског друштва на основу струковних или професионалних представљања у скупштинама које се називају Сталежи или Корпорације (Halevi 1990, 77).

Халеви је својом дефиницијом корпоративизам извукао из строго неокорпоративистичког контекста, вративши му ширину да обухвати и оно што га је одликовало и у ранијим временима.

Док се претходним трима дефиницијама указује на праксу, код Халевија се корпоративизам гледа идејно, као скуп идеја усмерених на успостављање праксе. Та се пракса огледа кроз институционално политичко представљање, а важно је напоменути да, за разлику од неколико претходно наведених дефиниција, у Халевијевој нема изричитог помињања интереса, односно интересног представљања. Оно је вероватно овде ипак имплицитно, јер се подразумева да сталешки организоване струке и професије имају интересе и да ће их заступати парламентарним деловањем.

Ова Халевијева дефиниција није далека гледању на корпоративизам у овоме раду, али се разликује у две важне ствари. Прва се тиче проширења основице корпоративистичког окупљања – са струковног или професионалног окупљања на окупљање према улози у друштву уопште (мада се та улога,

уистину, у корпоративизму најчешће подудара са улогом у економији једног друштва). Друго неподударање јесте у томе да нису скупштине у сваком корпоративизму попршта деловања политичких корпорација – у неокорпоративистичком трипартизму то се неретко дешава не само ван скупштина, него и далеко од очију јавности, у формалним или неформалним социјално-економским саветима, док у неким корпоративистичким диктатурама сталешке скупштине нису бивале ништа до фасада политичког живота и друштвеног плурализма.

ТЕШКОЋЕ У ДЕФИНИСАЊУ КОРПОРАТИВИЗМА

Различите изложене дефиниције указују на сложеност разумевања политичког феномена корпоративизма, из које потичу и тешкоће његовог одређења. Та сложеност је вишеструка, па су такве и њоме условљене тешкоће за дефинисање: (1) вишезначност појма корпоративизам, (2) широк дијапазон онога што се назива корпоративизмом, (3) стигматизација израза корпоративизам и (4) погрешна употреба тог израза.

Вишезначност појма корпоративизам

Прва сложеност на коју треба указати лежи у различитим значењима која појам корпоративизма садржи и која му се придају. Амерички политиколог Даглас Чалмерс (*Douglas A. Chalmers*) сматрао је овај појам вишезначним² и идентификовао је четири његова основна значења, а последње међу њима разграно на још два: (1) однос државе и групе, (2) режим, (3) идеологија и (4) део теоријског дискурса: (а) објашњење и (б) тумачење.

Корпоративизам као однос државе и групе

Чалмерс је истакао да се вероватно најчешће подразумевано значење корпоративизма тиче односа између интереса и владајућег апарата.

² „Он је водиља за истраживање, има улогу у политичким расправама и доприноси теорији. У сваком од ових контекста он купи различита значења.” (Chalmers 1991, 60).

Слика корпоративизма која најпре пада на памет јесте слика формалне организације која представља велики економски или професионални интерес пред државним званичницима, у оквиру неке званичне установе (Chalmers 1991, 79).

Поредећи га са плурализмом, приметио је да су у жижи потоњег односи између група, док су код њега то односи између група и државе. Носили они сарадњу или сукоб, контролишу их правне норме, а „живот групе обликован је њеним односом размене са државом” (Chalmers 1991, 62). Још један вид разликовања Чалмерс је нашао у томе што у корпоративизму држава јесте део плетива различитих политичких интереса, док у плурализму није, већ јој је ту намењена улога посредника. Поредећи корпоративизам са марксистичким погледом на класно друштво, порицао је да апарат идеалтипске корпоративистичке државе служи класној доминацији. Следећа одлика „формалне организације” за Чалмерса је монопол у представљању организованих интереса, јер држава не трпи да са једном друштвеном или економском групом има однос кроз више организација.³ Корпоративистичка држава отуд преузима улогу онога који не само што званично и службено признаје или овлашћује организације са којима улази у однос у коме оне представљају интересе, већ их и сама каткад ствара, док у својим ауторитарним формама она конкуренцију сузбија. Позвавши се на Шмитера, истакао је разлику између државног и друштвеног корпоративизма – односно између ситуација у којима држава доминира над друштвено-политичким групама (енг. *state-dominated groups*) и у којима оне доминирају над државом (енг. *group-dominated states*).

Корпоративизам као режим

Чалмерс је корпоративизам видео и као „сложену организацију политичког друштва”, а за пример је узео италијански фашизам,

који је тежио да систем странака и парламента замени системом корпоративистичких тела, у којима би „сви”

³ Отуд, на пример, у трипартизму држава тежи да преговара са репрезентативним синдикатима и удружењима послодаваца, а не са свим групама које се тако представљају.

интереси имали чврсту и учвршћену улогу у процесу политичког одлучивања (Chalmers 1991, 63).

Сматрао је да, и поред те амбиције, корпоративизам под Мусолинијем (*Benito Mussolini*) није до краја спроведен. То га није чудило, јер је то главни налаз безмало свих истраживања о готово свим корпоративистичким експериментима. Ипак је устврдио да режим корпоративизма не треба одбацити, сâм као застарело одбачивши тумачење да је такав режим успостављен тек ако је уставно дефинисан. Држао је да је корисније корпоративизмом обележити „било какав свеобухватни скуп односа у коме су главни интереси у друштву доведени у формални, спецификовани скуп односа размене са државом” (Chalmers 1991, 64). Уместо конститутивног самодефинисања, Чалмерс је увео два нужна услова да неки политички систем буде сматран корпоративистичким:

1. Већина главних група у друштву је корпоративистичка, односно правно дефинисана са специфичним системом права и дужности.⁴

2. Релативно стална схема представљања, односно успостављеност група које представљају важне интересе у друштву.⁵

Према њему, ова два услова испуњавају и многи режими који се не самодефинишу као корпоративистички, а да лабављење услова које је навео (као и корпоративистичких процедура) практично значи да више није реч о корпоративизму, него о плурализму.

Додао је да корпоративизам одликује и посебан начин решавања сукоба. Док је у плурализму то преговарање, а у класном моделу или солидарност (међу сличним класама) или класни рат – у корпоративизму је то пажљиво регулисано бирократско планирање, које треба да произведе неки рационални исход.

4 „Режим не би био корпоративистички ако се групе непрестано редефинишу према, на пример, преговарачкој моћи.” (Chalmers 1991, 64).

5 „Ако би групе релевантне за креирање политике бивале по сваком питању редефинисане, систем не би могао бити сматран корпоративистичким.” (Chalmers 1991, 64).

Корпоративизам као идеологија

Анализу корпоративизма као идеологије, Чалмерс је започео позивањем на суфикс „изам”, често коришћен да ослика не само врсту односа, већ пре свега скуп вредности о њима, што и твори идеологију. Корпоративистичка идеологија увек заступа неки успостављени интерес, а да не мора бити речи о доминирајућем интересу. Тако се у 19. веку Римокатоличка црква прво корпоративизмом бранила од етатизма, да би се потом у савезништву са државом бранила од социјализма. Сматрао је да је у првом случају либерализам, који рђаво гледа на учешће државе у привреди, настојао да у друштвеним питањима држава преузме неке црквене функције, па је стога корпоративизам служио да штити аутономију цркве. С друге стране, корпоративизам је супротстављан социјализму истицањем потребе за међукласним складом уместо класне борбе. Појавом фашизма, жижа корпоративистичке идеологије умерена је са друштвене хармоније на истицање дужности и права државе да спречи друштвено распарчавање и наметне јединство.

Корпоративизам је прешао пун круг, од идеологије која је бранила права аутономних организација од државног апарата, до идеологије тог државног апарата који је настојао да сузбије независне организације. Иако такви помаци у политичким значењима нису својствени само корпоративизму, ипак изненађује како је велико било обртање његове политичке улоге (Chalmers 1991, 67).

Корпоративизам као део теоријског дискурса

Чалмерс је указао и на сазнајну употребу корпоративизма, на његов допринос напретку политикологије, када служи као *објашњење* и као *тумачење* политичких појава. У експланаторном случају, реч је о традиционалном, позитивистички схваћеном доприносу који се мери изградњом теорија, откривањем једноставнијих и основнијих независних варијабли или формулисањем јасних хипотеза и концепата. У интерпретативном случају, реч је о доприносу који се мери давањем кохерентног нормативног основа и разумевања

(најчешће) историјских трендова. Чалмерс је нашао три главна експланаторна доприноса корпоративизма: (1) важност веза државе и група за објашњавање разних исхода; (2) важност диференцијације унутар државног апарата и (3) важност одабира истраживачких поставки и предмета истраживања. Главни интерпретативни допринос је у томе што је мање строго научан и што се се њиме на прави начин могу информисати људи који доносе политичке одлуке. На крају је оценио да је корпоративизам дао већи допринос као тумачење него као објашњавање, јер је реч о теорији рођеној у политичком деловању, а не у политичкој науци.

Чалмерсовом виђењу епистемолошког значаја корпоративизма треба додати и Вјардина методолошка разматрања о компаративистици, коју је назвао краљицом политикологије (Wiarda 1998, 936). Издвојио је пет модела за упоредно проучавање политике, као нове и алтернативне у односу на развојну теорију (која је главна тема тог текста): *теорија зависности, корпоративизам, политичка економија, бирократски ауторитаризам и марксизам* (Wiarda 1990). Пишући о корпоративизму као методу, истакао је да унутар њега постоје две школе мишљења. Прва га сматра „општим обрасцем политичког сазнања” (Wiarda 1990, 73), попут либерализма или марксизма, док друга има ширу визуру, па корпоративизам сматра једним од општих модела политичког система,

без посебних регионалних или културних афинитета, који садржи посебну врсту односа између друштвених структура и државе, па је стога присутан у широком спектру режимâ (Wiarda 1990, 73).

Није их супротстављао, него је држао да се могу плодотворно надопуњавати.

Вјарда је разматрао и нека ограничења у коришћењу корпоративизма као метода упоредне политикологије. Наизглед парадоксално, она проистичу из свеопште присутности корпоративизма у безмало свим политичким режимима. Вјарда је сматрао да управо то доводи до умањења његове корисности као средства објашњавања.

[К]орпоративистичке одлике [...] могу се у различитим мерама готово универзално пронаћи; корисност корпоративизма као средства објашњавања широко је призната међу научницима; корпоративистички приступ је у литератури прихваћен као доприносеће, али не и као целовито или довољно објашњење (Wiarda 1990, 73).

Закључио је да је корпоративистички приступ упоредној политикологији превазиђен, не више због контроверзи везаних за корпоративизам, него баш услед његове широке прихваћености, због које је у извесној мери и досадио.

Широк обухват корпоративизма

Другу тешкоћу у дефинисању корпоративизма поставља његова разноврсност, односно широк обухват политичких идеја, идеологија, поредака и покрета, као и историјских епоха и крајева света у којима се корпоративизам испољавао и испољава.

Многи су аутори указали на то да корпоративизам обухвата широку лепезу идеја. Примера ради, Шмитер је побројао разне политичке покрете и политиколошке правце у којима има корпоративизма, додавши како им се број овим списком не исцрпљује: *романтичарска органицистичка државна мисао, предмарксистички протосоцијализам, социјално-хришћански етички традиционализам, фашистички ауторитаризам, секуларни модернизаторски национализам, радикални буржоаски солидаризам, мистички универзализам, интернационалистички функционализам, реакционарни псеудокатолички интегрализам, технократски прокапиталистички реформизам, антикапиталистички синдикализам, гилдсоцијализам, комунитаризам и буржоаски социјализам* (Schmitter 1974, 87–88). Велики је изазов налажење заједничког у овако различитим правцима.

Уз разноликост облика, корпоративизам прати и разноликост критика. Немачки социолог Волфганг Штрек (*Wolfgang Streeck*) и амерички политиколог Лејн Кенворди (*Lane Kenworthy*) набројали су сијасет замерки које му се са

разних страна упућују, јер му мањка кохерентно нормативно оправдање:

Сећања на антидемократски, ауторитарни државни корпоративизам држе се и под сумњу стављају корпоративистичке идеје. Католичко заступање начела супсидијерности са собом носи традиционални комунитаризам који се коси са модернистичком и етатистичком баштином социјалдемократије. Са друге стране, левичарска подршка колективном преговарању често је праћена страхом од губитка синдикалне аутономије због уградње у економску политику власти, као и одбијањем „класне колаборације”. Социјалдемократске наде да ће државна интервенција донети већу једнакост такође стоје на путу неупитној подршци корпоративизму. Либерали корпоративизам избегавају због његових антикомпетитивних, монополистичких установа и урођеног колективизма. Конзервативци, често здружени са републиканском левицом, страхују за јединство и целовитост државе. Док први корпоративизам повезују са „синдикалистичком државом“, потоње плаши да државу не заробе посебни секторски или пословни интереси који користе привилегован институционални положај да блокирају одлуке већине. Демократска теорија упозорава на „картел елита“ који парламент чини немоћним, док економска теорија осуђује рентијерство и неефикасност расподеле, наводно изазване суспендовањем тржишне утакмице. Страх да ће тоталитарна држава преузети грађанско друштво стоји уз страх да ће сукоби, који су потоњем урођени, разбити државу или је подредити посебним интересима без демократске легитимности (Streek and Kenworthy 2005, 449).

Поред разноврсности политичких идеја и идеологија, корпоративизам се везује и за различите историјске епохе. Претече су му у антици, а испољавао се у средњем веку и новом веку, као и у добу чији смо савременици. Унутар ових великих епоха, јављао се у најразличитијим периодима. При указивању на тешкоће у дефинисању корпоративизма, ово је важно напоменути јер је он у свакој од њих другачије испољаван. Ако се за пример узме Апенинско полуострво, као

релативно мали географски простор, виде се колосалне разлике између заметака корпоративизма у старом Риму (и у републици и у царству), средњовековног корпоративизма италијанских градских република, фашистичког корпоративизма под Мусолинијем и неокорпоративизма чији су елементи присутни у данашњој Италији.

На крају, поред идејне и историјске, разноврсност корпоративизма има и географску димензију. Корпоративистички политички системи, као и политички системи са неким елементима корпоративизма, најдубљи корен имају у Европи и Јужној Америци, али су се и другде јављали. Вјарда је сматрао да корпоративизам није географски и културолошки условљен (Wiarda 1990, 73). Различити су аутори набрајали разне државе (бивше и садашње) и крајеве света у којима су постојали, или у којима и сада постоје, разноврсни корпоративистички политички системи, односно политички системи са неким елементима корпоративизма (који су у њих укључени на веома различите начине): Аргентина, Аустрија, Аустро-Угарска, Белгија, Бразил, Велика Британија, Грчка, Данска, Естонија, Индонезија, Ирска, Италија, Југославија, Јужна Кореја, Кастиља, Каталонија, Кина, Мексико, Млеци, Немачка, Никарагва, Норвешка, Перу, Португалија, Русија, Свето Римско Царство Немачке Народности, Сједињене Америчке Државе, Ријека, Финска, Фирентинска Република, Француска, Холандија, Швајцарска, Шведска, Шпанија... Поред ових политичких система, у различитим земљама постојали су различити корпоративистички политички покрети (успешни, донекле успешни или неуспешни), док су у њима стварали и деловали разни корпоративистички мислиоци и идеолози.

Стигматизација

Репутацију корпоративизма највише је оштетио фашизам, коме је он био један од градивних елемената, а посебно ратно савезништво са Трећим рајхом, иако немачком нацизму корпоративизам није био дефинишући чинилац, него тек маргинални део идеологије пре доласка на власт (cf. Miller Lane and Rupp 1978). „У популарном схватању,

корпоративизам је, или је био, често асоциран са фашизмом и стога носи веома емотивне конотације” (Wiarda 1997, 12). Ова стигматизација често је водила одбацивању корпоративизма у целини и занемаривању његових других аспеката. Вјарда је то сликовито описао догађајем из властитог искуства. Једном приликом му је у Холандији, после предавања које је држао о корпоративизму, пришао један времешни слушалац, рекавши да се као члан покрета отпора у Другом светском рату борио против корпоративизма, немачке окупације и фашизма, па да му је стога веома тешко да прихвати поновну појаву корпоративизма, као и то да би он могао бити коришћен тек као неки неутралан израз из друштвених наука (Wiarda 1997, xi).

На ово је указао и Чалмерс, написавши да се на корпоративизам као на идеологију данас ретко ко позива, управо због јаке негативне асоцијације на фашизам. Додао је да би политичар који би тај израз драговољно усвојио био или веома храбар или заслепљен политичком мржњом (Chalmers 1991, 67).

Вјарда и Чалмерс нису једини приметили стигматизацију корпоративизма и осетили потребу да је у својим списима истакну. Канадски политиколог Лио Панич (*Leo Victor Panitch*) записао је:

До ове деценије,^[6] корпоративизам је био израз или поприлично ограничен на истраживање историје идеологија и/или фашистичких режима, или је био популаран (посебно у радничком покрету) погрдни израз за кооптирање синдиката у државну политику прихода или у структуру планирања привреде (Panitch 1980, 159).

Још пре Панича, британско-амерички историчар политичких идеја Л. П. Карпентер (*L. P. Carpenter*) је есеј о историји британског корпоративизма из 1976. године отпочео констатацијом да се и на помен корпоративизма одмах реагује помишљу да је то тек додаток фашизму, ништа до „напор да се покрету који је презирао идеје да̂ некаква теорија” (Carpenter 1976, 3).

6 Мисли се на осму деценију 20. века, раздобље од 1971. до 1980. године.

Пал и Винклер су на стигматизацију корпоративизма гледали из визуре политичке економије, сматрајући је узроком нераздевања и неразликовања привредно-политичких појмова и система.

Корпоративизам је посебан облик економске структуре. Као таквог су га тридесетих година 20. века препознавали људи различитих политичких усмерења, пре но што је Хитлер угасио ентузијазам којим је поздрављана Мусолинијева варијанта.^[7] Чињеница да наш сужени речник политичке економије сада алтернативне чисте облике економије види просто као „капитализам” или „социјализам”, последица је чињенице да су силе Осовине изгубиле Други светски рат (Pahl and Winkler 1975, 31).

Тврдили су да су британски политичари током седамдесетих година 20. века увођење корпоративизма маскирали другачијим именима.

Узевши у обзир последице економских политика које сада заступају, разумљиво је да су политичари несклони да отворено прогласе корпоративизам, ако уопште и препознају да је управо то оно што они предлажу. Лабуристи се хвале како је овај пут то заиста „изградња социјализма”. Конзервативци се буне да они слободном предузетништву помажу да прегура тешко време. Либерали тврде како заузимају средње становиште, иако су баш они од свих странака најпосвећенији законској контроли зарада и цена (Pahl and Winkler 1975, 31).

Њих двојица су корпоративизам духовито назвали „фашизмом са људским ликом” (Pahl and Winkler 1975, 30), поигравајући се крилатицом „социјализам са људским ликом”, којом су именоване неуспеле чехословачке политичке реформе 1968. године.

Шмитер је написао да је најтежи задатак истраживача корпоративизма да са њега скину погрдни призивок и погрдне

7 Аутори су се овде позвали на чињеницу да је италијански фашистички режим, упркос антидемократичности, годинама уживао немале симпатије међу политичким и привредним елитама оновремених западних демократија, пре свега због заједничког им антикомунизма, који је под Мусолинијем био драстичан и веома насилан.

импликације, а да то посебно отежава чињеница да, за разлику од тридесетих година 20. века, сада (то јест 1974. године) врло мало режима отворено и поносно носи корпоративистичко име (Schmitter 1974, 86). Уз дозу ироније, додао је како стога посебно изазовну игру представља брижљиво и намерно прикривање корпоративизма називима као што су партиципација, сарадничко планирање, мешовито представљање или стално консултовање. За то је ипак показао разумевање, бескорисним сматрајући да се корпоративизму аутоматски ударају етикете фашизма и репресивности. Једнако бескорисним сматрао је било какво вредносно осуђивање корпоративизма унапред.

Овде би ваљало додати како је управо таква стигматизација корпоративизма одговорна и за његово изостављање из уобичајених одређивања и описивања југословенског самоуправног социјализма, политичког система у коме смо деценијама живели.

Разни недемократски политички системи са корпоративистичким елементима, десничарски и левичарски, корпоративизмом су се превасходно служили као фасадом за прикривање властите ауторитарне (неретко и тоталитарне) природе. Тим режимима корпоративизам је служио за симулирања плурализма, солидарности и политичког дијалога.

Погрешна употреба израза корпоративизам

Поред одређивања онога што корпоративизам садржи и подразумева, односно онога шта он јесте, потребна је и напомена о томе шта корпоративизам није, односно указивање на једну све увреженију термилошку нетачност. У савременом политичком говору антиглобалистичких покрета, пре свега северноамеричком и на енглеском језику, под изразом „корпорације” (енг. *corporations*) подразумевају се велики привредни субјекти, односно сложена и диверсификована предузећа крупног капитала,⁸ док се под изразима „корпоративна

⁸ Енглеско именоване предузећа корпорацијама корен има у средњовековном корпоративизму. Процес оснивања предузећа називан је „инкорпорација” (енг. *incorporation*), што би дословно значило утеловљење, а тако је називан и процес настанка било каквог правног лица – како привредног, тако и друштвеног или политичког. Отуд и скраћеница „*inc.*” која се често налази на крају званичних назива предузећа у Великој Британији, од речи „инкорпорејтид” (енг. *incorporated*), која значи да је предузеће основано или утемељено,

држава” (енг. *corporate state*) и „корпоративно друштво” (енг. *corporate society*) подразумевају држава и друштво који су плен пословних корпорација – уместо државе као демократске политичке заједнице њених грађана, односно уместо слободног друштва. Из тога се затим изводи да би изразом „корпоративизам” (енг. *corporatism*) била означена идеологија која би стајала иза такве (стварне или тек перципиране) недемократске надмоћи крупног капитала над државом и друштвом.⁹ Ово колоквијално значење корпоративизма није предмет овога рада, нити улази у елементе за дефинисање корпоративизма, али је корисно, можда чак и важно, указати и на њега, јер овакво буквално превођење енглеског израза, који је ионако у најмању руку веома упитне тачности, каткад улази и у српски језик.

ЗАКЉУЧАК: МИНИМАЛНА ДЕФИНИЦИЈА КОРПОРАТИВИЗМА

Све ово отежава разумевање основне и суштинске одлике корпоративизма, која га издваја од осталих политичких идеја, система и покрета. Да би се том разумевању приступило, потребно је разгртање различитих наслага налеглих на корпоративизам и окамовско (лат. *Gulielmus Occamus*, енг. *William of Ockham*) нишањење суштине овог феномена. Тиме треба доћи до његове минималне дефиниције, која целовито указује на суштину корпоративизма, не изоставивши ниједан њен елемент, а без онога што га некад одликује, а некад не. На пример, корпоративизам има тесну везу с органицизмом. Често је политички израз органицистичког погледа на људску заједницу, али не и увек, тако да органицизам не може бити коришћен за дефинисање корпоративизма, а слично је и са појавама као што су интерес и друштвени уговор. Корпоративизам се такође не може сводити на економију, иако је она веома важна сфера његовог испољавања. Корпоративизам јесте израз плуралности привреде и друштва, али је чвршће структурисан од плурализма. Не може се описивати ни кроз призму идеологије, јер „може имати многе облике, леве и

односно инкорпорисано (дословно преводено: утеловљено).

⁹ Правилнији израз који се за ово понекад користи, премда ређе, јесте „корпоратократија” (енг. *corporatocracy*).

центристичке као и десне, хришћанске као и секуларне, социјалистичке као и фашистичке” (Wiarda 1997, 12).

Суштина корпоративизма лежи у његовом субјекту, односно његовим конститутивним јединицама – политичким корпорацијама, као друштвеним, струковним и привредним ентитетима конституисаним према улози коју као делови имају унутар заједнице. Следећи корак јесте њихов однос – међусобно и према заједници. Да би корпорација била конституент политичког система, неопходно јој је такво признавање и од осталих корпорација и од целине политичког система. Ниједна од њих не поседује целину политичке власти која заједницу твори сувереном, нити могућност да њоме доминира, нити да је сама обликује. Из угла корпоративизма, целина државе зависи од њених сегмената, док су они такође међузависни и упућени једни на друге, заједно творећи јединствен и недељив политички систем.

Минимално дефинисан, корпоративизам би био *политичко организовање друштва кроз узајамно и политичким системом признате групе саздане према улози коју у том друштву имају*. Те групе називају се политичким корпорацијама. Њихово груписање најчешће је, али не и нужно, према њиховој економској улози у друштву. Како се корпоративизам преваходно испољава кроз политичке *идеје*, политичке *покрете* и политичке *системе*, разумевању корпоративизма допринело би и дефинисање сваке од тих сфера.

Као *политичка идеја*, корпоративизам је скуп политичких идеја којима је заједничка тежња ка политичком организовању друштва кроз корпорације – узајамно и политичким системом признате групе конституисане према улози које у том друштву имају.

Корпоративистички *политички покрет* јесте онај политички покрет који је надахнут неком корпоративистичком политичком идејом и који је заступа, тежећи успостављању корпоративистичког политичког система.

Корпоративистички *политички систем* јесте политички систем заснован на политичком организовању кроз узајамно и

политичким системом признате групе саздане (конституисане) према улози коју у том друштву имају.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Carpenter, L.P. 1976. "Corporatism in Britain, 1930–45." *Journal of Contemporary History* 11(1): 3–25.
- Chalmers, Douglas A. (1991) "Corporatism and Comparative Politics." In *New Directions in Comparative Politics* ed. Howard J. Wiarda, 59–81. Boulder, CO: Westview Press.
- Cox, Andrew. 1988. "The Old and New Testaments of Corporatism: Is it a Political Form or a Method of Policy-making?" *Political Studies*, XXXVI: 294–308.
- Dirkem, Emil. 1972. *O podeli društvenog rada*. Beograd: Prosveta.
- Gierke, Otto von. 1900 [1881]. *Political Theories of the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halevi, Joseph. 1990. "Corporatism." In *Problems of the Planned Economy* eds. John Eatwell, Murray Milgate & Peter Newman, 77–79. London & Basingstoke: The Macmillan Press Limited.
- Huo, Jingjing and John D. Stephens. 2015. "From Industrial Corporatism to the Social Investment State." In *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, eds. Stephan Leibfried et al., 410–425. Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard. 1977. "Liberal Corporatism and Party Government." *Comparative Political Studies* 10: 91–126.
- Lehmbruch, Gerhard. 1984. "Concertation and the Structure of Corporatist Networks." In *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, ed. John Goldthorpe, 60–80. Oxford: Clarendon Press.
- Leo XIII, Pope. 1891. *Rerum Novarum* http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_en.html.

- Manoïlesco, Mihail. 1934. *Le siècle du corporatisme : Doctrine du corporatisme integral et pur*. Paris : Librairie Félix Alcan.
- Miller Lane, Barbara and Leila J. Rupp. 1978. *Nazi Ideology Before 1933: A Documentation*. Austin: University of Texas Press.
- Pahl, Raymond Edward & Jack T. Winkler. 1975. "The Coming Corporatism." *Challenge* Vol. 18(1): 28–35.
- Panitch, Leo. 1980. "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry." *The British Journal of Sociology* 31(2): 159–187.
- Schmitter, Phillippe C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* 36(1): 85–131.
- Therborn, Göran. 1992. "Lessons from 'Corporatist' Theorizations." In *Social Corporatism: A Superior Economic System?*, eds. Pekkarinen, Jukka, Matti Pohjola & Bob Rowthorn, 24–43. Oxford: Oxford University Press.
- Wiarda, Howard J. 1990. "Rethinking Political Development: A Look Backward over Thirty Years, And a Look Forward." *Studies in Comparative International Development* 24(4): 65–82.
- Wiarda, Howard J. 1997. *Corporatism and Comparative Politics: the other great "ism"*. London: M.E. Sharpe.
- Wiarda, Howard J. 1998. "Is comparative politics dead? Rethinking the field in the post-Cold War era." *Third World Quarterly* 19(5): 935–949.

Novak Gajić*

*Standing Conference of Cities & Municipalities –
National Association of Local Authorities in Serbia*

THE COMPLEXITY OF CORPORATISM AND DIFFICULTIES FOR ITS UNDERSTANDING AND DEFINING

Resume

Corporatism is a complex political phenomenon, long-lasting, highly diverse, and with many shapes and facets. This complexity causes various difficulties in its understanding and defining, as well as various approaches to it. This article compares six distinguished definitions of corporatism, each characterising a different perspective: societal-organisational, institutional, procedural, institutional-procedural, economic, and doctrinal. It then points to four difficulties for understanding and defining corporatism: different meaning of the term, wide spectrum of what is understood by it, stigmatisation of the very term, and finally its erroneous usage. The article concluded by proposing a minimal definition of corporatism, which could encompass the analysed differences and overcome the analysed difficulties, while distinguishing it sufficiently from other political phenomena.

Keywords: corporatism, definition, difficulties for defining, diverse meanings, diverse usage, stigmatisation, erroneous usage, political articulation, socio-economic groups

* E-mail address: novak.gajic@skgo.org.

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 343.237

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6932020.11>

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао

број 3/2020.

год. 27. vol. 69

стр. 269-294

*Иван Ђокић**

Правни факултет, Универзитет у Београду

О ПОЈМУ И ПРАВНОЈ ПРИРОДИ НЕУСПЕЛОГ ПОДСТРЕКАВАЊА

Сажетак

И у српском кривичном законодавству, као и у већини страних законодавстава, пошло се од става да под одређеним условима заслужује казну и онај подстрекач који је безуспешно наводио другог на извршење кривичног дела. Криминалнополитички се кажњивост неуспелог (покушаног) подстрекавања оправдава нарочитом опасношћу по заштићено добро коју започињањем каузалног тока над којим више нема власт ствара лице у улози подстрекача. Кажњивост је ипак условљена природом и тежином кривичног дела на које се подстрекавало. Иако је одредба којом је инкриминисано неуспело подстрекавање у нашем Кривичном закону груписана међу одредбе које регулишу саучесништво, оно због одсуства главног дела, тј. непостојања извршиоца кривичног дела, не представља форму саучесништва, већ једну специфичну кажњиву припремну радњу, за коју би се могло тврдити да има одлике и засебне инкриминације. Осим

* Имејл-адреса: djokic@ius.bg.ac.rs.

питања правне природе неуспелог подстрекавања, у раду су размотрени и његови појавни облици, као и претпоставке за примену члана 34. став 2. Кривичног законика, којим је у нашем кривичном праву нормирана одговорност за покушај подстрекавања. У разматрању наведених питања аутор је користио расположиву домаћу, као и релевантну страну, пре свега немачку литературу, која овој проблематици посвећује нешто више пажње.

Кључне речи: неуспело подстрекавање, припремање, покушај, саучесништво, умишљај

УВОД

Основ кажњавања подстрекавања и помагања као облика саучесништва темељи се на доприносу неправу које остварује друго лице, извршилац кривичног дела. И док извршилац представља централну фигуру подухвата, пошто својом управљачком и усмеравајућом вољом контролише ток догађаја, дотле је саучесник споредни субјект, без одлучујуће улоге, али чије је понашање у извесној каузалној вези са извршеним кривичним делом. Иако одражава сопствену невредност, због тесне субјективне и објективне повезаности, неправо саучесништва изводи се претежно из неправга главног дела, тј. дела оног учиниоца који је носилац радње извршења,¹ јер је оно услов и основ његовог постојања. У том смислу, без извршиоца нема ни саучесника. Саучесништво је према томе акцесорне, несамосталне правне природе и његова зависност према извршилаштву је двострука: најпре квантитативна, јер је за постојање саучесништва потребан улазак извршиоца у криминалну зону (што означава оствареност било које кажњиве фазе криминалног понашања), а затим квалитативна, где се поставља питање које све елементе општег појма кривичног дела извршилац треба да оствари да би постојало саучесништво. Према принципу лимитиране (ограничене) акцесорности, од кога полази и наше кривично законодавство

¹ Друштвена опасност саучесничке радње произлази из оствареног дела коме се он свесно и вољно придружио, као и из криминалне енергије коју је ангажовао у својој саучесничкој делатности (Ваџић 1986, 361).

(Krivični zakonik, član 36, stav 2), остварење противправне радње од стране извршиоца представља неопходан услов за постојање и кажњивост саучесништва. Улазак извршиоца у кажњиву зону уз оствареност свих елемената кривичног неправга је довољна претпоставка, па се не захтева и кривица извршиоца, иако се на тај начин чини извештан изузетак од општеусвојеног објективно-субјективног појма кривичног дела (član 14. KZ), тј. у оваквој ситуацији омогућено је постојање саучесништва и онда када не постоји извршено кривично дело, већ само противправно дело које је у закону предвиђено као кривично дело.² Смисао идеје акцесорности огледа се у томе што се делатност саучесника (подстрекача, помагача) посматра као партиципација у туђем делу, а не као радња аутономног значаја, која би била основ за заснивање одговорности саучесника за самостално кривично дело подстрекавања, односно помагања (Kandić 1981, 235). Ипак, иако саучесништво подразумева учествовање у делу другога, могло би се говорити и о заједничком делу, па без обзира на то што без радње коју предузима извршилац нема ни саучесништва, не одговара се за туђе, већ за сопствене поступке (Stojanović 2014, 2).

У појединим случајевима, међутим, законодавац предвиђа подстрекавање и помагање као самостално кривично дело, што се чини због криминалнополитичке потребе да се одређено понашање које се у суштини своди на неку форму саучествовања у туђем делу предвиди кажњивим, а оно се не би могло таквим сматрати према општим правилима, јер оно у чему се саучествује није кривично дело, или због тога што се у неким ређим ситуацијама жели строже реаговати у односу на подстрекача или помагача, него у односу на извршиоца кривичног дела. Изузетно од случајева када се подстрекавање кажњава према општим правилима као форма саучесништва у ужем смислу, или као засебно кривично дело, наше кривично право, као и многа страна законодавства, познаје одговорност подстрекача и онда када дело на које се подстрекавало није

2 Постоји ипак схватање да се за ограничену акцесорност могу пронаћи и одговарајући правнодогматски аргументи, према којима није нужно да се она схвати као одређено одступање од основних појмова и принципа кривичног права. Истиче се да на тај начин долази до изражаја принцип субјективне личне одговорности сваког учесника у остварењу кривичног дела, да они самостално одговарају за оно што су учинили и да у том погледу код њих морају бити испуњени сви услови за њихову одговорност (Stojanović 2020, 267).

ни покушано.³ У страном законодавству се тај случај назива покушајем подстрекавања (Stoјanović 2014, 12), и тада радња подстрекавања добија свој самостални значај, јер преставља делатност довољног степена друштвене опасности да би заслужила инкриминисање, иако подстрекавани није предузео ниједну кажњиву радњу (Kandić 1981, 235–236).

Полазећи од одредбе члана 34. став 2. КЗ учинилац одговара за неуспело подстрекавање када другог са умишљајем подстрекава на извршење кривичног дела чији покушај је по закону кажњив, а дело не буде ни покушано. Учинилац чије подстрекавање није успело казниће се као за покушај кривичног дела, што значи у границама прописане казне за дело на које је наводио друго лице, или ублаженом казном. Иако је законодавац одредбу којом је инкриминисано неуспело подстрекавање догматски сврстао међу одредбе које регулишу материју саучесништва, оваквом нормативном техником није решено питање правне природе овог института. Управо је оно, не само у нашој већ и у страниј доктрини, једно од најспорнијих питања везаних за институт неуспелог подстрекавања. У наставку рада ће управо та проблематика бити предмет детаљнијег разматрања, као и питања појавних облика неуспелог подстрекавања, његове криминалнополитичке оправданости и кажњивости.

ПОЈАМ И ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ НЕУСПЕЛОГ ПОДСТРЕКАВАЊА

Неуспело подстрекавање је подстрекавање које је остало у фази покушаја: подстрекач код другог лица није успео да створи или учврсти одлуку за извршење кривичног дела, или подстрекнути, иако је донео такву одлуку, из било ког разлога није започео реализацију дела, односно није закорачио у криминалну зону (Kambovski 2006, 540).⁴

3 Неуспело подстрекавање је додуше могуће и у случају када је навођење другога инкриминисано као засебно кривично дело, нарочито у ситуацији када законодавац за радњу извршења употребљава несвршени глаголски вид (Vuković 2016, 313), али та питања остају ван домета овог рада.

4 Тако је у једном случају из судске праксе заузет став да постоји неуспело подстрекавање на кривично дело убиства када је оптужени затражио од сведока да лиши живота ћерку лица које је изазвало саобраћајни удес у коме је изгубио живот син оптуженог, па сведок изјави да пристаје и узме новац од оптуженог за куповину пиштоља којим је требало да изврши убиство,

Неуспело подстрекавање се може јавити у неколико варијанти. Свима њима је заједничко да није дошло до започињања извршења кривичног дела, тј. извршилац није ушао у кажњиву зону (Вајић 1986, 377). Прва је ситуација када подстрекач није успео да створи одлуку код потенцијалног извршиоца, у ком случају се може говорити о недовршеном покушају, док друга ситуација обухвата довршени покушај, тј. покушај који је успешан, у том смислу да је код извршиоца створена одлука да дело изврши, али да оно није реализовано услед неке околности која не зависи од подстрекача или извршиоца (извршилац је умро, или је откривен) (Kambovski 2006, 540). У случају да је извршилац предузео неку кажњиву радњу подстрекавање ће се сматрати успешим, па ће и подстрекач бити кажњен за ону фазу кривичног дела у коју је доспео извршилац (član 37, stav 1. KZ).

Појму и појавним формама неуспелог подстрекавања далеко већа пажња поклоњена је у немачкој доктрини, која за неуспело подстрекавање користи израз покушај подстрекавања, односно покушано подстрекавање (*versuchte Anstiftung*)⁵ и оно је регулисано засебним параграфом немачког Кривичног законика (§ 30 StGB), заједно са неким другим формама покушаја учествовања у делу (*Versuch der Beteiligung*), које се углавном своде на договор за извршење кривичног дела. Полазећи од тога да покушај подстрекавања претпоставља подстрекавање које није довело ни до покушаја кривичног дела, могуће је разликовање више његових појавних форми (Roxin 2003, 289–290; Schönemann 2007, 2121):

- а) неуспело подстрекавање (*mißlungene Anstiftung*) је таква форма покушаног подстрекавања где изостаје одлука да се дело изврши, нпр. јер је подстрекавани одбио предлог подстрекача;
- б) неуспешно подстрекавање (*erfolglose Anstiftung*) постоји када „извршилац” донесе одлуку, али својим понашањем не дође ни до фазе покушаја, због тога што

али га потроши у друге сврхе и до остварења постигнутог договора не дође. Пресуда Врховног суда Србије, Кж. 68/00 од 09. марта 2000. године, наведено према: Јованчевић 2008, 261.

5 Ипак, у делу литературе се истиче да термин покушај подстрекавања није прихватљив, чак ни као технички израз, јер се категорија покушаја односи искључиво на кривично дело, а не и на форму саучествовања у њему (Bloy 1992, 493).

од плана накнадно одустаје, или бива спречен у његовом извођењу;

в) неподобан покушај подстрекавања (*untaugliche Anstiftung*) односи се на случајеве када је подстрекавани већ чврсто решио да изврши кривично дело (*omnimodo facturus*)⁶ или је дело од самог почетка немогуће извршити;⁷

г) неделотворно подстрекавање (*unwirksame Anstiftung*) препознаје се у констелацији у којој подстрекнути најпре формира одлуку да изврши дело, од које касније одустаје, па затим ствара нову одлуку, која је од ранијег подстрекавања потпуно независна;

д) непотпуно подстрекавање (*unvollkommene Anstiftung*) постоји када прималац изјаве подстицање погрешно разуме и услед тога дело изврши без потребног умишљаја, тј. нехатно;⁸

ђ) квалитативни ексцес извршиоца (*qualitative Täterexzeß*) постоји када се подстрекнути одлучи за извршење кривичног дела, али изврши неко друго, у односу на подстрекавање квалитативно независно кривично дело. Пошто се то друго дело не може урачунати подстрекачу, он ће бити одговоран само за покушано подстрекавање на дело на које је његов умишљај био усмерен;

е) делимично довршено (успело) подстрекавање (*teilweise vollendete Anstiftung*) постоји уколико је подстрекавање усмерено на тежи облик дела, а извршилац оствари основни облик дела.

6 Ово правило важило је чак и у римском кривичном праву, отуда и овај уобичајени латински израз (*omnimodo facturus* – онај који ће свакако делати) (Bock 2008, 144–146). Код онога ко је већ чврсто решио да учини кривично дело није могуће подстрекавање, јер се радња подстрекавања не јавља као узрок те одлуке, али у неким случајевима, зависно од околности могло би да постоји психичко помагање (Stojanović 2020, 274).

7 Други би случај неподобног покушаја представљало подстрекавање лица које не може да буде извршилац одређеног кривичног дела, нпр. ако неко подстрекава лице које нема својство службеног лица да изврши неко службеничко кривично дело (Kambovski 2006, 540).

8 Када је реч о овој варијанти покушаја подстрекавања треба имати у виду да је у немачком кривичном праву саучесништво могуће само у умишљајном кривичном делу (видети § 26 и § 27 StGB).

Покушај подстрекавања је први пут стављен под претњу казном у доба Немачког царства (*Deutsches Reich*) 1876. године. Историјски повод за увођење одредбе којом би било инкриминисано неуспело подстрекавање представљао је покушај једног белгијског казанице (*Duchesne*) да у више наврата наведе париског надбискупа да за суму од 60.000 франака усмрти Бизмарка, који је у то време водио борбу против католичке цркве, што је надбискуп одлучно одбио (Schünemann 2007, 2110; Kühl 2008, 752). Тадашња одредба (§ 49a StGB, тзв. *Duchesne-Paragraph*) сматрана је углавном самосталном одредбом са садржајем који припада Посебном делу, тј. иако сврстана међу опште одредбе, у одељак који је посвећен материји саучесништва, она је у суштини, због властитог казног распона, посматрана као засебно кривично дело (Roxin 2003, 286). Садашњи § 30 StGB, такође груписан у одредбе Општег дела, не представља самостално биће кривичног дела, јер се покушај подстрекавања кажњава оном казном која је прописана за кривично дело које је било обухваћено умишљајем подстрекача. Покушај подстрекавања је кажњив само уколико се подстрекавало на извршење тежег кривичног дела (*Verbrechen*), тј. на кривично дело за које је као најмања мера казне прописан затвор од минимум једне године.⁹ У том смислу ова одредба представља један основ проширења кажњивости (*Strafausehnungsgrund*), којом се помера граница кажњивости у једну прелиминарну сферу учествовања у кривичном делу, тј. у фазу припремања кривичног дела (Schünemann 2007, 2113). Овај параграф садржи стога изузетак од једног од основних принципа кривичног права, према коме су кажњиве само радње којима се остварује биће каквог кривичног дела, као и под одређеним условима покушане и саучесничке радње. Додуше, овај изузетак се односи искључиво на тежа кривична дела (Roxin 2003, 287).

Објективне претпоставке неуспелог подстрекавања

Неуспело (покушано) подстрекавање се у својој спољној форми суштински не разликује од успелог подстрекавања, тј.

⁹ Немачко кривично право прави разлику између тежих (*Verbrechen*) и лакших (*Vergehen*) кривичних дела. Ова друга забрањена су казном чији је минимум мањи од годину дана, или новчаном казном (§ 12 StGB).

подстрекавања на довршено или покушано кривично дело (Roxin 2003, 290). Неуспело подстрекавање има сва обележја као и успело подстрекавање (Lazarević 2006, 136). У том смислу долази у обзир било које понашање којим се на другога може утицати с циљем стварања или учвршћивања одлуке да изврши кривично дело (Schünemann 2007, 2121). Подстрекавање се иначе најчешће врши вербалним путем, наговарањем другога, упућивањем молбе, плаћањем или обећањем каквог поклона или друге користи, употребом компулзивне силе или претње, довођењем у заблуду, али у обзир долазе и одговарајући гестови и конклюдентне радње. Као и у случају успелог подстрекавања спорно је да ли се само стварање провоцирајуће ситуације која би претпостављеног извршиоца мотивисала да изврши кривично дело, али без одговарајућег психичког утицаја према њему у правцу стварања одлуке, може урачунати у подстрекавање (Schünemann 2007, 2121–2122). С правом се у теорији ово схватање одбацује као неприхватљиво ширење криминалне зоне, тако да те радње остају ван обима радње подстрекавања (Stojanović 2020, 276).

Основни проблем на овом месту је како поставити границу између припреманог и стога у сваком случају некажњивог подстрекавања и покушаја подстрекавања, односно централно је питање када започиње покушај подстрекавања. Било би престога сматрати да већ почетак говора којим се други жели навести на вршење дела заснива одговорност за неуспело подстрекавање (Kühl 2008, 753). Све док се подстрекач креће у границама неког уопштеног говора, без укључивања појединости, тако да потенцијални извршилац не може започети са извршењем кривичног дела, мора се прихватити постојање припремне радње, јер у овом стадијуму лице у позадини (*Hintermann*) још увек држи ток догађаја у својим рукама. Докле год се од подстрекача очекује одређено понашање које би могло дефинитивно да обликује одлуку потенцијалног извршиоца, не постоји правно релевантна опасност за заштићено правно добро (Kühl 2008, 753). Подстрекач на основу своје представе мора према томе непосредно започети радњу која за циљ има стварање одлуке код другог да изврши кривично дело (Kindhäuser 2011, 376). Граница између припремања и покушаја код вербалног подстрекавања у немачкој доктрини

одређује се на основу формуле развијене у судској пракси, према којој је потребно да подстрекач дело тако опише да би га извршилац могао учинити да је желео, јер ток догађаја у том случају зависи искључиво од подстрекнутог (Roxin 2003, 292–293). Конкретизовање дела, што је већ проблематика која је предмет умишљаја подстрекача, не мора да обухвати све појединости, али треба да је такво да би га други и без додатног доприноса подстрекача могао извршити (Kühl 2008, 753). Сматра се и да не би било исправно схватање да је недовршени покушај подстрекавања само једна у основи припремна радња, која стога не заслужује кажњавање. Јер код вербалног подстрекавања (непосредним усменим контактом или путем телефона) покушај започиње самим подстицањем, иако подстрекач још треба да утиче на потенцијалног извршиоца како би га приволео вршењу кривичног дела. Противило би се основним правилима учења о покушају ако би се подстицање негирало у таквим случајевима (Roxin 2003, 292). Ипак, ко само записује своју изјаву којом жели другога да наведе на вршење кривичног дела, или се налази на путу до поштанског сандучета, још увек припрема подстрекавање, које је у том случају некажњиво (Roxin 2003, 292). С друге стране, радиће се о кажњивом недовршеном покушају подстрекавања када подстрекач наговара потенцијалног извршиоца који се двоуми, тако да је потребно његово додатно убеђивање, јер је недвосмислено да је подстрекач започео са подстрекавањем; слично важи и нпр. у случају телефонског разговора који је усмерен на подстрекавање, а који буде привремено окончан услед прекида везе (Schünemann 2007, 2123). У сваком случају, и код недовршеног и код довршеног покушаја изјава усмерена на подстрекавање другога да изврши кривично дело мора напустити подручје власти и контроле подстрекача над током догађаја (Schünemann 2007, 2124).

Израженија је дилема када започиње подстрекавање уколико се оно не врши непосредним усменим контактом. Да ли се нпр. само упућивање писма другоме такве садржине којом се он наводи на вршење каквог кривичног дела већ сматра довољним, или је потребно да се лице на које се изјава односи упозна са њом? У ранијој југословенској литератури испољен је став да се за неуспело подстрекавање тражи да је

подстрекач непосредно утицао на другу особу, па се тако неће радити о неуспелом подстрекавању ако је нпр. неко писменим путем хтео другог подстрекнути на извршење кривичног дела, а писмо није ни стигло адресату (Ваџић 1986, 377).¹⁰ Истом ставу се приклањају и аутори у новијој литератури, који истичу да није довољно само предузимање радње подстрекавања, већ се захтева да се том радњом деловало на вољу другог лица, мора дакле бити успостављен контакт између подстрекача и подстрекаваног (Srzentić, Stajić i Lazarević 2000, 257; Jovančević 2008, 260). Другачије гледиште се заузима у новијој немачкој доктрини и пракси, с тим што треба имати на уму и специфичности нормативног обличја покушаног подстрекавања које постоји у немачком КЗ, као и давање преваге субјективном елементу на плану дефинисања покушаја. Тако се у немачкој литератури истиче да када се подстицање другог не остварује непосредним усменим контактом, већ путем писма, факса, телеграма, или изасланика, постоји покушај подстрекавања већ у тренутку када подстрекач упути своју поруку потенцијалном извршиоцу (писмо убади у сандуче, пошале гласника итд), уз образложење да се догађај тада одвија током који онај који упућује захтев више не може контролисати (Roxin 2003, 292). Подстрекач је ту учинио све што је према његовој замисли потребно да би подстрекавање било успешно, каузални ток је од тог тренутка ван његовог могућег утицаја (Schünemann 2007, 2122–2123). Код ове врсте удаљеног подстицања (*Distanzaufforderung*) увек се ради о довршеном покушају. Довољно је према овом схватању да је подстрекач на неки начин испољио подстицајну изјаву, која се може посматрати као непосредно започињање утицаја на вољу другог (Kindhäuser 2011, 376). И немачки Савезни суд је у једном случају потврдио покушај подстрекавања на давање лажног исказа у коме је притворени писмо којим је желео другог који је чекао на улици да подстрекне на вршење овог кривичног дела пребацио преко зида казненог завода, али

10 Ово је заправо пример из раније југословенске судске праксе и став у теорији се ослањао на одлуку Врховног суда НР Хрватске Кж. 1171/55 од 18. маја 1955. године, у којој је констатовано да када писмо није ни стигло ономе коме је упућено не постоји неуспело подстрекавање, услед изостанка било каквог утицаја на вољу потенцијалног извршиоца. Видети Zlatarić 1956, 98.

писмо је пало у двориште и није ни стигло до потенцијалног примаоца (Roxin 2003, 291).¹¹

Насупрот томе, један значајан део немачке литературе пристаје уз став изражен у ранијој доктрини и судској пракси према коме се за кажњивост покушаја подстрекавања захтева да изјава која је упућена претпостављеном извршиоцу мора у најмању руку бити достављена, тј. потребно је да се налази у подручју његове власти, тако да је он имао прилику да за њу сазна (Schünemann 2007, 2122). Сматра се да је ово рестриктивније схватање прихватљивије, јер успоставља минимални услов који оправдава кажњивост у таквим случајевима (Kindhäuser 2011, 376), с обзиром да подстрекач тек тада дефинитивно губи власт над догађајем и могућност утицаја на даља дешавања (Stratenwerth and Kuhlen 2011, 262). Видљиво је да ова схватања о тренутку започињања неуспелог подстрекавања на различит начин одређују границе криминалне зоне. Иако се логичним чини став да без икаквог утицаја на другога нема ни неуспелог подстрекавања, што би се могло квалификовати као покушај неуспелог подстрекавања (покушај покушаја подстрекавања), има извесног оправдања и за прихватање супротног схватања. Такво решење би се у извесној мери могло бранити и из визуре решења за које се определио наш законодавац. Наиме, паралела између успелог и неуспелог подстрекавања на овом месту не може се безизузетно повући. Док је код успелог подстрекавања неспорно да мора постојати каузална веза између радње подстрекавања и одлуке извршиоца да оствари обележја кривичног дела (што потцртава и законодавац речима: ко другог са умишљајем *подстрекне* да изврши кривично дело), то не мора бити случај код неуспелог подстрекавања (иако је и ту могуће да је подстрекач створио одлуку код потенцијалног извршиоца, али да он из било ког разлога није ушао у криминалну зону). С друге стране, и аргументација на коју се ослања добар део немачке доктрине делује убедљиво; подстрекач нпр. упућивањем писма којим другога жели да наведе на извршење кривичног дела остварује радњу којом врши напад на одређено правно добро, те каузални ток више не зависи од њега. Уосталом и одредба члана 34.

¹¹ Такође се и у енглеском кривичном праву не захтева да је навођење другога заиста извршено, и сама радња предузета у том правцу је довољна; не тражи се дакле ни постојање свести другога да га неко наводи да изврши кривично дело (Card 2012, 546).

став 2. КЗ даје основа за такво тумачење, јер се у дефиницији неуспелог подстрекавања користи несвршени глаголски вид (ко другог са умишљајем *подстрекава* на извршење кривичног дела чији покушај је по закону кажњив...), што се може разумети и као покушај подстрекавања који није познат потенцијалном извршиоцу. Но, питање је у којој мери је такво схватање, које се ослања на учиниочев план о радњама потребним за остварење његовог циља, прихватљиво, јер се њиме проширује зона кажњивости на начин који доводи у сумњу начело одређености у кривичном праву. Осим тога и граматичким тумачењем се може подупирати супротан став, јер из законске одредбе произлази да је потребно да се други подстрекава, а подстрекавање *другога* и не постоји уколико он за њега не зна. Давање искључиве преваге субјективном елементу, иако је он од прворазредног значаја у кривичном праву, али сам по себи није довољан да заснује кажњивост, може да буде опасно, што потврђују и случајеви из раније немачке судске праксе, у којима су се судови у осетљивој проблематици разграничења извршилаштва и саучесништва одређивали за тзв. екстремну субјективну теорију (видети Stojanović 2020, 270–271).

Субјективне претпоставке неуспелог подстрекавања

На субјективном плану захтева се тзв. двоструки умишљај (Fischer 2011, 265). Потребно је да код подстрекача постоји барем евентуални умишљај у односу на саму радњу подстрекавања, као и у односу на конкретна обележја кривичног дела (Kühl 2008, 754; Gropp 2015, 377). Умишљај подстрекача код неуспелог подстрекавања заправо се не разликује од оног који постоји код успелог подстрекавања.

Подстрекавање се мора односити на тачно одређено кривично дело (Jovančević 2008, 256). Наравно, као и код успелог подстрекавања, не захтева се да дело буде одређено у свим појединостима (Schünemann 2007, 2126), довољно је да подстрекач означи дело у битним цртама (Jovančević 2008, 257). У којој мери је потребно да дело буде конкретизовано зависи и од врсте кривичног дела, па ће тако код неких кривичних дела индивидуализовање жртве бити ирелевантно (имовински

деликти), док ће у односу на нека друга кривична дела то бити одлучујуће (дела против живота и тела) (Fischer 2011, 264–265). Мерило је да ли укључивањем другог већ наступа повећано угрожавање заштићеног добра; односно дело мора бити тако прецизирано да га је други могао извршити да је хтео (*Der Anstifter muss die Tat so konkretisiert haben, dass der andere sie begehen könnte, wenn er wollte*) (Gropp 2015, 377). Тако је у једном случају оптужени који се налазио у притвору покушао убедити другог затвореника да усмрти јавног тужиоца који је поступао у његовом предмету. Јасно је да су димензије неправда у довољној мери одређене (Roxin 2003, 295). Подстрекавање, па и неуспело, односи се на одређено лице, које подстрекач не мора лично познавати, или на одређени круг лица; упућивање подстицајне изјаве потпуно неодређеном кругу људи не сматра се подстрекавањем. Такође, није нужно да је идентитет подстрекача познат потенцијалном извршиоцу. Кажњиве су и подстицајне изјаве које су анонимне или псеудонимне, под условом да су јасно усмерене на изазивање одлуке да се изврши кривично дело (Schünemann 2007, 2126–2127).

У ранијој немачкој судској пракси, као и у знатном делу литературе заступан је став о томе да покушај подстрекавања мора бити „озбиљан” (*ernstlich*) (видети Welzel 1965, 106). У новијој теорији доминира став да је ово у ствари један погрешан приступ, јер се ту заправо ради о чистој проблематици умишљаја (Schünemann 2007, 2124). Ко нпр. другог наводи на убиство своје таште, неће бити кажњен, уколико није озбиљно то мислио и полази од тога да га адресат неће озбиљно схватити. Али, њему у суштини овде недостаје умишљај усмерен на усмрћење другог, што је неопходно за било коју форму подстрекавања на убиство. Ако напротив, подстрекач рачуна са тим да његово подстицање другог може бити озбиљно схваћено и извршено постојаће кажњив покушај подстрекавања са евентуалним умишљајем. Свеједно је колико су из перспективе подстрекача „озбиљно” звучале његове речи (Roxin 2003, 293).

Постојаће покушај подстрекавања и у случају када подстрекач узалудно наводи другог да уместо једног дела изврши неко сасвим друго дело (*Umstiftung*), или га безуспешно наводи да уместо основног облика учини тежи облик дела,

или теже истоврсно кривично дело (*Übersteigerung*). Исто и код умишљајног ексцеса извршиоца (*vorsätzlicher Täterexzeß*) где недостаје подстрекавање у односу на извршено дело, али постоји покушај подстрекавања у односу на првобитно планирано дело: нпр. А наводи Б да изврши разбојништво у односу на лице Ц, што овај испрва прихвати, али од тога касније одустане и усмрти лице Ц – А ће одговарати на неуспело подстрекавање на разбојништво, док ће Б одговарати за убиство (Roxin 2003, 295).

У немачкој доктрини владајући је став да се одредба о покушају подстрекавања не односи на агента провокатора (*agent provocateur*) (Schünemann 2007, 2125). Провокатор који би наводио другога на извршење кривичног дела, али не с циљем да наступи повреда заштићеног добра, већ да учинилац буде ухваћен на делу у фази покушаја, не кажњава се за покушај подстрекавања уколико други прозре његову намеру и одбије захтев. Овде се некажњавање оправдава недостатком потребног умишљаја (Roxin 2003, 293–294). Сличан је став био изражен и у нашој ранијој литератури, указивањем на то да умишљај подстрекача треба да је управљен на довршење дела, па је услед тога искључивана одговорност агента провокатора (Аćимовић 1937, 58). Међутим, изричита одредба Законика о кривичном поступку (član 185, stav 4) којом је предвиђена забрана за прикривеног иследника да подстрекава на извршење кривичног дела чини ово питање неспорним у нашем кривичном праву, тј. прикривени иследник не сме имати улогу агента провокатора (Stojanović 2020, 279).

Када је реч о неподобном покушају подстрекавања и питању његове кажњивости мишљења у науци се разликују. Неподобан покушај подстрекавања постоји не само у случају подстрекавања некога ко је већ чврсто одлучио да учини кривично дело, већ и онда када је од самог старта дело немогуће извршити, нпр. жртва на чије усмрћење је неко подстрекаван више није у животу, или навођење на сведочење које се погрешно сматра лажним (па не долази у обзир давање лажног исказа) (Roxin 2003, 295–296; Schünemann 2007, 2128). Док владајуће схватање полази од тога да се кажњава и таква врста неуспелог подстрекавања, у мањини су аутори који заступају став о некажњивости за случај када подстрекач наводи другога

на извршење кривичног дела, за које он зна да га је немогуће извршити, због неподобности средства или предмета.¹² Истиче се да је кажњавање неподобног покушаја подстрекавања криминалнополитички недовољно смислено, јер се ради од последице толико удаљеним припремним радњама, да потреба за њиховим кажњавањем није очигледна (Roxin 2003, 296).

Третирање заблуде подстрекача прати основна правила (Schünemann 2007, 2129). Када подстрекач не зна за чињенице које улазе у биће кривичног дела, или дело не чине противправним, недостаје му потребан умишљај. Када А наводи Б да пуца у Ц полазећи погрешно од тога да се Б налази у позицији нужне одбране, његов умишљај није усмерен на вршење кажњиве радње, тако да одговорност за неуспело подстрекавање отпада; долази у обзир ипак нехатно лишење живота (Roxin 2003, 296).

Од значаја је и разграничење између покушаног подстрекавања и покушаног посредног извршилаштва. Тако се према ставу немачке доктрине неће казнити за неуспело подстрекавање учинилац који подстрекава душевно оболелог да изврши неко теже кривично дело, а овај то одбије, или му се дело изјалови већ у стадијуму припремања. Овде би било могуће једино посредно извршилаштво, али под условом да је дело доспело до кажњивог стадијума (Kühl 2008, 754). Као мерило диференцирања користи се субјективни елемент. Уколико подстрекнутом недостаје потребни умишљај, а то је познато подстрекачу, а дело није довршено, на страни оног ко је наводио на вршење кривичног дела не постоји покушај подстрекавања, већ покушај посредног извршилаштва. У супротном, када подстрекачу није познато да га је прималац изјаве погрешно схватио, па не поступа умишљајно, радиће се о покушају подстрекавања (непотпуно подстрекавање) (Schünemann 2007, 2125–2126).

ПРАВНА ПРИРОДА НЕУСПЕЛОГ ПОДСТРЕКАВАЊА

У литератури, како нашој, тако и страној, а пре свега немачкој, нарочито је спорно питање правне природе неуспелог подстрекавања. У основи, могуће је издвојити два основна

12 Такво схватање присутно је и у нашој старијој литератури; видети Marković 1909, 482.

становишта: једно које неуспело подстрекавање третира као припремну радњу и друго које овај институт везује за саучесништво и одређује га као покушај подстрекавања (Kandić 1981, 236–237). Заиста, према својој структури неуспело подстрекавање упућује и на саучесништво, али и на припремне радње. Најпре, за њега је карактеристична везаност за одређено дело, као учешће у том делу, што онда ову радњу системски приближава подстрекавању, али она у концепцији акцесорности, јер недостаје главно дело, није саучесничка радња, док је с друге стране очигледно да се ради о једној радњи из припремне фазе (Вашић 1986, 376). Осим ова два основна становишта присутно је и схватање о неуспелом подстрекавању као посебном кривичном делу.

Основ везивања неуспелог подстрекавања за фазу припремања кривичног дела могао би се пронаћи и у нашем раније важећем кривичном законодавству које је широко прихватало кажњавање за само припремање кривичног дела и које је садржало одредбу којом су биле дефинисане типичне припремне радње, па би тако навођење другог на извршење кривичног дела које није ни започето одговарало радњи којом се стварају услови за непосредно извршење кривичног дела (Kandić 1981, 237). У једном краћем периоду након завршетка Другог светског рата сматрало се да је неуспело подстрекавање и изричито било подведено под припремне радње, тако да питање његове правне природе углавном није изазивало правнодогматске дилеме. Тако се у Коментару Општег дела Кривичног законика под редакцијом Моше Пијаде истиче да је подстрекач одговоран и у случају када његово подстрекавање не успе, тј. кад подстрекач својом радњом не изазове код лица које је подстрекао одлуку за извршење кривичног дела. У таквим случајевима дело подстрекача има значај припремне радње за извршење кривичног дела на које он наводи неко лице. Таква делатност, према законској терминологији, значи *тражење лица* које би имало извршити намеравано кривично дело (Pijade 1948, 101–102).¹³ Ипак, ово схватање

13 У члану 20. Законика који је био одређен насловом припремне радње стајало је: За радње којима се припрема тешко кривично дело, ако су изражене у одређеном виду набављања или оспособљавања оруђа и средстава, стварања повољних услова за извршење кривичног дела, или тражења лица које би имало извршити намеравано кривично дело, учинилац је кривично одговоран као за извршено кривично дело.

у тадашњој југословенској литератури није било једнодушно прихваћено, јер су постојала схватања да ако подстрекач не успе да формира умишљај другог онда таква радња представља покушај подстрекавања, који законом није кажњив (Frank 1950, 104), с обзиром на то да се такав покушај не може поистоветити са припремним радњама, које имају другачију природу у односу на неуспело подстрекавање. Основни аргумент против подвођења неуспелог подстрекавања под припремање кривичног дела ослоњен је на карактер покушаја навођења другог на извршење кривичног дела, као једне радње која је још удаљенија од извршења кривичног дела од самих припремних радњи. Изједначавање неуспелог подстрекавања и припремних радњи би према овом ставу значило фактичко проширење кажњивости и на оне радње које претходе припремању, што је било у супротности са раније владајућим мишљењем да су припремне радње први кажњиви стадијум у остварењу кривичног дела (Kandić 1981, 238–239). Данас је ипак, нарочито у немачкој литератури, владајући став да неуспело подстрекавање у суштини представља једну кажњиву припремну радњу (Roxin 2003, 286), која је због своје опасности стављена под претњу казном (Stojanović 2014, 13).

Друга група схватања, полазећи од тога да је КЗ СФРЈ, као и претходна новела КЗ из 1951. године, неуспело подстрекавање инкриминисао у оквиру материје која регулише саучесништво,¹⁴ заузимала је став да је неуспело подстрекавање по својој правној природи покушај подстрекавања, јер предузета радња навођења у свом исходу није произвела жељени резултат. Према овом гледишту неуспело подстрекавање у суштини представља недовршену саучесничку радњу (Kandić 1981, 240), која одговара свршеном (довршеном) покушају ако је подстрекач код другог лица створио одлуку да изврши кривично дело, које он из неког разлога није ни започео, или несвршеном (недовршеном) покушају, када је успех навођења потпуно изостао, јер код другог није ни створена одлука да изврши кривично дело. Сматрало се да је на тај начин закон напустио акцесорну природу саучесништва и у односу на

14 То је био случај и са Кривичним закоником из 1929. године, који је у § 34. под насловом подстрекавање и помагање инкриминисао и неуспело подстрекавање (Ко другог умишљено покуша навести или подстрекнути на учињење каквог злочинства, казниће се блаже за тај покушај).

неуспело подстрекавање определио се за принципалну теорију (Tašović 1956, 127). Ово схватање ипак није било доминантно, због убедљивости противаргумената. Наиме, неуспело подстрекавање није ни подстрекавање ни саучесништво, јер ту не долази до противправног остварења законског бића дела. У питању је једна неуспешна „саучесничка” радња која спада у фазу припремања дела (Вајић 1986, 376). За постојање саучесништва потребно је главно дело, односно извршилац таквог дела, као и допринос саучесника његовом извршењу (Kambovski 2006, 540). Управо због тога што код неуспелог подстрекавања недостаје главно дело (дело извршиоца) и поред тога што је његова кажњивост предвиђена одредбом која је сврстана у област саучесништва, оно не представља прави случај саучесништва. Због тога се у немачкој литератури говори о тзв. прелиминарном ступњу учествовања, који припада претпољу криминалитета, што због удаљености напада на правно добро захтева нарочита мерила за процену легитимитета такве интервенције (Kühl 2008, 751). Међутим, иако неуспело подстрекавање не представља саучесништво, јер у остварењу кривичног дела не учествује више лица, његова веза са саучеснишвом као институтом није сасвим прекинута. Осим тога што подстрекавање и у овом случају мора да испуни све услове у погледу кривичног дела на које се подстрекава као и у случају да је дошло до његовог извршења, односно његовог кажњивог покушаја, кажњивост и одмеравање казне за неуспело подстрекавање зависи од казне која је прописана за кривично дело на које се подстрекавало (Stojanović 2014, 13), тако да се у извесном смислу може говорити о тзв. хипотетичкој акцесорности (Jescheck 1978, 571).

Коначно, у нашој теорији присутан је и став да неуспело подстрекавање представља по својој правној природи засебно кривично дело, деликт *sui generis*, предвиђен у Општем делу (Kandić 1981, 242–245; Stojanović 2014, 13). Иако постоје аргументи за такав став, нарочито полазећи од приговора и недостатака претходно наведених схватања, чини се да ипак и оно може бити предмет критике. Пре свега, кажњивост неуспелог подстрекавања је условљена тежином или природом дела на које се друго лице неуспешно наводи, с обзиром на то да је потребно да то буде неко теже кривично дело, или лакше

дело чији је покушај кажњив, а осим тога и распон казне се везује за дело на које је подстрекавање усмерено. Одсуство самосталног казног распона делује против схватања да се неуспело подстрекавање може третирати као самостално кривично дело.¹⁵ Иначе, у Нацрту КЗ из 1951. године неуспело подстрекавање је било предвиђено као посебно кривично дело у члану 153. (видети Објашњења 1951, 103), али се није нашло у завршној верзији, па није ни усвојено. Слично се и у појединим законодавствима неуспело подстрекавање кажњава кроз засебну инкриминацију. Тако је у Енглеској ранији деликт навођења на кривично дело (*incitement*) замењен законом из 2007. године (*The Serious Crime Act*) новим деликтом под називом навођење и помагање (*encouraging and assisting*) и за његово постојање довољно је да једно лице наводи друго на извршење кривичног дела, а да то дело не буде извршено (Jefferson 2013, 391), тако да је у питању чисто делатносно кривично дело (*conduct crime*) (Card 2012, 546). И у америчком кривичном праву ово питање се решава кроз засебну инкриминацију – *solicitation*, с тим што је негде оно кажњиво искључиво уколико се други наводи да учини теже кривично дело, али има и таквих јурисдикција где се оно може односити на било које кривично дело (Samaha 2011, 265–267).

НЕУСПЕЛО ПОДСТРЕКАВАЊЕ И СТИЦАЈ

Према општем учењу о стицају кривичних дела покушај подстрекавања је супсидијаран у односу на успело подстрекавање на покушано или довршено дело.¹⁶ Чим подстрекнути ступи у стадијум покушаја отпада могућност примене института неуспелог подстрекавања, услед постојања подстрекавања на покушано дело, које са своје стране стоји иза кажњивости подстрекавања на довршено кривично дело (Roxin 2003, 301).

15 Управо је околност да § 30 немачког Кривичног законика, за разлику од ранијег § 49а, не упућује на властити казни распон, већ претњу казном оријентише на биће на које је умисљај био усмерен, основни разлог против става о неуспелом подстрекавању као засебном кривичном делу. Вид. Roxin 2006, 286.

16 Све до 1943. године у немачком праву постојала је изричита одредба, којом је и формално био предвиђен супсидијаритет покушаног подстрекавања (Schünemann 2007, 2135).

Уколико извршилац дело на које је навођен оствари у својој блажој форми, према ставу који се заступа у немачкој теорији постојаће идеални стицај између неуспелог подстрекавања и подстрекавања на довршено лакше кривично дело (Schünemann 2007, 2136). Међутим, према решењу од кога полази наше кривично право (član 37, stav 2. i 3. KZ) ако је извршилац извршио лакше кривично дело од оног на које се подстрекавање односи, а које би било њиме обухваћено (тзв. негативни квантитативни ексцес), подстрекач ће се казнити за кривично дело које је учињено, осим уколико би био строже кажњен за неуспело подстрекавање. Дакле, у овом случају нема стицаја, већ се одступа од основног правила да саучесник одговара у границама свог умишљаја и предност се даје акцесорној природи саучесништва, тако да и неуспели подстрекач одговара за оно дело које је учињено, осим када би му применом члана 34. став 2. КЗ била изречена строжа казна.

Неуспело подстрекавање је супсидијарно и онда када подстрекач након неуспеха свога труда да другог убеди да изврши дело, сам или као саизвршилац оствари то исто дело (Roxin 2003, 301), с обзиром на то да сопствено (покушано или довршено) дело представља интензивнији напад на правно добро од неуспелог подстрекавања (Schünemann 2007, 2137). Супсидијарно је неуспело подстрекавање и у ситуацији када подстрекач након неуспеха свог првобитног навођења пронађе другога који деликт изврши или само покуша, јер су све деликтне радње подстрекача управљене на напад против истог правног добра и неуспело подстрекавање је само резервна могућност кажњавања уколико нису остварене претпоставке за кажњивост последице која се састоји у повреди или интензивнијем угрожавању (Roxin 2003, 302).¹⁷

Спорно је питање како третирати стицај неуспелог подстрекавања и помагања у покушаном или довршеном делу. С правом се и овде мора заступати супсидијарност неуспелог подстрекавања. У помагању је садржан интензивнији захват у туђа добра него код неуспелог подстрекавања (Roxin 2003, 302), јер оно представља саузроковање успеха, па је од већег значаја од неуспелог подстрекавања, које увек остаје без успеха

¹⁷ Новија немачка судска пракса ипак у оваквим случајевима заузима став о постојању реалног стицаја (Schünemann 2007, 2137).

и исцрпљује се у самом покушају стварања одлуке код другог да изврши кривично дело (Zlatarić 1956, 98). Треба одбацити и претпоставку постојања реалног стицаја између неуспелог подстрекавања и саучесништва у довршеном деликту, када се саучесништво темељи на једној новој одлуци, која следи након неуспелог подстрекавачког труда. Такође, и у овом случају је исто правно добро у већој мери нападнуто чином реално остварене саучесничке радње (Roxin 2003, 302).

КАЖЊИВОСТ НЕУСПЕЛОГ ПОДСТРЕКАВАЊА

Није сваки покушај навођења другога на извршење кривичног дела кажњив. Неуспело подстрекавање је кажњиво само ако се подстрекавало на кривично дело чији је покушај кажњив. Законодавац дакле изједначава кажњавање за неуспело подстрекавање са покушајем (Kambovski 2006, 541). Најпре, кажњавање за неуспело подстрекавање зависи од тога да ли је покушај дела кажњив, а затим, уколико јесте, оно се кажњава као покушај, што значи да ће на таквог учиниоца бити примењена казна прописана за кривично дело на које је подстрекао другога, или ублажена казна.

Криминалнополитички разлог инкриминисања неуспелог подстрекавања лежи у апстрактној опасности коју онај ко наводи другог на извршење кривичног дела ствара нападом на одређено правом заштићено добро, започињањем каузалног тока над којим онај који га је покренуо више нема могућност потпуне контроле и владања над њим (Bock 2018, 633). Премда је ово неспорно, као што је уосталом и став да за неуспело помагање не треба кажњавати, није лако објаснити чињеницу да се не кажњава за неуспело саизвршилаштво. Неуспело саизвршилаштво је сасвим могуће замислити, а у случају када радња једног саизвршиоца није радња извршења и када он не може да одговара као самостални извршилац он за разлику од неуспелог подстрекача остаје некажњен, што се тешко може прихватити (Stojanović 2014, 13).

ЗАКЉУЧАК

Као што се из претходног дела рада може видети, неуспело подстрекавање представља један у судској пракси можда не толико чест, али свакако важан инструмент криминалне политике, који омогућава кажњавање оног лица које без успеха подстрекава другог на извршење кривичног дела. Криминална енергија испољена у покушају навођења другог на остварење неправга заснива одговорност, без обзира што потенцијални извршилац није предузео кажњиву радњу. Полазећи од тога да је неуспело подстрекавање одавно предмет законодавног регулисања у нашем кривичном праву, могло би се очекивати да су у науци и пракси на одговарајући начин расветљене све његове стране. Насупрот томе, иако је уложено доста труда и постигнути су одговарајући резултати у научној и практичној обради овог института, поједини његови аспекти остали су спорни, што се пре свега односи на питање његове правне природе.

Премда структурално везано за материју саучесништва неуспело подстрекавање се не може квалификовати као форма саучесништва, јер се у недостатку главног дела одговорност заснива искључиво на радњи подстрекавања, што се противи основном учењу о саучесништву, које је акцесорне природе и своди се на учествовање у туђем делу. Тврдња да се законодавац инкриминисањем неуспелог подстрекавања определио за тзв. принципалну теорију саучесништва, чинећи изузетак у односу на акцесорну теорију, иако присутна у добром делу наше литературе има слабо упориште, јер условљеност кажњавања неуспелог подстрекавања кажњивошћу покушаја дела на које се подстрекавало ипак задржава какву такву везу са акцесорношћу. Уосталом, када је реч о објективним и субјективним претпоставкама неуспелог подстрекавања, углавном се захтева исто што и за успело подстрекавање. С друге стране, једнако је тешко бранити став да је неуспело подстрекавање засебно кривично дело, предвиђено у Општем делу, јер оно нема све одлике кривичног дела, с обзиром на то да му није придружен властити казнени распон, тако да представља једну *sui generis* кажњиву радњу, инкриминисану нормативном техником која није уобичајена. Владајуће

схватање у науци полази од тога да се без обзира на то што се употребљава израз покушај подстрекавања заправо ради о једној кажњивој припремној радњи, мада ни та група мишљења није имуна на приговор непоклапања типичних радњи из фазе припремања кривичног дела са „тражењем лица” које би извршило кривично дело. Опредељивање за било коју варијанту у погледу догматског сврставања неуспелог подстрекавања наилази стога на озбиљне потешкоће, тако да је питање његове правне природе и даље отворено. Наведене правнодогматске потешкоће ипак не умањују криминалнополитичку потребу за кажњавањем неуспелог подстрекавања, које је због свог опасног карактера оправдано запређено казном. Претња казном је додуше везана пре свега за тежа кривична дела, што представља решење које је углавном прихваћено и у упоредном кривичном праву и које је сасвим оправдано, јер би успостављање одговорности за покушај навођења на било које кривично дело, па и на она најлакша, значило неприхватљиво проширивање криминалне зоне.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Aćimović, M. Miodrag. 1937. *Krivično pravo. Opšti deo*. Subotica.
- Baćić, Franjo. 1986. *Krivično pravo. Opći dio*. Zagreb.
- Bloy, René. 1992. “Grund und Grenzen der Strafbarkeit der mißlungenen Anstiftung”. *Juristische Rundschau* (12), 493–497.
- Bock, Dennis. 2008. “Die Anstiftung des zur Tat bereits Entschlossenen – zum Begriff des »alias« oder »omnimodo facturus«”. *Juristische Rundschau* (4), 143–146.
- Bock, Dennis. 2018. *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. Berlin: Springer.
- Card, Richard. 2012. *Card, Cross and Jones Criminal Law*. Oxford.
- Fischer, Thomas. 2011. *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*. München.
- Frank, Stanko. 1950. *Kazneno pravo. Bilješke o Općem dijelu Krivičnog zakonika od 4. XII 1947*. Zagreb.

- Gropp, Walter. 2015. *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. Berlin: Springer.
- Jefferson, Michael. 2013. *Criminal Law*. Harlow (etc).
- Jescheck, Hans-Heinrich. 1978. *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*. Berlin.
- Jovančević, Nedeljko. 2008. *Podstrekavanje – oblik saučesništva i samostalno krivično delo*. Beograd: Službeni glasnik.
- Kambovski, Vlado. 2006. *Kazneno pravo. Opšt del*. Skopje.
- Kandić, Zorica. 1981. „Pravna priroda i kažnjivost neuspelog podstrekavanja”, *Arhiv za pravne i društvene nauke* (2), 235–249.
- Kindhäuser, Urs. 2011. *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. Baden-Baden.
- Krivični zakonik [KZ] „Sl. glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.
- Kühl, Kristian. 2008. *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. München.
- Lazarević, Ljubiša. 2006. *Komentar Krivičnog zakonika*. Beograd: Savremena administracija.
- Marković, Božidar. 1909. *Krivično pravo. Druga knjiga*. Izradio: Živko Topalović, Beograd.
- Objašnjenja uz Nacrt Krivičnog zakonika FNRJ*. 1951. Beograd: Službeni list.
- Pijade, Moša. 1948. *Komentar Opšteg dela Krivičnog zakonika*. Beograd.
- Roxin, Claus. 2003. *Strafrecht. Allgemeiner Teil. Band II. Besondere Erscheinungsformen der Straftat*. München.
- Samaha, Joel. 2011. *Criminal Law*. Wadsworth.
- Schünemann, Bernd. 2007. *Leipziger Kommentar. Strafgesetzbuch*, Berlin: De Gruyter Recht.
- Srzentić, Nikola, Stajić Aleksandar i Ljubiša Lazarević. 2000. *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd: Savremena administracija.

- Stojanović, Zoran. 2014. „Položaj saučesnika u krivičnom pravu: između akcesornosti i samostalnosti”, u: *Kaznena reakcija u Srbiji. IV deo*, ur. Đorđe Ignjatović, 1–16. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Stojanović, Zoran. 2020. *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Stratenwerth, Günter and Lothar Kuhlen. 2011. *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. München.
- Tahović, Janko. 1956. *Komentar Krivičnog zakonika*. Beograd: Savremena administracija.
- Vuković, Igor. 2016. „Značaj određenosti dela izvršioca za postojanje podstrekavanja i javno pozivanje na vršenje krivičnog dela”, *Revija za kriminologiju i krivično pravo* (2–3), *Crimen* (3), 311–326.
- Zlatarić, Bogdan. 1956. *Krivični zakonik u praktičnoj primjeni. I. Svezak. Opći dio*. Zagreb: Narodne novine.
- Welzel, Hans. 1965. *Das Deutsche Strafrecht. Eine systematische Darstellung*. Berlin.

Ivan Đokić*

Faculty of Law, University of Belgrade

ON THE NOTION AND LEGAL NATURE OF THE UNSUCCESSFUL INCITEMENT

Resume

In the Serbian criminal legislation, as well as in most foreign legislations, the starting point is that under certain conditions, the instigator who unsuccessfully induces another to commit a crime also deserves punishment. Criminalpolitically, the punishability of unsuccessful (attempted) incitement is justified by a special danger to the protected good, which creates a person in the role of instigator by starting a causal course over which he no longer has power. Punishment, however, is conditioned by the nature and gravity of the crime to which it was incited. Although the provision prescribing unsuccessful incitement in Serbian Criminal Code is grouped among the provisions regulating complicity, it due to the absence of the main offence, ie. non-existence of a perpetrator of a criminal offence, does not represent a form of complicity, but a specific punishable preparatory action, which could be claimed to have characteristics of separate crime. In addition to the issue of the legal nature of unsuccessful incitement, the paper also discusses its manifestations, as well as the preconditions for the application of Article 34 (2) of the Criminal Code, which in Serbian criminal law stipulates liability for unsuccessful incitement. In considering these issues, the author uses the available domestic, as well as relevant foreign, primarily German literature, which pays somewhat more attention to this issue.

Keywords: unsuccessful incitement, preparation, attempt, complicity, intent

* E-mail address: djokic@ius.bg.ac.rs.

*Марија Караникић Мирић**

Правни факултет, Универзитет у Београду

ПРОМЕЊЕНЕ ОКОЛНОСТИ И РАСПОДЕЛА РИЗИКА У УГОВОРНОМ ПРАВУ

Сажетак

У европској теорији уговорног права одскора је позната подела правних система на отворене и затворене, према томе да ли познају посебна правила о једностраној ревизији уговора због промењених околности. Отворени системи садрже посебна правила која допуштају правичну измену садржине пуноважног уговора на захтев стране која је погођена промењеним околностима. Није неопходно да се друга страна сагласи с траженом изменом. Интереси друге уговорне стране, која је по дефиницији савесна, штите се постављањем услова под којима погођена страна може да оптира за ревизију. Избор погођене стране између раскида уговора и ревизије уговорне садржине није у потпуности слободан. Затворени системи немају посебна правила о утицају отежаног испуњења односно промењених околности на обавезе уговорних страна, а ако познају овај институт, онда уговорнику који је погођен промењеним околностима допуштају само да раскине уговор. Погођена страна не може да примора другу страну на останак у уговору измењене садржине. Српско право се по овом критеријуму сврстава у затворене правне системе, јер не допушта измену уговора на захтев стране која је погођена промењеним околностима, већ само на захтев или уз пристанак друге уговорне стране. Уговорни поверилац трпи већу правну

* Имејл-адреса: marija@ius.bg.ac.rs.

несигурност ако за судску измену уговорне садржине није неопходан његов пристанак. Стога се у овом раду разматра питање расподеле ризика промењених околности.

Кључне речи: Промењене околности, отежано испуњење, расподела ризика, раскид уговора, судска ревизија уговора

ПРОМЕЊЕНЕ ОКОЛНОСТИ У СРПСКОМ УГОВОРНОМ ПРАВУ

Установа промењених околности није постојала у Грађанском законуку за Краљевину Србију из 1844, а домаћа правна теорија из времена његовог важења закључивала је да ако због промењених околности постане неопходно да се неки уговори раскину или измене, то не може суд, него само законодавац (Krulj 1967, 120–121). Исто је било у другим законцима који су важили на територији некадашње Југославије. Неки од њих садржавали су само посебна правила о утицају промењених околности на уговоре одређене врсте: рецимо, на предуговор (AGZ, § 936) или уговор о делу (OIZ, čl. 359). Опште правило о промењеним околностима први пут је кодификовано у Општим узансама за промет робом. Нешто другачији режим од тога био је предложен у Скици за законик о облигацијама и уговорима, а важећа општа правила налазе се у Закону о облигационим односима. Закон садржи и посебна правила о утицају промењених околности на предуговор (ZOO, čl. 45).

Опште узансе за промет робом (1954)¹

Опште узансе су садржавале следеће решење (Opšte uzanse, br. 55–59): Ако због неког изванредног догађаја

¹ Опште узансе је донео Пленум главне државне арбитраже на заседању одржаном 18. јануара 1954. Послови промета робом, по самим Општим узансама, обухватају пре свега послове купопродаје, а потом и послове размене, посредништва, заступништва, комисиона, превоза, отпреме, ускладиштења и осигурања. Државне арбитраже су касније постале привредни судови. До ступања на снагу ЗОО, у поступцима за које су надлежни привредни судови, важила је оборива претпоставка да су уговорне стране пристале на примену Општин узанси (Uzansa br. 2). Од ступања на снагу ЗОО примена Општин узанси мора посебно да се уговори у питањима која су уређена одредбама ЗОО (ZOO, čl. 1107), при чему се, наравно, не може уговорити примена кодификованог обичаја који је супротан императивним одредбама закона.

који се није могао предвидети у време закључења уговора, испуњење уговорне обавезе постане *претерано отежано* за једну страну, или би јој нанело *претерано велики губитак*, она може да захтева да се уговор измени или раскине, под условом да су промењене околности наступиле пре истека рока одређеног за испуњење њене обавезе. При одлучивању да ли је захтев за измену или раскид уговора оправдан, као и да ли ће се уговор изменити или раскинути, води се рачуна о циљу уговора, о нормалном ризику код уговора те врсте, о трајању и дејству изванредних догађаја, као и о интересима једне и друге уговорне стране.

У Општим узансама наведени су и неки примери изванредних догађаја због којих се може тражити измена или раскид: природни догађаји, као што су суша, поплава, земљотрес; управне мере, као што су забрана или ограничење увоза или извоза и друга ограничења промета робом, промена система цена, промена тарифа и прописаних цена, промена стандарда; економске појаве, као што је изузетно нагли и велики пад или скок цена. Тај списак није исцрпан, него је индикативан. Због изванредних догађаја могу се изменити оне одредбе уговора на које је тај догађај утицао, као што су одредбе о цени, количини предмета, висини других обавеза, времену, месту, начину испуњења уговора, или се може одредити нешто друго.

Кад једна уговорна страна тражи измену уговора, друга страна може да одустане од уговора, у ком случају се сматра као да уговор није био ни закључен. Кад једна уговорна страна тражи раскид, друга може да захтева да се уговор одржи на снази, предлажући измену одредаба уговора.

Општим узансама је предвиђено, дакле, да уговорна страна која је погођена промењеним околностима може да захтева раскид или ревизију уговора по своме нахођењу, али не може да исходuje ревизију ако се друга уговорна страна томе противи. Ако погођена страна захтева измену уговорне садржине, друга страна то може да избегне тако што ће одустати од уговора. До измене уговора може да дође само уз пристанак или на предлог уговорне стране која није погођена промењеним околностима.

Скица за законик о облигацијама и уговорима (1969)

У Скици за законик о облигацијама и уговорима предложено је другачије решење (Skica, чл. 103–104): Ако после закључења уговора наступе околности које се нису могле предвидети, а које *отежавају испуњење обавезе* једне стране у тој мери да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима страна уговорница, и да би по општем мишљењу било неправично одржати га на снази такав какав је, суд може на захтев те стране да раскине уговор. Суд неће раскинути уговор ако друга страна пристане да се одговарајући услови уговора правично измене.

Ако изрекне раскид суд ће на захтев друге стране обавезати уговорника који је тражио да се уговор раскине да другој страни накнади правичан део штете коју трпи због тога. При одлучивању о раскидању уговора, односно о његовој ревизији на основу предлога друге стране, суд се руководи начелима поштеност промета, водећи рачуна нарочито о циљу уговора, о нормалном ризику код уговора те врсте, о општем интересу, као и о интересима једне и друге стране.

Скицом је, дакле, било предложено да страна којој је отежано испуњење може једино да захтева судски раскид уговора, а друга страна то може да избегне ако предложи да се одговарајуће уговорне одредбе правично измене. Тај систем је затворен, јер погођена страна не може да захтева измену уговора: судска ревизија уговора не може да се спроведе на њен захтев, а противно вољи друге уговорне стране.

Закон о облигационим односима (1978)

Законска правила о раскидању или измени уговора због промењених околности (ZOO, чл. 133–136) разликују се од решења које је било предложено Скицом. Да би се применила законска правила потребно је да су за време трајања уговорног односа наступиле неке околности које погођена страна није била дужна да узме у обзир у време закључења односно околности које није могла да избегне или савлада. Потребно је још да је погођеној страни због тога *отежано испуњење*, или да *више не може да се оствари сврха уговора*,

а у сваком случају да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорника и да би по општем мишљењу било неправично да се одржи на снази такав какав јесте. Погођена уговорна страна може да се позове само на оне промењене околности које су наступиле пре истека рока одређеног за испуњење њене обавезе.

На пример, када се купац непокретности позвао на избијање оружаних сукоба на територији некадашње СФРЈ као раскидни разлог, суд је истакао да је у часу избијања оружаних сукоба купац већ каснио с исплатом цене и да стога нема право на раскид (Presuda VSS, Prev. 41/2001). Није допуштено позивање на промењене околности након што су уговорне обавезе извршене (Presuda VSS, Prev. 81/99). Губитак економског интереса за даљу сарадњу након што су уговорне стране извршиле уговор о заједничком улагању (изградиле су хладњачу, тако што је једна подигла зграду, а друга уградила компресор), не може бити разлог за раскид због промењених околности, јер су све уговорне обавезе већ испуњене (Presuda VPS, Pž. 9163/98).

У теорији се истиче да отежано испуњење или немогућност остварења сврхе уговора морају постојати у часу подношења тужбеног захтева. Није довољно, дакле, да су се услови за позивање на промењене околности стекли после закључења уговора а пре него што је погођена страна пала у доцњу; неопходно је да ти услови не отпадну до подношења тужбе (Kovačević-Kuštrimović 1979, 301).

Погођена страна може да захтева да се уговор раскине, што друга страна може да спречи ако понуди или пристане да се одговарајући услови уговора правично измене. При одлучивању о раскидању уговора, односно о његовој измени, суд се руководи начелима поштеног промета, водећи рачуна нарочито о циљу уговора, о нормалном ризику код уговора односне врсте, о општем интересу, као и о интересима обеју страна. Ако изрекне раскид уговора, суд ће на захтев друге стране обавезати страну која га је захтевала да накнади другој страни правичан део штете коју трпи због тога.

У сваком случају, уговорна страна којој је отежано испуњење обавезе не може самостално да исходује судску измену

уговорне садржине: ревизија уговора је допуштена само на захтев или уз пристанак друге уговорне стране. Судови истичу да отежано испуњење не даје погођеној страни право да самостално одступи од онога што је уговорено, то јест да сама „ревидира” садржину уговора (Presuda PAS, Рж. 2205/2013). Погођена уговорна страна може само да захтева да се уговор раскине, што њен саговорник може да спречи, ако уместо раскида предложи да се уговор правично измени. Судови наглашавају да право на раскид уговора због промењених околности није условљено претходним подношењем захтева другој уговорној страни за измену уговора (Presuda VSS, Gzz. 9/94).

Генеза и изглед законског режима

Услови за позивање на промењене околности различито су формулисани у Општим узансама, Скици и ЗОО. Решење Општинских узанси у основним цртама одговара правилима италијанског Грађанског законика (Petrić 2007, 127). Једноставно је и сажето, полази од начела правне сигурности и поставља строге услове за раскид или измену уговора због промењених околности: Погођена страна мора да докаже да јој је због неког изванредног и непредвидљивог догађаја постало *претерано тешко* да изврши уговорну обавезу или да би јој испуњење те обавезе нанело *претерано велики губитак*. Судско задирање у пуноважан уговор на захтев једне уговорне стране допуштено је само ако се њен уговорни положај драстично погоршао због догађаја који не само да се није дао предвидети, него је још био изванредан, што значи нередован и неуобичајен. Строге одредбе Општинских узанси нису дословно примењиване, већ су наши привредни судови у периоду од 1954. до 1978. настојали да их тумаче тако да се обезбеди баланс између начела правне сигурности и еквивалентности узајамних давања (Krulj 1983, 400–401).

Услови за позивање на промењене околности нису постављени тако строго у Скици као што је случај у Општим узансама. У Скици се не тражи да промењене околности које *отежавају испуњење* обавезе једне уговорне стране буду изванредне; довољно је да се те околности нису могле предвидети. Поред тога, тражи се да је испуњење обавезе

отежано у мери да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорних страна и да би по општем мишљењу било неправично одржати га на снази без одговарајућих измена.

Правила ЗОО су еластичнија од оба наведена решења (Vizner 1978, 542). На првом месту, у закону се не помињу непредвидљивост и изванредност промењених околности, већ се тражи да погођена страна није била дужна да те околности узме у обзир у часу закључења уговора, односно да касније није могла да их избегне или савлада. Иста формулација постоји у чл. 74 Једнообразног закона о међународној продаји телесних покретних ствари, али у контексту ослобођења од одговорности за штету изазвану неиспуњењем.² У нашој литератури се чл. 74 Једнообразног закона помиње као узор за правило из ЗОО (Ковачевић-Куштримић 1979, 298; Ђурђевић 1995, 262). Међутим, то што у часу закључења уговора уговорна страна није била дужна да узме у обзир неке околности, односно то што касније није могла да их избегне или савлада, према Једнообразном закону може само да је ослободи од одговорности за штету изазвану неиспуњењем (Tunc 1966, 83–84), док по одредбама ЗОО представља услов под којим та уговорна страна може да захтева раскид или предложи ревизију. Друго, уговорна страна може да се позове на промењене околности и када јој због тога није отежано испуњење уговорне обавезе, ако због промењених околности више не може да се испуни сврха уговора. И треће, у сваком случају мора да буде очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорних страна и да би по општем мишљењу било неправично да се одржи на снази такав какав јесте.

Законодавац је пропустио да међу условима за позивање на промењене околности изричито помене *изванредност* и *непредвидљивост* околности које су наступиле после закључења уговора. Наместо тога прописао је да уговорна страна не може да се позива на промењене околности које је била дужна да узме у обзир у часу закључења, или је касније могла да их избегне или савлада.

2 Југославија није ратификовала Хашке конвенције из 1964, али су Једнообразни закони предвиђени тим конвенцијама утицали на Скицу и, последично, на ЗОО (Konstantinović [1969] 1996, 34).

Међутим, то не значи да се по закону више не тражи да промењене околности буду *непредвидљиве*: ни у систему ЗОО раскид или ревизију пуноважног уговора не може да захтева страна која је у часу закључења могла да предвиди промену околности. Ако је уговорна страна у часу закључења уговора могла да предвиди наступање одређених промењених околности, онда је била дужна да те околности узме у обзир приликом закључења и не може их касније истицати као разлог за раскид или ревизију уговора. Остаје само да се види по ком мерилу се, *ex post facto*, процењује да ли је у време закључења уговора уговорна страна могла да предвиди нешто што се доцније заиста догодило.

По објективном мерилу предвидљива је свака промена у околностима коју је хипотетички разуман уговорни дужник могао да предвиди у часу закључења. У тој конструкцији предвидљивост се разуме као објективно својство неког догађаја, и ако постоји макар један субјект који би на дужниковом месту могао да предвиди његово наступање, онда се мора узети да је тај догађај био предвидљив.

По субјективном мерилу предвидљивост зависи од уговорне позиције субјекта чије поступање је на процени. На пример, у француском праву дужник традиционално може да се ослободи обавезе само ако је испуњење постало немогуће због више силе (FGZ, чл. 1147 и 1148 по старој нумерацији). Судска пракса је стога почела да субјективизује појам више силе, односно да релативизује схватања о непромењивости, неотклоњивости и немогућности. Тако схваћена виша сила није само препрека која се апсолутно није могла савладати, него препрека коју дужник, с обзиром на обим и природу својих обавеза, није био дужан да савлада (Kruļj 1967, 34).

У субјективној парадигми се не поставља питање да ли би ико на дужниковом месту могао да предвиди наступање промењених околности, него да ли је дужник, с обзиром на обим и природу својих уговорних обавеза, био дужан да предвиди такву промену. У тој конструкцији догађај је непредвидљив ако се може рећи да *бежи разумном предвиђању*, односно ако је *нормално* или *разумно* непредвидљив (Kruļj 1967, 35). На то може да утиче и вероватноћа наступања неког догађаја. Некада

је та вероватноћа толико мала, да се од разумног уговорника не може основано очекивати да о томе води рачуна (Jankovec 1999, 137).

Рецимо, по природи ствари су предвидљиве оне промене које се могу означити као саставни део нормалног пословног ризика. Наши судови сматрају да нормалан ризик суше као природног феномена пада на закупца при закључењу уговора о закупу пољопривредног земљишта. Закупац је дужан да рачуна с тим ризиком и не може да захтева раскид или ревизију уговора због тога што су му смањени приходи због суше (Presuda OSZr, Gž. 1478/95).

Дакле, уговорна страна је дужна да узме у обзир све оно што је разумно предвидљиво, односно све што се налази у нормалној сфери њеног предвиђања, с обзиром на њену уговорну позицију. Догађај који је био разумно предвидљив у часу закључења уговорна страна не може доцније да истиче као раскидни разлог, без обзира на то да ли је о њему заиста размишљала у време када је ступала у уговорни однос.

Има аутора који сматрају да је (не)предвидљивост превазиђена категорија коју је законодавац с правом изоставио, зато што у савременом друштву, уз модерне начине информисања, мало шта може да се означи као непредвидљиво: ни нови прописи, ни економске појаве данас начелно нису непредвидљиви. Потребне савременог друштва говоре у прилог томе да питање предвидљивости треба оставити по страни и да треба прописати да уговорник не може да се позове на оне промењене околности које би разуман и пажљив човек на његовом месту узео у обзир приликом закључења (Kruļj 1983, 403).

Наши судови понекад погрешно сматрају да се може проценити да ли је уговорник био дужан да узме у обзир неку околност, а да се пре тога не утврди да ли је та околност била предвидљива (Presuda VSS, Rev. 1810/98). Тај став не образлажу и генерално пропуштају да размотре да ли страна може бити дужна да узме у обзир оно што се није могло знати, да ли је стандард предвидљивости субјективан или објективан, и томе слично.

Међутим, много је више одлука у којима судови отворено разматрају питање предвидљивости, да би утврдили шта је страна била дужна да је узме у обзир у време закључења (Odluka VSS, Rev. 623/97). На пример, наручилац специјалних уређаја не може да захтева раскид уговора у периоду од израде уређаја по његовом нацрту до испоруке, ако је у време закључења уговора могао да предвиди да ће да наступе поремећаји на тржишту, који су потом онемогућили употребу ових уређаја (Odluka VSBiH, Рž. 532/90). Очекивани пад вредности новца у инфлаторним условима није околност због које се може захтевати раскид уговора (Odluka VSH, Рž. 1700/88). Хиперинфлација може да буде разлог за позивање на промењене околности само ако није била очекивана у време закључења уговора, то јест ако се тада још није могла предвидети (Rešenje VSS, Rev. 1619/96).

ОТЕЖАНО ИСПУЊЕЊЕ И НЕМОГУЋНОСТ ДА СЕ ОСТВАРИ СВРХА УГОВОРА

Отежано испуњење подразумева да се у периоду од закључења уговора до доспећа уговорне обавезе десило нешто због чега је испуњење те обавезе постало теже него што се могло основано очекивати у време када је уговор закључен. У модерним европским правним системима чињеница *отежаног испуњења* може да буде један од елемената за примену правила о раскиду или ревизији уговора због промењених околности.

На пример, по правилу које је у француско право уведено 2016. године, потребно је да због промењених околности, које се нису могле предвидети у време закључења уговора, испуњење уговорне обавезе постане *претерано тешко* (*excessivement onéreuse*) за страну која није унапред прихватила тај ризик (FGZ, чл. 1195 по новој нумерацији). У италијанском праву се захтева да је, због неког изванредног и непредвидљивог догађаја, дугована престација постала *претерано тешка* (*eccessivamente onerosa*) за уговорну страну (IGZ, чл. 1467). У Општим узансама постављен је услов да је, због изванредног и непредвидљивог догађаја, једној страни постало *претерано тешко* да изврши уговорну обавезу, или да би јој испуњење нанело *претерано велики губитак* (Opšte uzanse, br. 55). У

Скици се тражи да је испуњење обавезе постало *отежано* због околности које се нису могле предвидети (Skica, čl. 103).

Израз *претерано* изостављен је из Скице и ЗОО. Тамо се помиње само отежано испуњење, а не претерано отежано испуњење. Међутим, то не значи да је допуштено да се уговор раскине или измени због незнатно отежаног испуњења (Ковачевић-Кушtrimовић 1979, 294). И Скица и ЗОО јасно предвиђају да испуњење мора бити отежано у мери да *уговор више не одговара очекивањима уговорних страна* и да би *по општем мишљењу било неправично да се одржи на снази такав какав јесте*. Тог разјашњења нема у Општим узансама, али његов смисао треба препознати у речи *претерано*.

Правила ЗОО захтевају да је испуњење обавезе постало *отежано* за једну уговорну страну, или да се више *не може остварити сврха уговора*. Ови захтеви су постављени алтернативно, а правне последице су им исте (ZOO, čl. 133). Скица не предвиђа изложену алтернативу, то јест могућност да се уговор раскине или измени када због промењених околности више не може да се оствари сврха уговора. То правило је могло доспети у југословенски ЗОО под утицајем аустријског и немачког учења о отпадању основа правног посла (*Wegfall der Geschäftsgrundlage*) (Koziol, Bydlinski, und Bollenberger 2007, 880).

Неки аутори (Petrić 2007, 129) сматрају да је у овој ствари на редакторе ЗОО још могла да утиче енглеска теорија о осујећењу уговора (*frustration of contract*). У свега неколико речи, та енглеска доктрина односи се на два типа случајева у којима уговорни дужник није извршио своју обавезу због нечега што је било ван његове контроле: прво, ту спадају случајеви када испуњење уговорне обавезе накнадно постане немогуће или незаконито, и друго, случајеви када испуњење није ни немогуће, ни незаконито, али су се околности промениле тако да више не може да се оствари сврха уговора (Treitel 2003, 866–925; Beatson 2002, 530–564). Уговор престаје *ipso lege*, чим наступе промењене околности које изазивају немогућност, незаконитост или осујећење; судска измена уговора није допуштена. И још, у енглеском праву уговор може да престане због осујећења искључиво ако је у потпуности уништена

комерцијална сврха његовог постојања, то јест ако уговор више нема никакав пословни смисао. У једном примеру из судске праксе тужилац је био закупио брод, да би с њега посматрао окупљање флоте у мореузу Солент и смотру коју је требало да изврши нови краљ Едвард VII. Међутим, инспекција флоте је отказана. Закупац брода је сматрао да је уговор престао јер је изгубио сврху и зато је тражио повраћај новца. Суд је заузео став да сврха уговора није осујећена: купац неће гледати краљевску смотру, али ће моћи да посматра редак догађај окупљања поморске флоте. Уговор није потпуно изгубио комерцијалну сврху и зато није престао (*Herne Bay Steamboat v. Hutton* [1903]).

У српском праву се не тражи да више не може да се оствари *никаква* сврха уговора, него да не може да се оствари она сврха због које је уговор закључен. То ће се десити, рецимо, ако купац набавља робу с намером да је извезе у одређену земљу, а продавац зна за ту његову намеру, па после закључења уговора о продаји буде забрањен извоз, или када купац изнајмљује одређене просторије да би у њима обављао неку делатност, што је закуподавцу познато, па обављање те делатности буде забрањено (Ђурђевић 1995, 264). Није битно то што би купац могао прибављену робу да прода у својој земљи, ни то што би купац могао да обавља неку другу делатност у закупљеним просторијама. Ако више не може да се оствари она сврха због које је уговор закључен, раскида и ревизије су допуштени, без обзира на то што би уговор можда и даље могао да има *неку* комерцијалну сврху.

На пример, инвеститор је прибавио право трајног коришћења тавана ради претварања у стамбени простор. Друга страна је знала за сврху зарад које инвеститор закључује тај уговор. Договорено је и да ће инвеститору уговор служити као основ да тражи дозволу за извођење планираних радова. Пошто није добио ту дозволу, инвеститор је захтевао раскид уговора због промењених околности услед којих не може да се оствари сврха уговора. Судови су пресудили у његову корист (*Presuda VSS, Rev. 2674/2005*).³

³ Није разматрано да ли се у овом случају радило о правним недостацима продате и предате ствари; уговор је судски раскинут након што је у потпуности извршен.

Немогућност остварења сврхе уговора мора бити последица промењених околности, да би суд могао да изрекне раскид или ревизију. Другим речима, сврха уговора мора бити осујећена околностима које су наступиле тек после закључења, под условом да погођена страна није могла да их предвиди у време закључења, а касније није могла да их избегне или савлада.

На пример, немогућност да се оствари сврха уговора може да наступи и из разлога који су психолошке природе. Међутим, погођена страна може да захтева раскидање или измену уговора само ако су њене психичке потешкоће настале након што је уговор закључен. Ако су постојале пре закључења, уговорна страна је била дужна да их узме у обзир. У једном случају студент је захтевао раскид уговора закљученог 1988. године и повраћај школарине коју је био уплатио загребачком Медицинском факултету. Као разлог навео је своју емоционалну преосетљивост на промену средине, немогућност адаптације и недовољно познавање језика. Суд је одбио његов захтев, зато што је све наведене особине студент имао и пре доласка на студије, није их накнадно стекао, и зато је био дужан да их узме у обзир приликом закључења (Odluka VSH, Rev. 2084/91).

РАСПОДЕЛА РИЗИКА ПРОМЕЊЕНИХ ОКОЛНОСТИ

Подела европских правних система на затворене и отворене

У европској теорији уговорног права одскора је позната подела правних система на отворене и затворене, по томе познају ли посебна правила о једностраној судској ревизији уговора због промењених околности. Отворени системи садрже посебна правила која допуштају правичну измену садржине пуноважног уговора на захтев уговорне стране која је погођена промењеним околностима. Није неопходно да се друга уговорна страна сагласи с траженом ревизијом. Насупрот томе, затворени системи немају посебна правила о утицају промењених околности на обавезе уговорних страна, или познају овај институт, али уговорнику који је погођен

промењеним околностима допуштају само да раскине уговор. Ревизија уговора није допуштена без сагласности друге уговорне стране (Hondius and Grigoleit 2011, 30–35).

Српско право се по овим мерилима сврстава у затворене системе, јер не дозвољава измену уговора на захтев стране која је погођена промењеним околностима, већ само на захтев или уз пристанак друге стране. Све што страна којој је отежано испуњење може да захтева, односно самостално да исходује, јесте судски раскид уговора, а и то друга уговорна страна може да спречи, ако уместо раскида предложи ревизију (ZOO, чл. 133–136). Погођена страна, дакле, може да захтева раскид или да понуди измену уговора, а друга страна може да захтева или да пристане на измену, што произлази из законског израза да се уговор неће раскинути ако друга страна „понути или *пристане*“ да се уговор правично измени (Krulj 1983, 405–406).

Немачко право спада у отворене системе у изложеној класификацији. Данашње одредбе § 313 унете су у немачки Грађански законик 2002. године, када је спроведена реформа немачког облигационог права. Тиме је заправо кодификован концепт *Störung der Geschäftsgrundlage*, који су немачка правна теорија и судска пракса развијале у периоду након Првог светског рата, у условима економске кризе, несташица робе и растуће инфлације (Hondius and Grigoleit [2011, 87–88]; Ranieri [2009a, 832]). По тим правилима измена уговора је основно правно средство у случају промењених околности. Раскид је допуштен само ако измена уговора није могућа односно ако се од друге стране не може разумно очекивати да на њу пристане. Наиме, у § 313 НГЗ стоји: Ако се после закључења уговора значајно промене околности које су биле његов основ односно с обзиром на које је постигнута сагласност уговорних страна, и ако се може узети да стране не би закључиле уговор односно да би закључиле уговор другачије садржине да су предвиделе ту промену, погођена страна може да захтева да се уговор измени – под условом да се од ње не може основано очекивати да испуни своје обавезе онако како је уговорено, с обзиром на појединости тог случаја и уговорну и законску расподелу ризика. Страна која је погођена промењеним околностима може да захтева раскид само ако је измена уговорне садржине

немогућа односно ако се од друге стране не може разумно очекивати да пристане на измену уговора.

Француско право се доскора класификовало као затворени правни систем. Правни значај промењених околности традиционално је био ограничен на управне уговоре, док се у општем уговорном праву инсистирало на принципу *pacta sunt servanda* и идеји о начелној непромењивости уговора (Krulj [2011, 24–35]; Čobeljić [1972, 15–21]). Старо рестиктивно решење француског права (а исто важи за енглеско право) не допушта уговорнику да се лако ослободи оневозможних обавеза, полазећи од тога да су ова законска правила диспозитивне природе, и да страна која пропусти да захтева да се уговором уреди ко сноси ризик промењених околности, треба свој ризик да сноси сама (Smits 2014, 204).

Правило о промењеним околностима прихваћено је као опште правило за уговорне односе тек 2016. године, у оквиру темељне реформе француског облигационог права (Simler 2016; Douville 2016; Schulze et al. 2015). По правилима из чл. 1195 ФГЗ (по новој нумерацији), ако због промењених околности које се нису могле предвидети у време закључења уговора испуњење уговорне обавезе постане претерано тешко (*excessivement onéreuse*) за страну која није унапред прихватила тај ризик, та страна може да захтева од саговорника да преговарају о измени уговора, а док трају преговори, дужна је да настави да извршава своје обавезе онако како је уговорено. Ако друга страна одбије да преговара или се преговори окончају неуспехом, уговорници могу споразумно да раскину уговор или да заједно захтевају судску ревизију. Ако стране не постигну никакав споразум у разумном року, суд може на захтев једне од њих да измени садржину уговора или да изрекне раскид. Нова правила сврставају француско право у отворене системе, јер допуштају да суд, када отпадне друге могућности, ревидира уговор на захтев стране којој је отежано испуњење.

Дакле, у затвореним правним системима интереси друге уговорне стране, која је по дефиницији савесна, штите се, између осталог, тако што уговор може да се ревидира само на њен захтев односно уз њен пристанак. У отвореним правним системима интереси те стране штите се постављањем услова

под којима погођена страна може самостално да оптира за ревизију уговора: избор погођене стране између раскида и ревизије није потпуно слободан. Рецимо, у аустријском праву погођена страна може да захтева измену уговора само ако докаже да би стране закључиле уговор измењене садржине да су у време закључења могле да предвиде наступање промењених околности. У немачком праву раскид уговора је допуштен само ако измена уговора није могућа односно ако се од друге стране не може разумно очекивати да на њу пристане. Ако погођена страна оптира за измену уговора, пристанак друге стране није неопходан, али суд неће допустити измену која представља неразуман захтев према другој страни.

Српско право као затворени систем

Српско право се по изложеном критеријуму сврстава у затворене системе, јер не допушта судску ревизију уговора на захтев уговорне стране која је погођена промењеним околностима, већ само на захтев или уз пристанак друге стране. Погођена уговорна страна може само да захтева раскид уговора, а њен саговорник то може да спречи, ако уместо раскида предложи ревизију.

Исто разумевање ових правила имали су судови у Хрватској (Одлука ВТШН, Рž. 3939/95): Страна којој је отежано испуњење може захтевати само раскид, а не да суд измени услове уговора. Друга страна може да спречи раскид, тако што ће понудити измену или пристати на њу. Страна којој је отежано испуњење не може да присили другу страну на измену уговора. Ако друга страна не прихвати измену, уговор може само да се раскине.

Могућност да се судски измени садржина уговора по себи представља значајно одступање од начела *pacta sunt servanda* и подразумева да судови имају необично широка овлашћења да интервенишу у садржину пуноважних уговора. Извесност исхода спора је за странке мања, ако суд може да измени садржину уговора, а не само да изрекне раскид. Због свега тога судска ревизија уговора због промењених околности у систему ЗОО није допуштена, ако је не тражи или се с њоме не сагласи савесна уговорна страна на коју не утичу промењене околности.

Значај поделе на затворене и отворене системе: интереси друге савесне стране

Због чега је уопште важно да ли уговорна страна којој је због промењених околности отежано испуњење уговорне обавезе може самостално да издејствује измену садржине пуноважног уговора? Судска ревизија на захтев једне уговорне стране, без пристанка друге стране која је по дефиницији савесна, не само што одступа од начела *pacta sunt servanda*, него и маргинализује начело аутономије воље, тако што омогућава да због промењених околности, које јој се не могу ставити на терет, друга уговорна страна буде везана уговором на чију измену није могла да утиче. У тој конструкцији друга страна има право на раскид само ако погођена страна не изврши обавезу из измењеног уговора, а иначе и сама мора да поштује уговор који је измењен без њене сагласности.

Промена околности под којима су се стране обавезале у начелу не утиче на постојање и садржину њихових узајамних обавеза. Свака уговорна страна дужна је да изврши своје обавезе, одговорна је ако то не учини и сноси сопствени ризик да се током трајања уговорног односа промене околности које је имала на уму када је прихватила да нешто дугује (ZOO, чл. 17). Правна теорија често разматра установу *rebus sic stantibus* управо као једно од одступања начела *pacta sunt servanda* (Beale et al. [2002, 88–89]; Markesinis, Unberath, and Johnston [2006, 263–264]; Perović [1990, 67–68]).

У савременом уговорном праву постоје одређена одступања од тог начела. Прво, могуће је да током трајања уговорног односа испуњење уговорне обавезе постане објективно немогуће. У српском праву постоје посебна законска правила за ту ситуацију (институт *немогућности испуњења* из чл. 137 и 138 ZOO). И друго, током трајања уговорног односа испуњење може да постане у тој мери отежано да правичност налаже да се дужнику стави на располагање одређено правно средство које би требало да му олакша ту ситуацију. Међутим, када је и друга страна савесна, то јест када се ни њој не може ставити на терет промена до које је дошло, онда правне последице промењених околности

не би смеле неоправдано да отежају ни њен правни положај. Та права мера се у различитим правним системима постиже се на различите начине и отуд раније поменута подела европских правних система на отворене и затворене.

Уговорне стране закључују уговор под претпоставком да се околности под којима то чине неће мењати током трајања уговорног односа. Ако се у часу закључења може основано очекивати да током уговорног односа дође до одређене промене, стране су дужне да ту могућност узму у обзир и на њу се касније не могу позивати као на разлог за раскид или измену пуноважног уговора. Другим речима, промена околности која се дала предвидети у време закључења уговора и промена која се могла избећи или савладати током трајања уговорног односа не могу да служе ни као раскидни разлог, ни као разлог за једнострану измену уговорне садржине.

Уговорне стране, наравно, увек могу да преговарају о споразумном раскиду или изменама постојећег уговора, по општим правилима уговорног права и без обзира на то да ли је за време трајања уговорног односа дошло до било какве промене околности под којима односно с обзиром на које је уговор закључен. Међутим, промењене околности које су се могле предвидети у часу закључења уговора односно отклонити током трајања уговорног односа не могу бити основ за позивање на клаузулу *rebus sic stantibus*.

Остаје питање правног значаја непредвидљиве промене у постојећим или основано антиципираним околностима под којима односно с обзиром на које је закључен одређени уговор. Обично свака уговорна страна сноси сопствени ризик промењених околности које се нису могле предвидети у време закључења. Пошто се по дефиницији ради о промени која се не може ставити на терет ниједној од уговорних страна, ризик такве промене остаје на ономе кога погоди (*casum sentit dominus*). У контексту установе *rebus sic stantibus*, то је ризик да због неке промене која се догодила током трајања уговорног односа испуњење обавезе једне уговорне стране постане теже него што се могло основано очекивати у часу када је уговор закључен.

Ако ниједна страна није одговорна за промену која је пореметила уговорну равнотежу, онда свака страна сноси сопствени ризик промењених околности које се нису могле предвидети у време закључења и трпи последице те промене у својој имовинској сфери. Рецимо, ако уговор престане по сили закона због немогућности испуњења за коју није одговорна ниједна уговорна страна (ZOO, чл. 137), свака страна сноси свој ризик и своје губитке. Међутим, та подела ризика није увек равномерна. То што свака уговорна страна сноси свој ризик – не значи по себи да је ризик равномерно расподељен и то је чињенично питање. У различитим животним ситуацијама, дешава се да једна уговорна страна сноси већи ризик да испуњење њене обавезе постане отежано због нечега што се није могло предвидети у часу закључења уговора. На пример, када су се уговорне стране обавезале да једна другој испоручују робу одређене врсте, суд је сматрао да свака страна сноси ризик да се током трајања уговорног односа промене цене роба коју размењују (Presuda VPSB, Pž. 7019/95).

Начелно, дакле, свака страна сноси свој ризик да се током трајања уговорног односа околности промене на њену штету на начин који се није дао предвидети у часу закључења. Међутим, понекад није правично да све последице промењених околности остану на страни која је погођена неочекиваном променом. У модерним правима се сматра да страна којој је због неке непредвидљиве промене постало нарочито тешко да испуни оно на шта се обавезала у доброј вери, треба да има на располагању посебна правна средства, као што су право на раскид, право на правичну измену уговорне садржине, или право да захтева преговоре о таквој измени (Hondius and Grigoleit 2011, 31–32). На тај начин разрешава се сукоб између начела *pacta sunt servanda* и потребе да се обезбеди правна сигурност, с једне стране, и захтева правичности, с друге стране, у ситуацијама када је услед промењених околности постало неразумно да се инсистира да страна изврши своју обавезу онако како је уговорено (Koziol, Bydliniski, und Voltenberger 2007, 880).

Међутим, посебна правна средства која стоје на располагању погођеној страни не треба да пребаце сав ризик на другог уговорника, јер је и он савестан. У тражењу

одговарајућег баланса односно праве мере у случајевима отежаног испуњења, затворени правни системи показују већу бригу за интересе друге уговорне стране.

Примера ради, у српском праву уговорна страна погођена промењеним околностима може једнострано да раскине уговор, али измену садржине уговора не може да издејствује без сагласности друге стране. Другим речима, уговорник који је погођен промењеним околностима не може да примора другу страну на останак у уговору измењене садржине. Наши судови сматрају да се раскидом због промењених околности посебно штите интереси уговорне стране која је погођена том променом, на тај начин што јој се омогућава да једнострано раскине уговор пре него што га друга страна раскине због неиспуњења. Раскид због промењених околности повољнији за страну којој је отежано испуњење, зато што у том случају не дугује накнаду штете по општим правилима, већ само накнаду за правичан износ претрпљене штете (Presuda PAS).

Ни у италијанском праву погођена страна не може сама да исходује судску измену уговора (Hondius and Grigoleit 2011, 133–139): Ако ако испуњење обавезе из уговора с трајним, периодичним или одложеним престацијама постане претерано тешко за једну страну, због неког изванредног догађаја који је у време закључења уговора био непредвидљив, уговорни дужник који је тиме погођен има право да захтева раскид, а друга страна може да захтева правичну измену уговора (IGZ, чл. 1467–1469). Иначе, посебност ИГЗ је правило о ревизији *једнострано* обавезног уговора због промењених околности (чл. 1468). Дужник из таквог уговора може да тражи да му се смањи дугована престација или измени начин извршења, да би се његова уговорна обавеза свела на правичну меру.

Насупрот томе, аустријско право спада у отворене системе: погођена уговорна страна може начелно да бира између раскида и измене уговора, али тај њен избор није слободан. Погођена страна може да захтева измену уговора само ако докаже да би стране закључиле уговор измењене садржине да су у време закључења могле да предвиде наступање промењених околности. Хипотетичка заједничка намера уговорних страна из времена закључења представља посебан услов за ревизију

уговора због промењених околности и захтева се по аналогији са заблудом (Koziol, Welser, und Kletecka 2014, 184–185). Тако се пружа елементарна заштита интересима савесне уговорне стране која није погођена промењеним околностима.

Аустријска правна теорија и судска пракса ослањају се на институт „отпадања основа правног посла” (*Wegfall der Geschäftsgrundlage*), када се током трајања уговорног односа околности битно промене, и то на начин који се није могао предвидети у време закључења уговора, па дође до озбиљног поремећаја еквивалентности узајамних давања или више не може да се оствари сврха уговора, због чега је постало претерано тешко за једну страну да своју обавезу изврши онако како је уговорено. Овај институт се доста широко примењује у пракси аустријских судова, иако се не помиње у аустријском Грађанском законику. Под основом посла овде се мисли на фундаментална заједничка очекивања уговорних страна из времена закључења уговора, односно на претпоставке уговорних страна о одређеним околностима при чијем постојању може да се оствари њихова сагласно изјављена воља (Hondius and Grigoleit 2011, 88 и даље; Koziol, Bydlinski, und Bollenberger 2007, 880–884; Koziol, Welser, und Kletecka 2014, 179–185).

Флексибилност изложене класификације

Поделу правних система на отворене и затворене треба посматрати као једну скалу односно градацију од система који придају велики значај начелу *pacta sunt servanda*, веома држе до принципа непромењивости уговора, историјски не признају установу *rebus sic stantibus*, а потребе праксе задовољавају применом других правних механизма – ка системима који садрже посебна правила која пружају заштиту уговорнику погођеном промењеним околностима, признајући му право да захтева преговоре о измени пуноважног уговора, или да захтева раскид, или пак судску ревизију уз сагласност или чак без сагласности друге уговорне стране.

На једном крају те скале налазе се правни системи који начелно не допуштају утицај отежаног испуњења на обавезе из пуноважних уговора. Класичан пример за то доскора је било

француско право. Установа промењених околности добила је место у француском Грађанском закону тек 2016. године. Значај промењених околности у Француској је традиционално ограничен на управне уговоре: од почетка XX века тамошња правна доктрина (*théorie de l'imprévision*) и судска пракса сматрају да по изузетку треба допустити правичну судску ревизију управног уговора, онда када због неких изванредних и непредвидљивих догађаја дође до отежаног испуњења, а да би се обезбедило стабилно и нормално функционисање јавних служби у таквим ситуацијама (Kruļj 1967, 28–30).

У случајевима великих економских и социјалних промена – када је по општем схватању неправично да инсистирати на непромењивости уговора у великом броју појединачних ситуација – у Француској се традиционално очекује да интервенише законодавац, а не судови. Међутим, у недостатку општих правила о утицају отежаног испуњења на обавезе из уговора, француски судови нису увек чекали законодавну интервенцију, него су почели да субјективизују појмове више силе и немогућности испуњења и да под правила о немогућности испуњења подводе неке случајеве који би боље могли да се опишу као отежано испуњење (Kruļj 1967, 33).

Тако је у судским одлукама дошло до приближавања појмова отежаног испуњења и немогућности испуњења; уместо питања да ли се неки догађај могао предвидети, избећи или отклонити, почело је да се поставља питање да ли је уговорник био дужан да предвиди, избегне или отклони тај догађај, с обзиром на природу и обим својих обавеза; уместо апсолутне или објективне немогућности испуњења фокус је стављен на практичку, нормалну, разумну могућност да се обавеза изврши онако како је уговорено с обзиром на околности појединачног случаја. Традиционално неприхватање установе *rebus sic stantibus* довело је до тога да се појам немогућности испуњења субјективизује, односно разуме на један еластичан начин, као практичка немогућност испуњења која постоји онда када се од дужника не може разумно очекивати да изврши оно на шта се обавезао (Kruļj 1967, 33–35). Круљ наводи пример тог субјективизовања из старих француских уџбеника (35): Превозник се обавезао да робу донесе у одређено време, али је на путу доживео удес без икакве своје кривице. Превозник

би могао уз несразмерне трошкове да брзо претовари робу и стигне до одредишта пре истека уговореног времена, али се од њега не може разумно очекивати да потроши неколико пута више него што нормално изнесе трошкови превоза, да би стигао у договорено време.

Илустрација приближавања концепата отежаног испуњења и практичке немогућности испуњења налази се и у Коментару ЗОО (Рајић 1995, 268).⁴ Услед више силе потонуо је брод са специфичним теретом – опремом за термоелектрану. Дужник би могао уз несразмерно велике напоре и трошкове да покуша да тај терет подигне с морског дна, али би било неразумно односно противно схватањима поштеног промета тражити од њега да то учини. Испуњење је постало практички немогуће. Француско право историјски није придавало значај отежаном испуњењу уговорне обавезе, него само немогућности испуњења. Француски судови су стога ширили појам немогућности испуњења, тако да њиме обухвате и неке случајеве отежаног испуњења. Насупрот томе, у југословенском и српском праву су ови концепти позакоњени још у Општим узансама из 1954. Пример из Коментара ЗОО само помаже њихово разграничење.

Међутим, одскора је у Француској по општим правилима допуштено да уговорни дужник самостално исходује судску ревизију, под условом да је пре тога покушао да постигне споразум с другом страном да уговор раскину, измене његову садржину, или да од суда заједно затраже ревизију. Први коментатори сматрају да су судови тако добили необично широка овлашћења по мерилима француског грађанског права, а за саговорника стране којој је отежано испуњење створена је велика правна несигурност (Fabre-Magnan 2016, 559–560).

Ниједан од великих грађанских законика који су донети у XIX веку изворно не познаје институт промењених околности. Међутим, за време њиховог важења, однос судова према тој идеји није свуда био исти. За разлику од француског права које се историјски држало принципа *pacta sunt servanda* и одбијало клаузулу *rebus sic stantibus* као опште правило уговорног права, стари немачки извори из XVIII века садржавали су правила

4 Готово идентичан пример наводи Круљ (1967, 37).

о утицају промењених околности на уговорне односе. Добар пример је пруски Општи земаљски законик (Ranieri 2009a, 820–821).

Касније, у немачкој правној науци XIX века, одбачена је доктрина о промењеним околностима као неспојива с циљевима уговорне стабилности и правне сигурности (Kruļj 1967, 35), па немачки Грађански законик из 1900. године изворно не садржи правила о промењеним околностима. Међутим, немачки судови и правна теорија су после Првог светског рата развили општу теорију о утицају промењених околности на уговорне односе. На питање зашто се то догодило у Немачкој а у Француској није, када ни немачка ни француска кодификација у то време нису садржавале правила о промењеним околностима, Круљ (1967, 45–46) нуди два одговора: Први разлог је то што су економске и друштвене прилике у Немачкој биле изузетно нестабилне после Првог светског рата, па је постојала јака потреба да се правно уреди утицај отежаног испуњења на уговорну обавезу. Други разлог је концепцијске природе. У немачком праву се на институт промењених околности мање гледа као на одступање од принципа *pacta sunt servanda*, а више као на потврду начела добре вере односно савесности и поштења у извршавању уговорних обавеза (*Treu und Glauben*) (Ranieri 2009b, 1498; Schulze 2009; Kruļj 1967, 38).

Коначно, у правним системима који садрже рестриктивна законска решења, судови могу квалификацијом чињеница и тумачењем норми да прошире домашај одређених института. Тако се постиже и један степен конвергенције отворених и затворених правних система, то јест њихово приближавање у практичној равни (Hondius and Grigoleit 2011, 31, 688).

ЗАКЉУЧАК

Ниједан од великих грађанских законика који су донети у XIX веку изворно не познаје институт промењених околности. Међутим, за време њиховог важења, однос судова према тој идеји није свуда био исти. У немачком праву правило о промењеним околностима кодификовано је 2002. године, а до тада се у судској пракси и правној доктрини заснивало на начелу добре вере односно савесности и поштења (*Treu und*

Glauben). Правни значај промењених околности у француском праву традиционално је био ограничен на управне уговоре, док се у општем уговорном праву инсистирало на принципу *pacta sunt servanda* и идеји о начелној непромењивости уговора. Одредбе о промењеним околностима унете су у француски Грађански законик тек 2016. године.

Правила о раскидању или измени уговора због промењених околности код нас су први пут кодификована Општим узансама из 1954. Нешто другачији режим од тога био је предложен у Скици за законик о облигацијама и уговорима 1969, а важећа општа правила о клаузули *rebus sic stantibus* налазе се у Закону о облигационим односима из 1978. Правила ЗОО налажу да је испуњење обавезе постало *отежано* за једну страну, или да се више *не може остварити сврха уговора*. Ти захтеви су постављени алтернативно, а правне последице су им исте. Скица не предвиђа другу могућност, која је могла доспети у југословенски ЗОО под утицајем немачког и аустријског учења о отпадању основа правног посла (*Wegfall der Geschäftsgrundlage*), мада неки кажу да је узор била и енглеска доктрина осујећења уговора (*frustration of contract*).

У европској теорији уговорног права одскора је позната подела правних система на отворене и затворене, по томе познају ли посебна правила о једностраној судској ревизији уговора због промењених околности. Судска ревизија на захтев једне уговорне стране, без пристанка друге стране која је по дефиницији савесна, не само што одступа од начела *pacta sunt servanda*, него и маргинализује начело аутономије воље, тако што омогућава да због промењених околности, које јој се не могу ставити на терет, друга уговорна страна буде везана уговором на чију измену није могла да утиче. У тој конструкцији друга страна има право на раскид само ако погођена страна не изврши обавезу из измењеног уговора, а иначе и сама мора да поштује уговор који је измењен без њене сагласности.

Отворени системи садрже посебна правила која допуштају правичну измену садржине пуноважног уговора на захтев уговорне стране која је погођена промењеним околностима. Није неопходно да се друга страна сагласи с

траженом ревизијом. Насупрот томе, затворени системи немају посебна правила о утицају промењених околности на обавезе уговорних страна, или познају овај институт, али уговорнику који је погођен промењеним околностима допуштају само да раскине уговор. Ревизија уговора није допуштена без сагласности друге уговорне стране. Српско право се по овим мерилима сврстава у затворене системе, јер не дозвољава измену уговора на захтев стране која је погођена промењеним околностима, већ само на захтев или уз пристанак другог уговорника.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Austrijski грађански законик (AGZ). 1811. Arandelović, Dragoljub, prev. 1921. *Austrijski грађански законик*. Beograd: Prosveta.
- Beale, Hugh, Arthur Hartkamp, Hein Kötz, and Denis Tallon. 2002. *Contract Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Beatson, Jack. 2002. *Anson's Law of Contract*. 28th edition. Oxford: O.U.P.
- Čobeljić, Đorđe. 1972. *Promenjene okolnosti u privrednom i грађанском праву (clausula rebus sic stantibus)*. Beograd: Savremena administracija.
- Douville, Thibault, éd. 2016. *La réforme du droit des contrats. Commentaire article par article de l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations*. Paris: Gualino.
- Durđević, Marko. 1995. „Član 133. Pretpostavke za raskidanje.” U *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, ur. Slobodan Perović, 260–265. Beograd: Savremena administracija.
- Francuski грађански законик из 1804. (FGZ). Code civil, Version consolidée au 14 février 2020, www.legifrance.gouv.fr, poslednji pristup 30. jula 2020.
- Haška konvencija o zaključenju ugovora (Konvencija koja se odnosi na Jednoobrazni zakon o zaključenju ugovora o međunarodnoj prodaji telesnih pokretnih stvari). 1964. Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods. unidroit.org, poslednji pristup 30. jula 2020.

- Haška konvencija o prodaji (Konvencija koja se odnosi na Jednoobrazni zakon o prodaji telesnih pokretnih stvari donete). 1964. Convention relating to a Uniform Law on the International Sale of Goods. unidroit.org, poslednji pristup 30. jula 2020.
- Fabre-Magnan, Muriel. 2016. *Droit des obligations. Tome I. Contrat et engagement unilatéral*. Paris: P.U.F.
- Herne Bay Steamboat Co. v. Hutton [1903] 2 KB 683.
- Hondius, Ewoud, and Christoph Grigoleit, eds. 2011. *Unexpected Circumstances in European Contract Law*. E-book. Cambridge: C.U.P.
- Italijanski građanski zakonik (IGZ). 1942. *Il Codice Civile Italiano, Libro IV. Delle obbligazioni*, Cardozo Electronic Law Bulletin, jus.unitn.it/cardozo/obiter_dictum/codciv/Lib4.htm, poslednji pristup 30. jula 2020.
- Jankovec, Ivica. 1999. „Dejstvo promenjenih okolnosti na ugovorne odnose (pokušaj harmonizacije prava evropskih zemalja).” *Revija za evropsko pravo* (1): 135–144.
- Kovačević-Kuštrimović, Radmila. 1979. „Klauzula rebus sic stantibus prema Zakonu o obligacionim odnosima.” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*: 289–302.
- Konstantinović, Mihailo. [1969] 1996. *Obligacije i ugovori. Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Koziol, Helmut, Peter Bydlinski, und Raimund Bollenberger. 2007. *Kurzkommentar zum ABGB*. Wien: Springer.
- Koziol, Helmut, Rudolf Welser, und Andreas Kletecka. 2014. *Grundriss des bürgerlichen Rechts I*, 14. Auflage. Wien: Manz.
- Krulj, Vrleta. 1967. *Promenjene okolnosti i ugovorna odgovornost (nemogućnost ispunjenja, viša sila, klauzula rebus sic stantibus)*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Krulj, Vrleta. 1983. „Raskidanje ili izmena ugovora zbog promenjenih okolnosti.” U *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, ur. Borislav Blagojević, Vrleta Krulj, 398–407. Beograd: Savremena administracija.

- Markesinis, Basil, Hannes Unberath, and Angus Johnston. 2006. *The German Law of Contract. A Comparative Treatise*. Oxford: Hart Publishing.
- Nemački građanski zakonik iz 1900 (NGZ). Bürgerliches Gesetzbuch, gesetze-im-internet.de/bgb/index.html, poslednji pristup 30. jula 2020.
- Nikolić, Đorđe. 2001. *Praktikum za obligaciono pravo*. Beograd: izdanje autora.
- Odluka Visokog trgovačkog suda Hrvatske, Pž. 3939/95 od 30. aprila 1996.
- Odluka Vrhovnog suda BiH, Pž. 532/90 od 23. aprila 1991.
- Odluka Vrhovnog suda Srbije, Rev. 623/97 od 10. septembra 1997.
- Odluka Vrhovnog suda Hrvatske, Pž. 1700/88 od 9. februara 1988.
- Odluka Vrhovnog suda Hrvatske, Rev. 2084/91 od 12. decembra 1991.
- Odluka Vrhovnog suda Hrvatske, Rev. 2899/91 od 18. marta 1992.
- Opšte uzanse za promet robom (Opšte uzanse), *Službeni list FNRJ* br. 15/1954.
- Opšti imovinski zakonik iz 1888. (OIZ). *Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru*. [1888] 1980. Cetinje: Obod.
- Perović, Slobodan. 1990. *Obligaciono pravo*. Beograd: Službeni list SFRJ.
- Petrić, Silvija. 2007. „Izmjena ili raskid ugovora zbog promijenjenih okolnosti prema novom Zakonu o obveznim odnosima.” *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 28 (1): 107–155.
- Petrović, Zdravko, Vladimir Kozar. 2009. *Mega zbirka sudske prakse iz obligacionog prava*. Beograd: Intermeks.
- Presuda Višeg privrednog suda u Beogradu, Pž. 7019/95 od 31. januara 1996.
- Presuda Višeg privrednog suda, Pž. 9163/98 od 2. juna 1999.
- Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev. 164/2016 od 29. novembra 2017.

- Presuda Vrhovnog suda Srbije, Gzz. 9/94 od 13. aprila 1994.
- Presuda Vrhovnog suda Srbije, Prev. 41/2001 od 14. marta 2001.
- Presuda Vrhovnog suda Srbije, Prev. 81/99 od 24. marta 1999.
- Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 1810/98 od 22. aprila 1998.
- Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 2674/2005 od 7. decembra 2005.
- Presuda Okružnog suda u Zrenjaninu, Gž. 1478/95 od 31. oktobra 1997.
- Presuda Privrednog apelacionog suda, Pž. 2205/2013 od 16. januara 2014.
- Ranieri, Filippo. 2009a. *Europäisches Obligationenrecht*. Wien: Springer.
- Ranieri, Filippo. 2009b. "Treu und Glauben." Im *Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts. Band II*, Hrsg. Jürgen Basedow, Klaus J. Hopt, und Reinhard Zimmermann, 1496–1501. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Radmilović, Vaso (prev.), Radomir Đurović (predg.). 1964. *Italijanski građanski zakonik, Knjiga IV. Obligacije*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Rešenje Vrhovnog suda Srbije, Rev. 1619/96 od 29. januara 1997.
- Schulze, Reiner, Guillaume Wicker, Gerald Mäsch, et Denis Mazeaud, eds. 2015. *La réforme du droit des obligations en France, 5èmes journées franco-allemandes*. Paris: L.G.D.J.
- Schulze, Reiner. 2009. "BGB § 313 Störung der Geschäftsgrundlage." Im *Bürgerliches Gesetzbuch*, 6. Auflage, Reiner Schulze u.a., Rn. 1–26. Baden Baden: Nomos. *beck-online.beck.de*.
- Simler, Philippe. 2016. *Commentaire de la réforme du droit des contrats et des obligations*. Paris: L.G.D.J.
- Smits, Jan M. 2014. *Contract Law. A Comparative Introduction*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Srpski građanski zakonik iz 1884. (SGZ). *Građanski zakonik za Kraljevinu Srbiju iz 1844.* [1939] 1990. Beograd: izd. N. Dželebdžić.
- Treitel, Guenter. 2003. *The Law of Contract*. 11th edition. London: Sweet & Maxwell.
- Tunc, André. 1966. "Commentary on the Hague Conventions of the 1st of July 1964 on International Sale of Goods and the Formation of the Contract of Sale." 1–108. unidroit.org/ulis-explanatoryreport, last access 30th July 2020.
- Vizner, Boris. 1978. *Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima. Prva knjiga*. Zagreb: vlastita naklada.
- Zakon o obligacionim odnosima [ZOO], *Službeni list SFRJ* br. 29/78, 39/85, 45/89 (odluka USJ) i 57/89, *Službeni list SRJ* br. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 i 44/99, *Službeni list SCG* br. 1/2003 (Ustavna povelja) i *Službeni glasnik RS* br. 18/2020.

Marija Karanikić Mirić*

Faculty of Law, University of Belgrade

CHANGED CIRCUMSTANCES AND RISK ALLOCATION IN CONTRACT LAW

Resume

In the European theory of contract law, division of legal systems into open and closed has been recently introduced, according to whether they provide special rules on unilateral revision of contract due to changed circumstances, or not. The open systems contain special rules that allow for a fair adjustment of a valid contract at the request of a party affected by the change in circumstances. The other party does not need to agree to the requested adjustment. The interests of the other party, which is diligent by definition, are protected by setting out the conditions under which the affected party may opt for adjustment. The affected party's choice between the termination and the adjustment of the contract is not entirely free. The closed systems do not have special rules on the impact of difficulties in fulfilment due to changed circumstances, on the obligations of the contracting parties, or if they do have such rules, they are only allowing the party affected by the change to terminate the contract. The affected party may not force the other party to be bound by the adjusted contract. According to this criterion, Serbian law should be classified as a closed legal system, since it does not allow for the alteration of the contract at the request of the party affected by the change in circumstances, but only at the request, or with the consent of the other contracting party. The creditor faces greater legal uncertainty if his consent is not required for the adjustment of contract by the court. Therefore, this paper discusses the issue of allocation of risk in the context of changed circumstances.

Keywords: Changed circumstances, difficulty of performance, risk allocation, termination of contract, judicial revision of contract

* E-mail address: marija@ius.bg.ac.rs.

*Андреја Катанчевић**

Универзитет у Београду Правни факултет

НАСТАНАК КРИВИЧНОГ ДЕЛА УВРЕДЕ

Сажетак

Према доминантном мишљењу правне романистике, јавни деликт који је за заштитни објект имао част, постојао је у римском праву још у Закону дванаест таблица, а касније је модификован Сулином законодавном реформом. Циљ рада је да преиспита те ставове у светлу сачуваних извора.

Резултати показују да нема сведочанстава о јавноправној заштити части све до Августовог времена, када је она била ограничена на најугледније личности империје и то онда када приватна тужба није имала изгледа на успех. Писање увредљивих песама је у то време кажњавано прогонством из Рима, а смрћу најкасније 365. године, када се о томе говори у конституцији императора Валентинијана Први и Валенса. Могућност подизања тужбе из инјурије *criminaliter* у римским изворима јавља се тек 478. години у одлуци цара Зенона. Она је била дозвољена само онима који спадају у *illustres*, односно највишим функционерима империје и члановима њихових породица. Може се сматрати да је тек тад настало посебно кривично дело које је за заштитни објект имало част, али само припадника највишег друштвеног слоја.

Примењени методи су језичко, системско и историјско тумачење извора.

Кључне речи: iniuria, contumelia, convicium, delictum publicum, crimen iniuriis

* Имејл-адреса: katancevic@ius.bg.ac.rs.

УВОД

Када се говори о великој улози римског права у људској историји неизоставно се помиње настанак бројних правних института, који су касније реципирани у континенталне правне системе. Притом се скоро увек мисли на установе приватног права. Опште је место да јавно право модерних демократија нема много заједничког са правом робовласничке империје.¹ Такав став је само делимично оправдан, пошто значај права најдуготрајније медитеранске империје представља тек у редукованом обиму. Иако нема сумње да модерно кривично право није у великој мери рецепција римског, позајмице су очигледне. Нпр. степени кривице су настали најкасније у Јустинијановој кодфикацији и римска су тековина. То су и појам деликта као забрањене радње, па и сами термини *delictum* и *crimen*. На крају и подела права на приватно и јавно припада Улпијану (D.1.1.1.2), преторијанском префекту и једном од најутицајнијих људи империје с почетка трећег века (Норогé 2002, 28–31). Тако је римско право већ у свом класичном периоду знало за јавноправне деликте. Један од њих је била и увреда.

Приватан деликт инјурије (*iniuria, contumelia*), који је штитио част и тело постојао је још у Закону дванаест таблица (пети век пре нове ере), а према неким мишљењима и пре тога (Kaser 1949, 23). Међутим, према сачуваним сведочанствима извесно је да су Римљани у једном тренутку почели да у случајевима увреде подижу и јавноправне тужбе. Према широко прихваћеном мишљењу, већ је прва римска кодификација познавала деликт увреде кажњаван смрћу. Корнелије Сула је наводно у првом веку пре нове ере тужбу из инјурије учинио јавноправном, те предвидео посебне судове, који су судили у тој материји. Ти ставови се узимају као аксиоматски, те се као такви редовно срећу у уџбеницима. Циљ овог рада је да их преиспита у светлу сачуваних извора, те понуди донекле другачију историју настанка злочина увреде у историји права.

¹ Фокус на приватно право је приметан чак и у настави, те је тако пре неколико година предмет на Правном факултету Универзитета у Београду преименован у Римско приватно право, а у новијим уџбеницима се римско кривично право помиње тек узгред.

ЗАКОН ДВАНАЕСТ ТАБЛИЦА

Према општеприхваћеном мишљењу, прва римска кодификација је настала 451. године пре нове ере, када су децемвири исписали законе на десет дрвених таблица. Годину дана касније њима је нова комисија додала још две таблице прописа. Међу разноразном материјом која се регулише, налази се и неколико деликата. Тешко је међу њима спровести анахрону поделу на кривична дела и цивилне деликте, јер иако римска, подела на јавно и приватно право је настала више од шест векова касније. Међутим, поред дѣла која се кажњавају композицијом и талионом, изгледа да су постојала и она која су била запрећена смртном казном. Текст Закона дванаест таблица није сачуван и реконструирало се преко цитата или парафраза римских писаца. Међу њима су у ту сврху незаобилазна дела чувеног адвоката и политичара првог века пре нове ере Марка Тулија Цицерона. На једном месту у делу *De re publica* он каже:

(Cicero, *De re publica*, 4) „*Nostrae ... contra duodecim tabulae cum perpaucas res capite sanxissent, in his hanc quoque sancientiam putauerunt, si quis occentauisset siue carmen condidisset, quod infamiam faceret flagitiumue alteri.*”²

Како Цицерон каже, Закон дванаест таблица је мали број деликата кажњавао смрћу. Ипак, међу њима се нашао и случај када неко испева или састави песму која вређа туђу част. На тај начин би се могло рећи да је састављање и певање увредљиве песме био деликт који је кажњаван смрћу од најранијих времена, што представља широко прихваћену тезу од краја претпрошлог века (Mommsen 1899, 794; Huvelin 1903, 433–434; Plescia 1977, 276–277; Vujović 2009, 15–21; Schiemann 2009, 1059–1066). Насупрот њој, Машке се с правом питао зашто не би и увредљива проза била тако кажњавана (Maschke 1903, 12), док су многи романисти веровали да је реч о норми која санкционише црну магију, а коју је Цицерон после четири века погрешно разумео (Kaser 1971, 155–156; Simon 1965, 136; Manfredini 1979, 22–23). Цитирано место је једини сачувани римски извор који повезује увреду, Закон дванаест таблица и

2 „Иако је наш ... Закон дванаест таблица ретко прописивао смртну казну, сматрао је да тако треба казнити оног ко би испевао или саставио песму, која другоме наноси увреду или срамоту.”

смртну казну. Како каснији извори показују, смртном казном се није кажњавала ни увреда уопште, нити њен посебан облик који би могао постојати у случају писања увредљивих песама све до 365. године. Три века после Цицерона Улпијан пише да се приватном тужбом из инјурије на основу преторског едикта кажњава неко „*si carmen conscribat vel proponat vel cantet aliquid, quod pudorem alicuius laedat*”³ (D.47.10.15.27. *Ulpianus libro 77 ad edictum*). Намеће се питање којим би онда извором права, када и зашто увреда или писање сатиричне поезије престало да буде злочин и постало приватан деликт. Момзен (Mommsen 1899, 794–795) сматра да је приликом уношења у преторски едикт, кривично дело забрањено смртном казном замењено приватним деликтом који се кажњавао новчано. Та теорија се мора одбацити, јер се не заснива на изворима, а не објашњава ни потребу због које је таква замена настала.

Системским тумачењем Цицеронових речи би могао да се извуче другачији закључак. Наиме, он у том делу фрагментарно сачуваног списка говори о предности римских у односу на грчке обичаје. Тако каже да, док су се атински сатиричари ругали Периклу за време његове владавине, римски нису смели то да чине једном Публију или Гнеју Сципиону или Марку Катону, јер им је за то следовала смртна казна. Тројица поменутих римских историјских личности су били носиоци највише власти (империјума), те тако и војни команданти. Пре ће бити да је Цицерон хтео да каже да је Закон дванаест таблица смртном казном претио онима који се ругају војним командантима, него да је тако кажњавао сваку увреду.

КОРНЕЛИЈЕВ ЗАКОН

Следећи римски извор права који се доводи у везу са кривичним делом контумелије, тј. увреде, је Корнелијев закон о инјуријама. Он се приписује римском диктатору Корнелију Сули (упореди Катанчевић 2019, 197–198), који је био апсолутни господар града на Тибру осамдесетих година првог века пре нове ере. Његова владавина је била испуњена бројним правним реформама (Kaeveny 2005, 140–155).⁴ Међу њима је и увођење

3 „уколико напише, састави или пева песму, која штети туђем угледу.”

4 Међу законе које је донео убрајају се још и *Lex Cornelia de senatum ex equestri ordine, de*

нових судова (*questiones*) за поједина кривична дела, у које наводно спада и инјурија. Међутим, иако извори потврђују бројне Сулине квестије, нема ни једног сачуваног који би поменуо ону у чијој би надлежности била инјурија, односно увреда.

Осим судске реформе Сула је несумњиво увео посебне случајеве деликта инјурије, за које се, како је већ речено, сматра да су били јавни деликти (Hitzig 1899, 78; Von Lübtow 1969, 158–159). О таквој Сулиној законодавној делатности остало је сведочанство у Јустинијановим Институцијама (I.4.4.8): „*Sed et lex Cornelia de iniuriis loquitur et iniuriarum actionem introduxit. quae competit ob eam rem, quod se pulsatum quis verberatumve, domumve suam vi introitum esse dicat. ...*”⁵ Како се из текста може видети, законом се уводе нови облици деликта инјурије у које спадају ударање и насилан улазак у стан. Међутим, текст не говори о јавном деликту, већ пре о ширењу постојећег приватног.

Улпијан помиње Корнелијев закон у свом коментару преторског едикта чији је фрагмент сачуван у титулусу Јустинијанових Дигеста 47.10. *De iniuriis et famosis libellis* (D.47.10.7.1): „*Ulpianus libro 57 ad edictum: Si dicatur homo iniuria occisus, numquid non debeat permittere praetor privato iudicio legi Corneliae praeiudicari?*”⁶ У наведеној реченици се говори о убиству услед инјурије, односно о убиству као последици телесне повреде. Она је систематизована у део Дигеста који се односи на инјурију. Како се може видети, у њој се излаже о Корнелијевом закону којим се очигледно предвиђа јавна тужба, за разлику од оне приватне која се изричито помиње. Међутим, остаје питање да ли је ту поменути Корнелијев закон онај који се односи на инјурије. С обзиром на то да се ради о убиству, пре ће бити да није реч о Корнелијевом закону о инјуријама,

vigiti quaestoribus, de praetoribus octo creandis, de provinciis ordinandis, de maiestate, de censoribus, de tribunis plebis, de falsis, proconsulares rationes, de repetundis, de sententia ferenda, de rejectione iudicium, de ambitu, de captivis, de vis publica, de adpromissio, nummaria, de pontificum augurumque collegiis et de sacerdotiis.

5 „Али и Корнелијев закон је говорио о инјуријама и предвиђао тужбу из инјурије. Она се подиже онда када неко тврди да је тучен, шибан или му се силом ушло у дом. ...” (Превод Катанчевић 2019, 198).

6 „Уколико се тврди да је човек услед инјурије убијен, зар претор не треба да дозволи да приватна тужба прејудуцира ону из Корнелијевог закона?”.

већ о *Lex Cornelia de sicariis et veneficis*, Корнелијевом закону о убицама и тровачима, који је несумњиво предвиђао кривична дела лишења живота (Katančević 2019, 201).

У Улпијановом фрагменту из педесет шесте књиге едикта се такође говори о Корнелијевом закону о инјуријама. После излагања садржине тог атка и одређивања значења законских израза, каже се:

(D.47.10.5) „*Ulpianus libro 56 ad edictum: 9. Si quis librum ad infamiam alicuius pertinentem scripserit composuerit ediderit dolove malo fecerit, quo quid eorum fieret, etiamsi alterius nomine ediderit vel sine nomine, uti de ea re agere liceret et, si condemnatus sit qui id fecit, intestabilis ex lege esse iubetur. 10. Eadem poena ex senatus consulto tenetur etiam is, qui epigrammata aliudve quid sine scriptura in notam aliquorum produxerit: item qui emendum vendendumve curaverit.*”⁷

Дакле, онај ко је осуђен таквом тужбом је постајао интестабилан. То је значило да он не може да буде сведок тестаментa, нити да га сам сачини, што је додатно објашњено у D.28.1.18. На први поглед изгледа да тужба са таквом последицом мора бити јавноправна (Von Lübtow 1969, 158). Међутим, то не одговара логици римског права где је неко могао да буде тужен контрактном приватном тужбом из уговора о ортаклуку, а да последица осуде буде инфамија. Стога интестабилитет као последица пресуде не значи нужно да је она донета по јавној тужби.

На крају, сачуван је и фрагмент Павловог коментара едикта где се он несумњиво изјашњава о природи тужбе из Корнелијевог закона (D.3.3.42.1): „*Paulus libro octavo ad edictum: Ad actionem iniuriarum ex lege Cornelia procurator dari potest: nam etsi pro publica utilitate exercetur, privata tamen est.*”⁸ Како се из Павловог текста види, тужба из Корнелијевог закона

7 „9. Уколико је неко написао, саставио или уредио књигу која некеме наноси срамоту или из зле намере проузроковао то што је учињено, било да је учинио под туђим именом или анонимно, дозвољено је због тога тужити и, уколико би био осуђен учинилац, он је *ex lege intestabilis*. 10. Истом казном се на основу сенатске одлуке кажњава и онај ко епиграме или нешто друго без писања чини познатим другима, а тако и онај ко организује купопродају [нечег таквог].” (Превод Katančević 2019, 199).

8 „Може се поставити прокуратор за тужбу из инјурије на основу Корнелијевог закона. Наиме, иако постоји због јавног интереса, ипак је приватна.” (Превод Katančević 2019, 204).

о инјурији је била приватна. На основу свега реченог, може се рећи да не постоји ниједно сведочанство о томе да се тај закон односио на материју јавноправних, односно кривичних тужби (слично Nagemann 1998, 63; Manfredini 1977, 224–225).

СЕНАТСКА ОДЛУКА

У титулусу D.47.10. *De iniuriis et famosis libellis* Јустинијанових Дигеста спомиње се неколико норми које потичу из сенатских одлука. Једна од њих је и она о забрани злоупотребе азила код статуе владара (D.47.10.38, D.48.19.28.7.), која се не односи директно на деликт повреде части. Међутим, Павле у свом коментару преторског едикта говори о другачијем пропису:

(D.47.10.6) „*Paulus libro 55 ad edictum: Quod senatus consultum necessarium est, cum nomen adiectum non est eius, in quem factum est: tunc ei, quia difficilis probatio est, voluit senatus publica quaestione rem vindicari. Ceterum si nomen adiectum sit, et iure communi iniuriarum agi poterit: nec enim prohibendus est privato agere iudicio, quod publico iudicio praeiudicatur, quia ad privatam causam pertinet. Plane si actum sit publico iudicio, denegandum est privatum: similiter ex diverso.*”⁹

Текст извештава о сенатској одлуци из претходног параграфа (D.47.10.5.9.) која се односи на састављање и дељење увредљивих списа. Чини се да је њоме деликт контумелије проширен на неке специфичне случајеве, који се нису односили на вербално вређање у присуству оштећеног. Фрагмент је уједно и најстарији извор о *iudicium publicum* у случају увреде. Тако је код састављања и ширења увредљивог списа могла да се подигне и кривична тужба. Међутим, јавна и приватна тужба су се међусобно искључивале. Образложење за такво решење је отежан терет доказивања у случају да се у спису није изричито помињало име увређеног. Тада би се спровео кривични поступак који би имао за циљ кажњавање учиниоца,

9 „Сенатска одлука је била неопходна у оним случајевима када није наведено име онога, против кога је учињено, јер је сенат желео да, због тежине доказивања, те случајеве подвргне кривичном поступку. Међутим, уколико је наведено [ко је жртва], може се тужити општом [приватноправном] тужбом из инјурије. Наиме, није забрањено подићи приватну тужбу, која би искључивала јавноправну, јер се тиче приватне ствари. Логично је да уколико се покрене јавноправна тужба, нема места приватној и обрнуто.”

који, према ставу из сенатске одлуке, не би смео остати некажњен. Тако је настао јавни деликт који је за заштитни објект имао част (према Момзену тад се поново јавио, пошто је онај из Закона дванаест таблица претор у међувремену заменио приватним (Mommsen 1899, 800), али само у уско и посебно дефинисаном случају и специфичном облику. Није јасно када је такво правило могло настати, односно када је сенатска одлука могла бити донета. Сенат је такве опште прописе доносио у време принципата. Према Тацитовим Аналима (1.72), у којима се сенатска одлука не помиње, Август је „спровео истрагу о погрдним списима. Повод за то дао му је дрски Касије Север, који је својим погрдним списима изнео на лош глас угледне људе и жене” (Превод Срепајас 2006, 69. У оригиналу „*viros feminasque inlustris procacibus scriptis diffamaverat*”). Њиховог писца је прогнао из Рима 12. године н. е. (Срепајас 2006, 347 пар. 155). Има мишљења према којима је те године донет и сенатски акт (Pólay 1986, 127). Тацит даље каже да је користећи се том нормом, Тиберије 15. године н. е. одобрио поступак пошто су га „раздражиле анонимне песме које су се шириле од уста до уста на рачун његове окрутности, надмености и неслоге између њега и мајке” (Срепајас 2006, 70). Светоније такође сведочи о Августовом предлогу да се кажњавају увредљиве песме (*De vita caesarum. Divus Augustus* 55). Иако се нигде не помиње сенатска одлука, оба извора указују на извесну законодавну активност на том пољу у време владавине Октавијана Августа, када би требало датирати и доношење акта којим је посебан случај увреде проглашен кривичним делом.

ЦАРСКЕ КОНСТИТУЦИЈЕ

Јавноправна тужба за увреду је наставила свој развој и у посткласичном праву у владарским конституцијама, које су тада представљале једини динамични извор права. У Јустинијановом Кодексу је сачувано неколико царских одлука које су се бавиле том материјом. Њихова садржина, као и систематика Кодекса, указују на то да се у посткласичном праву гледало на општи деликт увреде и посебан облик увредљивих списа као на два одвојена деликта, по чему оно одступа од сачуваних извора класичног права. Тако их Кодекс раздваја у

два посебна титулуса С.9.35. *De iniuriis* и С.9.36. *De famosis libellis*. Осим тога, изгледа да нема сачуване конституције која би се истовремено односила на оба дѐла.

Најстарија од њих¹⁰ је она коју су 293. године донели императори Диоклецијан и Максимијан (С.9.35.7): „*Imperatores Diocletianus, Maximianus. Iniuriarum causa non publici iudicii, sed privati continet querellam.*”¹¹ Како се из конституције може видети на самом крају трећег века нове ере је и даље важило опште правило да се за деликт инјурије могла подићи приватна тужба. То говори у прилог тврдњи да до тог времена није постојало општи јавни деликт увреде, те да он није био уведен Сулином законодавном реформом неколико векова раније, нити је пак постојао пре ње.

Године 365. императори Валентинијан Први (364–375) и Валенс (364–378) су донели конституцију која се односи на увредљиве списе:

(С.9.36.2=С.Th.9.34.7) „*Imperatores Valentinianus, Valens. Si quis famosum libellum sive domi sive in publico vel quocumque loco ignarus reppererit, aut corrumpat priusquam alter inveniatur, aut nulli confiteatur inventum. 1. Sin vero non statim easdem chartulas vel corruperit vel igni consumpserit, sed vim earum manifestaverit, sciat se quasi auctorem huiusmodi delicti capitali sententia subiugandum. ... 3. Sin vero minime haec vera ostenderit, capitali poena plectetur. ...*”¹²

Наредба се односи на неколико кривичних дела. Првопоменуто постоји онда када онај, ко открије увредљив спис, га не уништи, него његову садржину чини познату другима. Како се у акту каже, он се кажњава смртном казном баш као и писац такве пашквиле. С друге стране, писац мора да докаже написано, или бива лишен живота. Санкција се

10 Улпијан (D.37.15.1) пише о посебном случају инјурије коју чини син родитељу, а коју кажњава градски префект. Императори Валеријан (253–260) и Галијен (253–268) доносе 259. године конституцију којом уређују ту материју (С.8.46.4). Чини се да би се ту пре радило о нечему ближем данашњем насиљу у породици, него заштити части.

11 „За инјурију се не подиже јавна, већ приватна тужба.”

12 „Императори Валентинијан и Валенс. Ко незнајући буде пронашао увредљив спис, било код куће, на јавном или неком другом месту, нека га или уништи пре него што га други види, или нека никоме не казује шта је нашао. 1. Ако тај спис није одмах уништио или спалио, већ ширио његову садржину, нека зна да ће бити кажњен смртном казном, као његов аутор. ... 2. Уколико [писац] то ни најмање не докаже, подлеже смртној казни.”

разликује од прогонства којим је, према Тацитовом извештају, Август казнио Касија Севера. Редослед у конституцији према ком се прво помиње онај ко је текст нашао, па тек онда онај ко га је саставио, указује да је писање *famosis libellis* могло постати кажњиво смрћу и пре 365. године, о чему нема сведочанстава у изворима. Стога се та година може узети за *terminus ante quem* је пашквила почела да буде кажњавана смрћу.

Цар Источног римског царства Зенон (474–491) је 478. године донео рескрипт који се односи на кривично дело увреде:

(C.9.35.11) „*Imperator Zeno. Si quando iniuriarum actio, quam inter privata delicta veteris iuris auctores connumerant, a quibuslibet illustribus viris, militantibus seu sine cingulo constitutis, vel uxoribus eorum vel liberis masculini sexus vel filiabus, superstitionibus videlicet patribus aut maritis illustribus, vel si adversus aliquam huiusmodi personam criminaliter forte movetur, ipsos quidem, qui super iniuria queruntur, inscribere aliaque omnia, quae in huiusmodi causis de more procedunt, sollemniter observare decernimus: licere autem illustri accusatori vel reo, uxori vel liberis masculini sexus seu filiae itidem illustris superstitionis causam iniuriarum in quocumque iudicio competenti per procuratorem criminaliter suscipere vel movere...*”¹³

Цитирана конституција је од великог значаја за регресивну анализу кривичног дела инјурије, па тако и увреде. Прво, она каже да су „стари правни писци”, под којима се свакако подразумевају класични јуриспруденти, инјурију сматрали приватним деликтом. То доказује тврдњу да инјурија у њихово време није била јавни деликт, те да она то није могла постати Сулиним законом. Друго, то је најстарији извор који каже да се тужба из инјурије може подићи *criminaliter*, односно као кривична тужба. Поређењем Диоклецијанове и Зенонове конституције може се извући закључак да је у периоду између њих, инјурија постала кривично дело.

13 „Император Зенон. Када тужбу из инјурије, коју су стари правни писци убрајали у приватне деликте, неко подиже од оних који спадају у *illustres*, били они војници или цивили, њихове супруге, синови или кћери, за живота њихових очева или мужева, који спадају у *illustres*, или се против њих подиже кривична тужба, они који туже за инјурију, наређујемо да треба да напишу све оно што налажу обичаји у тој врсти поступака. Дозвољено је да тужиоци и тужени, који спадају у *illustres*, и за њихова живота њихове супруге синови и кћери туже и буду тужени пред било којим надлежним судом у кривичном поступку и у њему учествују путем заступника ...”

На крају, реч је о тужби у којој пасивну или активну легитимацију имају они који спадају у *illustres*. Реч је о носиоцима највиших функција у римској империји (чији круг се временом мењао), те о њиховим супругама и деци. Интересантно је да и Тацит употребљава исту реч (*viros feminasque inlustris*) када говори о онима чију је част Август штитио од „погрдних списа”. То говори о томе да част сваког Римљанина нијештићена на исти начин, и то од поменутог Цицерона који у првом веку пре нове ере хвали римско право што није дозвољавало сатиру на рачун генерала, преко Августа, који штити угледне људе и жене, Гаја, који у другом веку нове ере суровом увредом сматра ону која се чини магистрату и сенатору „*ab humili persona*” (*Institutiones Gaii* 3.225) до цара Зенона. Такво решење не треба да чуди, јер је равноправност људи у кривичном праву била последица тек грађанских револуција. Како другачијих доказа нема, мора се прихватити став да је римско кривично право на општи начин штитило част само припадника највишег друштвеног слоја и то најкасније до 478. године нове ере.

ЗАКЉУЧАК

Марко Тулије Цицерон у четвртој књизи свог дела *De re publica* пише о увредљивој песми која је кажњавана смрћу према Закону дванаест таблица. Како је он у томе усамљен, те како Улпијан почетком, а Диоклецијан крајем трећег века нове ере говоре о инјурији, односно увреди, као приватном деликту који се кажњава тужбом са проценом, не би се могло сматрати да је Цицерон мислио на општу заштиту части римских грађана. Штавише и цар Зенон 476. године пише да је инјурија некад, у доба класичног права, припадала приватним деликтима. На основу тих каснијих сведочанстава, као и контекста у коме Цицерон прича, закључује се да се лишавање живота примењивало само у случају исмевања носиоца највише војне власти римске републике.

Римски диктатор Корнелије Сула је неспорно извршио бројне правне реформе. Међутим, међу неколико посебних судова које је увео, надлежних за поједина кривична дела, извори не наводе и оне који би судили у материји инјурије.

Њему се приписује и *Lex Cornelia de iniuriis*, који је проширио употребу приватне тужбе из инјурије, али за који нема доказа да је увео јавну тужбу. Штавише постоји изричито супротно сведочанство (D.3.3.42.1.).

Најстарији познати извор права, који предвиђа могућност покретања *iudicium publicum* у случају писања или ширења увредљивих списа је сенатска одлука. О њој у Јустинијановим Дигестама сведочи Павлов фрагмент, а на основу Тацитовог извештаја се посредно може приписати Августу и датирати у прве године првог века нове ере. Таква јавна тужба се могла подићи само уколико није било могуће подићи приватну због тешког терета доказивања, те изгледа да су је могли подићи само угледни Римљани.

Писање увредљивог списка, као и његово дељење, је постало кажњиво смрћу најкасније 365. године, када се о томе говори у конституцији императора Валентинијана Првог и Валенса. Могућност подизања тужбе из инјурије *criminaliter* у римским изворима јавља се тек 478. години у одлуци цара Зенона. Она је ограничена само на оне који спадају у *illustres*, односно највише функционере империје и њихове породице. Може се сматрати да је тек тад настало опште кривично дело које је за заштитни објект имало част, али само припадника највишег друштвеног слоја.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Hagemann, Matthias. 1998. *Iniuria von den XII-Tafeln bis zur Justinianischen Kodifikation*. Köln Weimer Wien: Böhlau.
- Hitzig, Hermann Ferdinand. 1899. *Iniuria, Beiträge zur Geschichte der Iniuria im griechischen und römischen Recht*. München: Theodor Ackermann.
- Honoré, Tony. 2002. *Ulpian: Pioneer of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Huvelin, Paul. 1903. "La notion de l' iniuria dans le tres ancient droit romain." U *Melanges Appleton*, ur. Charles Louis Appleton, 371–499. Lyon: A. Rey.

- Katančević, Andreja. 2019. "Lex Cornelia de iniuriis." U *Pravo u funkciji razvoja društva*, ur. Dejan Mirović, 195–208. Kosovska Mitrovica: Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici - Pravni fakultet.
- Kaevény, Arthur. 2005. *Sulla: The Last Republican*. New York: Routledge.
- Kaser, Max. 1949. *Das altrömische Ius*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Mommsen, Theodor. 1899. *Römisches Strafrecht*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Kaser, Max. 1971. *Das römische Privatrecht*. München: C. H. Beck.
- Manfredini, Arrigo. 1977. *Contributi allo studio dell' "iniuria" in età repubblicana*. Milano: Giuffrè.
- Manfredini, Arrigo. 1979. *La diffamazione verbale nel diritto romano I: Eta repulicana*. Milano: Giuffrè.
- Maschke, Richard. 1903. *Die Persönlichkeitsrechte des römischen Iniuriensystems*. Breslau: Marcus.
- Plescia, Joseph. 1977. "The Development of <iniuria>." *Labeo*. 23: 271–289.
- Pólay, Elemér. 1986. *Iniuria Types in Roman Law*. Budapest: Akademiai Kiadó.
- Schiemann, Gottfried. 2009. "Das carmen malum – Versuch einer Entzauberung." U *Festschrift für Rolf Knütel zum 70. Geburtstag*, yp. Holger Altmeppen, 1059–1066. Heidelberg: Müller.
- Simon, Dieter. 1965. "Begriff und Tatbestand der „Iniuria“ im altrömischen Recht." *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung* 82: 132–183.
- Von Lübtow, Ulrich. 1969. "Zum römischen Injurienrecht." *Labeo* 15: 131–167.
- Vujović, Ognjen. 2009. „Iniuria.” Magistarski rad. Univerzitet u Beogradu: Pravni fakultet.

АНТИЧКИ ИЗВОРИ

Cicero. *De re publica*.

Gaius. *Institutiones*.

Iustinianus. *Digesta*.

Iustinianus. *Codex*.

Svetonius. *De vita caesarum*.

Tacitus. *Annales*.

Theodosius. *Codex*.

Andreja Katančević**University of Belgrade Faculty of Law***THE ORIGIN OF THE CRIME OF DEFAMATION****Resume**

According to the dominant view among scholars of Roman law, a public delict protecting the honour of Romans existed in the Twelve Tables. Allegedly, it was later modified by Sulla's legal reform at the beginning of the first century BC. The aim of this paper is to challenge these views using the available sources.

The results indicate a lack of sources on criminal protection of honour until the time of Augustus. Then it was limited to persons of higher standing in cases where the success of a private suit was uncertain. Offensive libels were punished by deportation from Rome and by capital punishment in 365 AD at the latest, when they were mentioned in a constitution of Emperors Valentinian I and Valens. The *criminal* procedure was mentioned for the first time in 478 AD in a constitution of Emperor Zeno. It was allowed only to the *illustres*, the highest officials and to the members of their families. One could assume that the crime protecting the honour (and body) appeared at the same time, but only for those of the highest social rank.

The applied methods are linguistic, systemic and historical interpretation of the sources.

Keywords: iniuria, contumelia, convicium, delictum publicum, crimen iniuriis

* E-mail address: katancevic@ius.bg.ac.rs.

*Ива Д. Голијан**

Агенција за привредне регистре

ПОЛИТИЧКО-СОЦИЈАЛНИ ОСНОВИ ПРАВА НА ЕУТАНАЗИЈУ

Сажетак

Проблем еутаназије представља додирно подручје етике, права и политике. У овом тексту, који настоји да пружи допринос стручној јавној расправи о увођењу еутаназије у српско законодавство, најпре је терминолошки јасно прецизиран сам термин – *еутаназија* (као право на достојанствену смрт). Надаље, у тексту се разматра какве су *обавезе* других лица које проистичу из овог права и под којим условима *обавезе* других лица, које проистичу из поменутог права, представљају ограничавање њихових *права личности*.

Навођењем примера из подручја етике и права, у тексту се констатује да је разликовање активне и пасивне еутаназије заправо производ неадекватног промишљања приликом извођења ове диференције.

Користећи обилну литературу, која са правног и етичког аспекта проблематизује еутаназију, аутор долази до закључка да је право на достојанствену смрт друштвена вредност коју треба законски обликовати, тако да буду предупређене могуће злоупотребе – а истовремено избегнуто сваљивање бремена одговорности на друга лица (свеједно да ли се ради о субјектима из правосуђа или медицине), која треба да спроведу пацијентову жељу да достојанствено умре. У том смислу, право на достојанствену смрт представља политичко питање. Такође,

* Имејл-адреса: janjniva@gmail.com.

аутор је настојао да у овом тексту фундира уверење да српско законодавство треба да правно обликује услове за активну директну еутаназију.

Кључне речи: еутаназија, убиство из милосрђа, активна еутаназија, пасивна еутаназија, самоубиство, одговорност, етика, право

УВОД

Непосредан повод за настанак овог текста је Преднацрт Грађанског законика Републике Србије, који садржи одредбу којом се допушта *право на достојанствену смрт*. Реч је о члану 86. из прве књиге Преднацрта, у којој се регулишу *права личности*:

Право на еутаназију, као право физичког лица на сагласни, добровољни и достојанствени прекид живота, може се изузетно остварити, ако се испуне прописани хумани, психо-социјални и медицински услови.

Услови и поступак за остваривање права на еутаназију прописују се посебним законом.

Злоупотреба права на еутаназију, ради прибављања неосноване материјалне или друге користи, представља основ за кривичну одговорност.

Напомена: Због комплексности остваривања права на еутаназију, које има, поред правних и медицинске, психолошке и социјалне аспекте, Комисија¹ ће се накнадно дефинитивно изјаснити на основу аргумената стручњака из различитих области и професионалних делатности, имајући у виду и предлог текста посебног закона који је припремљен након јавне расправе о Преднацрту. Евентуалним усвајањем предлога, извршила би се одговарајућа промена у Кривичном законик у (Prednacrt Građanskog zakonika Republike Srbije 2015, član 86.).

¹ Комисија за израду Грађанског законика образована је на основу Одлуке Владе Републике Србије („Službeni glasnik RS”, br. 104 од 17. новембра 2006. и 110 од децембра 2006.- исп.) ради кодификације грађанског права и израде текста Грађанског законика.

Како стоји у *Напомени*, уколико ова одредба буде усвојена, у предложеној или некој другачијој форми, то ће иницирати доношење посебног закона, којим ће детаљно бити регулисано поменуто право, а то подразумева и промену Кривичног законика Републике Србије („Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019). То се свакако односи на члан 117. Кривичног законика – „Лишење живота из самилости” (убиство из милосрђа), у коме је за ово кривично дело запрећена затворска казна од шест месеци до пет година (упоредити Вановић, Turanjanin i Corović 2018, 237–287).

На основу формулације из Кривичног законика, можемо да изведено два важна закључка:

1. Право на еутаназiju, односно „право на достојанствену смрт” није ближе разматрано у домаћем праву, односно законодавац није имао у виду све видове *дела* за које у члану 117. предвиђа законске санкције: *убиство из милосрђа* није исто што и, на пример, пасивна еутаназija – и зато је исправна интенција, из Напомене Преднацрта Грађанског законика Србије, о потреби изјашњавања стручњака за ову област;

2. Могућност изрицања релативно благе казне за *убиство из милосрђа*, односно велики распон између минималне и максималне запрећене казне, показују да је законодавац имао у виду да се и у нашој земљи примењује еутаназija *de facto*, мимо законског оквира – и да има случајева у којима се њена примена толерише, јер је последица воље самог пацијента. Тим пре, постоји потреба за уређивањем ове области, која би право на достојанствену смрт довела у подручје *de iure*.²

У овом тексту покушаћемо да допринесемо стручној расправи о праву на достојанствену смрт, најпре тако што ћемо, на основу релевантне стручне литературе – указати на разлике између различитих облика *еутаназije*, као и на искуства других земаља у правном регулисању ове области.

Са друге стране, указаћемо на социолошке и етичке расправе о еутаназiji, које значајно утичу на јуридичке ставове

2 Више о разлици између еутаназije *de facto* и *de iure* види у: Keown, John. „The First Survey: The Incidence of Euthanasia”, In: Keown, John. *Euthanasia, Ethics and Public Policy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002, str. 73.

о *праву* на достојанствену смрт, уверени да се у овој области преплићу политички, етички и јуридикчки ниво, значајније и интензивније него када је реч о питању абортуса или смртне казне.

Наша је претпоставка да заузимање становишта о томе да ли треба законом допустити право на достојанствену смрт подразумева да најпре јасно буде одређено (1) на шта се тачно ово право односи (на који облик еутаназије), (2) какве су обавезе других лица које проистичу из овог права, односно (3) под којим условима права других лица ускраћују право (пацијента) на достојанствену смрт, и под којим условима обавезе других лица, које проистичу из поменутог права, представљају ограничавање њихових *права личности*.

ОБЛИЦИ ЕУТАНАЗИЈЕ

Термин *еутаназија* је грчког порекла, и он дословно означава „добру смрт”, дакле спокојан и лак процес умирања, лишен болова и патње. На пример, антички филозоф Епикур је пронашао начин да смањи патње проузроковане заглављеним каменом у бубрегу, па је последње сате живота провео у врућој купки, миран и спокојан, јер је као филозоф успео да се избори са страхом од смрти. У античком смислу речи, Епикурова смрт је – *еутаназија*.

Грегори Пенс одређује еутаназију као одузимање живота некој особи из „наводно милосрдних разлога” (Pens 2007, 143). То значи да приликом еутаназије виновник смрти није сам болесник, који је изложен тешким патњама, него друга особа. Чак и у случају да је особа над којом ће се извршити еутаназија то изричито захтевала, док је била свесна и разумна, сам акт одузимања живота подразумева одлуку и деловање другог лица. То често захтева процену да ли се ради о тешким и неподношљивим патњама, односно да ли постоји нада да се стање особе којој ће бити одузет живот може санирати. Самоубиство, насупрот томе, подразумева да виновник буде лице које жели да оконча свој живот – чак и у оним случајевима када је, ради извршења, потребна помоћ других људи. Рационална процена тада је на страни особе која тражи асистенцију како би окончила свој живот. Већ ова разлика

сугерише да се, када је реч о *еутаназији*, тежиште помера са права пацијента да располаже својим животом, на друга лица, односно њихову *обавезу* са му у томе помогну или га у реализацији поменути намере спрече.

Пенсово разликовање, међутим, тешко је примењиво на такозване „граничне случајеве”, попут оног који наводи Хелга Кузе (*H. Kuhze*), која описује еутаназију Мери Ф. којој је на сопствени захтев убризгана смртоносна инјекција (*Kuhze 2004, 26*), или на случајеве о којима говори Сингер, када описује Кеворкианову „машину за самоубиства”. Имајући у виду овакве случајеве, предлажемо следећу појмовну разлику: Појам *еутаназија* означава одузимање живота особама за које се зна да ће сигурно умрети у блиској будућности, да би се олакшале њихове патње (са или без њихове сагласности) – док се појам *самоубиство* односи на случајеве у којима људи који нису непосредно витално угрожени, који сами или уз помоћ другог лица одузимају себи живот.

Примери у којима терминално оболеле особе посежу за самоубиством, али не из разлога да би се спасиле тешких физичких патњи, него да би поштеделе своје ближње бриге или финансијских издатака за лечење и негу, захтева да претходно разграничење допунимо: У случају еутаназије (1) рационалну процену стања пацијента доносе друге особе, независно од тога да ли је тешко оболела особа непосредно изразила жељу да се њене физичке патње окончају одузимањем њеног живота, док је у случају самоубиства увек реч о рационалној процени и деловању особе која жели да оконча свој живот. Из тога исходи (2) да се код еутаназије осим етичког појављује и проблем *права* (самог пацијента, породице или лекара да окончају његов живот) а да је самоубиство *par excellence* етички проблем.

Из тог разлога у етици, али и у правним нормама појединих земаља, асистирано самоубиство се не третира као еутаназија – за разлику од *самоубиства уз помоћ лекара*, о чему ће више речи бити касније.

Уколико еутаназија није ни *убиство* одлуком других (породице или друштвене заједнице), нити самоубиство (из немедицинских разлога, или разлога који нису медицински објективни), то значи да еутаназија подразумева релацију

– воље лица које жели да умре у ситуацији која се може медицински оправдати, и других лица, која треба да својим чињењем или нечињењем допринесу остваривању ове одлуке.

Ближе одређујући појам еутаназије у савременом контексту, најпре треба поћи од дистинкције *активне* и *пасивне еутаназије*.

Активна еутаназија подразумева примену медицинске терапије са намером да се нечији живот оконча. По својој форми, активна еутаназија може да буде директна или индиректна. У првом случају то подразумева скраћење живота неизлечиво болесног пацијента убризгавањем опојних средстава, која ће одагнати бол, и давањем смртоносне инјекције, обично калијум-хлорида, који зауставља рад срца (онда када је пацијент већ у дубокој седацији).

У законодавствима многих земаља, активна еутаназија изједначена је са кривичним делима убиства или убиства из нехата. У нашем законодавству, *Кривични законик Републике Србије* у члану 118. „нехатно лишење живота”, за лишење живота из нехата предвиђа исте санкције као и за лишење живота из самилости (KZRS 2019, члан 118.). То значи да је радња овог кривичног дела иста као и код убиства, с тим што је његово субјективно обележје – мотив самилости, из чега произлази и другачије одређивање санкције у односу на друга дела лишења живота (Вановић, Туранџанин и Соговић 2018, 237–287).

Индиректна активна еутаназија подразумева скраћивање живота пацијента до кога долази „узгредним дејством” неког медицинског третмана, чији је циљ ублажавање бола. Терминална седација је облик индиректне еутаназије.

На први поглед, и индиректна активна еутаназија могла би да буде квалификована као убиство из нехата. Међутим, лекарска комора Немачке заузела је јасан став да квалитет живота који се постиже ублажавањем болова треба да има предност над квалитетом живота уопште (Клајн-Татић 2007) . Иако овакво одређење свакако има у виду дефиницију здравља Уједињених нација – поменути став се узима у обзир приликом судских процеса у којима се лекарима суди због довођења у

терминалну седацију њихових пацијената, али како су овакви процеси ретки, у многим земљама, а не само у Немачкој, овај вид еутаназије се примењује *de facto*, иако није одобрен позитивним прописима.

Пасивна еутаназија са друге стране, подразумева да се оболелом у терминалној фази болести, укида лечење којим се он одржава у животу, што после краћег или дужег времена доводи до смрти. То подразумева да се пацијентима не даје храна, вода, кисеоник, вештачко дисање, лекови, трансфузија или дијализа – без чега пацијент није у стању да преживи (Radišić 2008, 145).

Овај вид еутаназије је дозвољен у многим земљама. У нашем законодавству, и овај вид еутаназије могао би да буде санкционисан чланом 117. *Кривичног законика Србије*, а могао би да буде и теже третиран, уколико се посумња у постојање изричите воље оболелог да се са њим поступи на овакав начин.

Колико је домаће законодавство нејасно и непрецизно када је реч о овом виду еутаназије, показује очигледан несклад *Закона о правима пацијената* („Sl. glasnik RS”, br. 45/2013 и 25/2019 - dr. zakon) и *Кривичног законика*. Наиме, *Закон о правима пацијената* у члану 17. преузима некадашњу одредбу члана 33. *Закона о здравственој заштити Републике Србије* из 2005. У члану 17. овог закона стоји:

Пацијент, који је способан за расуђивање, има право да предложено медицинску меру одбије, чак и у случају када се њоме спасава или одржава његов живот.

Надлежни здравствени радник дужан је да пацијенту укаже на последице његове одлуке о одбијању предложене медицинске мере, и да о томе од пацијента затражи писмену изјаву која се мора чувати у медицинској документацији, а ако пацијент одбије давање писмене изјаве, о томе ће сачинити службену белешку.

У медицинску документацију надлежни здравствени радник уписује податак о пристанку пацијента, односно његовог законског заступника на предложено медицинску меру, као и о одбијању те мере (ZOSP 2019, član 17.).

Према овом одређењу, пасивна еутаназија је практично дозвољена, иако наведена одредба *Закона о правима пацијената* заправо не предвиђа да лекар у болничким условима ускраћивањем терапије, на основу исказане воље пацијента, допринесе бржем леталном исходу (и тако скраћењу трајања патњи).

Са друге стране, *Кодекс медицинске етике Лекарске коморе Србије* („Sl. glasnik RS”, br. 104/2016) изричито забрањује само активну еутаназију, допуштајући и у куративним поступцима да нечињењем, по вољи пацијента, буде убрзан летални исход, што на изванредан начин противречи одредбама *Кривичног законика Србије*. О поменутом одређењу еутаназије у *Кодексу медицинске етике Лекарске коморе Србије*, више речи биће у наставку овог рада.

Самоубиство уз помоћ лекара за разлику од *асистирања у самоубиству* свакако може да буде третирано као еутаназија. Овај вид еутаназије претпоставља изричит захтев пацијента да буде подвргнут смртоносном третману, а лекар притом помаже пацијенту, тако што му, на пример, указује која ће медицинска средства изазвати брзу и безболну смрт, или му поменута средства набавља. У овом случају, пацијент је сам виновник престанка живота, али су активности другог лица неопходне да би до лишавања живота дошло, због чега се и овде ради о специфичном облику еутаназије.

Самоубиство уз помоћ лекара дозвољено је у Белгији, Швајцарској, Холандији, Луксембургу, Албанији, Колумбији, као и у америчким државама – Орегону, Монтани и Вашингтону. У Европској унији ово питање и даље није решено на јединствен начин, а пракса је да свака земља има право слободне процене када је реч о еутаназији (Simović i Simeunović-Patić 2017, 317–336).

Према кривичном законодавству у Србији овај облик еутаназије третира се као *навођење на самоубиство и помогање у самоубиству*:

1) Ко наведе другог на самоубиство или му помогне у извршењу самоубиства, па ово буде извршено или покушано, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(2) Ко другом помогне у извршењу самоубиства под условима из члана 117. овог законика, па ово буде извршено или покушано, казниће се затвором од три месеца до три године.

(3) Ко дело из става 1. овог члана учини према малолетнику или према лицу које се налази у стању битно смањене урачунљивости, казниће се затвором од две до десет година.

(4) Ако је дело из става 1. овог члана учињено према детету или према неурачунљивом лицу, учинилац ће се казнити по члану 114. овог законика.

(5) Ко сурово или нечовечно поступа са лицем које се према њему налази у односу какве подређености или зависности, па оно услед таквог поступања изврши или покуша самоубиство које се може приписати нехату учиниоца, казниће се затвором од шест месеци до пет година (KZRS 2019, члан 119.).

Иако се асистирање у самоубиству, под које потпада и *убиство уз помоћ лекара* у Кривичном законнику РС повезује са „лишавањем живота” из члана 115. („убиство на мах”), овде је ипак забрањена знатно блажа казна, иако се, за разлику од „нехатног лишења живота” (члан 118.), подразумева *одлука* другог лица да пружи помоћ у самоубиству (што претпоставља и помоћ лекара у описаним условима).

Одређујући ближе појам еутаназије, констатовали смо да он подразумева лишење живота на основу одлуке пацијента. У научним расправама али и правним документима, говори се и о дистинкцији добровољне и недобровољне еутаназије.

Строго посматрано, у оба случаја ради се о еутаназији на основу воље пацијента, само што у случају невољне еутаназије пацијент, који је пре губитка свести или других способности да изрази своју одлуку јасно изразио жељу да у

одређеним околностима терминалне фазе болести жели да буде подвргнут еутаназији – с тим што непосредну одлуку, сада, на основу воље пацијента, треба да донесе неко други, обично лице које је сам пацијент за то овластио.

Међутим, у правно-медицинској пракси постоје случајеви у којима је пацијент терминално болестан, без наде за излечење, а његово стање битно отежава живот људи који о њему брину, у смислу стварања тешке материјалне оскудице. Па ипак, према нашем мишљењу, лишавање живота пацијента, без његове јасно изражене воље изречене у време када је то било могуће, не представља еутаназију, већ облик који садржи све елементе бића кривичног дела убиства.

Овај случај, такође, мора бити разликован од стања насталог у случају мождане смрти, када је одлука породице о искључењу апарата који пацијента одржавају у животу, легитимна и допуштена, и у оквирима домаћег законодавства.

ЕТИЧКЕ ДИЛЕМЕ И ЊИХОВ ПРАВНИ КОНТЕКСТ

Морална оправданост одлуке пацијента

Одлуку пацијента да у активној или пасивној форми оконча свој живот, услед терминалног стања које прате неиздрживе тегобе, од самоубиства разликује управо питање односа према лекару, односно ономе ко треба да изврши неки од облика еутаназије.

Уколико се међутим фокусирамо на саму пацијентову одлуку са позиција моралног апсолутизма, наилазимо на одређене недоумице. Тако се у Кантовом спису *Метафизика морала*, у делу који говори о самоубиству (§ 6), одузимање живота сматра недопустивим, зато што се на тај начин „уништава морални субјекат у својој властитој особи” (Kant 1993, 222). Другим речима, за Канта недопустивост самоубиства потиче отуда што је одлука о престанку живота супротна у односу на моралну аутономију, која човека издваја из ланца каузалитета природе, дајући његовој егзистенцији – *достојанство*, то јест „живот независан од животињства, чак и од целог чулног света” (Kant 1979, 175) а то значи

„истребљивање моралности из света” иако је она „ипак сврха за себе”, како стоји у *Метафизици морала*.

Исто као и када је реч о сакаћењу, да би се оствариле одређене диспозиције које ће донети добру зараду (кастрирање које повећава вокалне способности), или ради продавања органа свога тела, самоубиство према Канту претпоставља хипотетички императив, односно стављање у стање подређености према некој спољашњој сврси, што значи – напуштање самосврховитости коју *производи* практички ум.

Па ипак, и поред каузистичких питања које прате поменути параграф *Метафизике морала*, Кантов однос према самоубиству, уколико би био примењен на моралну оправданост захтева пацијента за извршење еутаназије, суочава се са проблемом на који указује једно посебно медицинско стање: *деменција*. Дементне особе не располажу оном „вредношћу интелигенције”, самосврховитог ума, оне нису у стању да се својом моралном аутономијом уздигну из живота „независног од животињства” (Budić 1998). Овај проблем се заоштрава тиме што сам дементни пацијент није у могућности да самосвесно сагледа стање у коме се налази, па ни да донесе поменту одлуку – што отвара питање допуштености противвољне еутаназије у том случају.

Са друге стране, и сама болест, као израз природне каузалности, значајно утиче на аутономију ума, коју Кант у *Критици практичког ума* назива „интелигенцијом”. У делу *Чаробни брег*, Томас Ман пружа један уверљив опис болесног стања, у монологу Сетембринија: „Човек који живи као болесник, *само* је тело, а то је нешто античовечанско и унижавајуће, - у највећем броју случајева он није ништа бољи од леша...” (Ман 1956, 117).

Дакле, шта ако је природа већ својом каузалношћу свела болесног човека на стање његовог „животињског постојања”, уколико он, трпећи неподношљиве болове, заправо више не располаже моралном аутономијом, будући да његово стање не допушта никакву самозаконодавност, већ претпоставља сталну подређеност физиолошким процесима, у зачараном кругу из кога се не може изаћи?

Разумевање живота као вредности по себи, управо из разлога што он омогућује *искуство*, односно зато што представља *могућност* надилажења фактичког стања, развио је и Нејгел у депривационој теорији:

...вриједност живота и њезин садржај не придаје се само органском преживљавању: готово би сви били равнодушни (ако су остале ствари једнаке) између непосредне смрти и непосредне коме након које би услиједила смрт, али двадесет година касније, без освјешћивања. И друго, као и већина производа, ово се може помножити временом: више је боље него мање (Nagel 1991, 9).

Вредност живота по себи, то што је живот потенција искуства, за Нејгела је, супротно Епикуру, који смрт види као одсуство сваког даљег искуствовања, па самим тим и бола. Исто тако, овај Нејгелов став супротстављен је поменутом решењу Лекарске коморе Немачке, по коме је живот без болова значајнији од пуког живота. Но, да ли се на основу тога може тврдити да је захтев пацијента да буде подвргнут еутаназији морално неприхватљив? Да ли се на основу ове „објективно” успостављене вредности живота може бранити став да је и у случају терминалне болести једино оправдан онај императив који у Ибзеновој драми *Луткин дом* заступа др Ранк, један од епизодних ликова – који сматра да је сваки теgebни дан још увек неупоредиво бољи од престанка сваког осећаја (Ibzen 1983, 43)?

Питање о моралној одговорности пацијента може се поставити и у контексту хришћанског разумевања „светости живота”. Уколико пацијент одбије такозвана „непропорционална поступања”, дакле неки болни медицински третман, његова се одлука не може окарактерисати као самоубиство. У пренесеном смислу, одбијање наставка живота у третману који претпоставља изражене теgebе, може се разумети као поменута „непропорционална процедура”, према чему би, барем када је реч о добровољној пасивној еутаназији, пацијент био лишен моралне одговорности за такву одлуку (Kuhze 2004, 431).

Према томе, морално би била допуштена пасивна еутаназија, односно пацијент није морално одговоран уколико не жели да се над њим обави лечење које претпоставља

значајан ризик, или је неизвесно када је реч о исходима. Но, у том смислу, пацијент, у ствари, не жели да умре, него између понуђених опција бира „нечињење”, као ону која ће по његовом мишљењу произвести за њега најприхватљивије услове за наставак живота (чак и уколико то претпоставља свакодневне болове или друге тегобе). Но, из тога не исходи да би морално било допуштено одбити и оне медицинске третмане који би сигурно продужили живот, а који припадају „пропорционалним” средствима.

Питање еутаназије, међутим, од проблема самоубиства разликује управо то што еутаназија претпоставља не само морално одношење према себи (макар и према себи као према другом), него и однос према другима. Кант у каузистичким питањима о проблему самоубиства, дотиче и подручје еутаназије, наводећи пример човека кога је угризао бесни пас, и који, свестан да се ради о неизлечивој болести, предузима самоубиство да не би у наступу беснила унесрећио друге људе (Kant 1993, 223). У нешто измењеном контексту, може се поставити питање да ли је захтев пацијента да над њим буде извршена еутаназија оправдан у случају када пацијент сматра да ће његово стање нанети штету другим људима, а он од тога жели да их поштеди, односно може ли се овакав захтев, у оваквом и сличном контексту универзализовати.

У контексту овога рада, међутим, искрсава и правно-политички контекст питања о еутаназији, који исходи из етичких недоумица. Еутаназија претпоставља улогу лекара, свеједно да ли ће он убризгати смртоносну инјекцију, или ће допустити да пацијент умре. У деонтолошком контексту, *захтев* да друго лице реализује ову одлуку претпоставља коришћење тог лица као *средства*, а не као *сврхе*, што подразумева ускраћивање његове моралне аутономије.

Морално право лекара да одлучи о томе да ли ће поступити према вољи пацијента, свеједно да ли је реч о активној или пасивној еутаназији, обично се превиђа у јуридикчком сагледавању овог питања. Етички посматрано, лекару се не може ускратити право на моралну одлуку, а сам поступак пацијента, који захтева еутаназију, у том би смислу био морално неоправдан. Другим речима, како то показују

либертијанистичке расправе, сагласност (жеља) пацијента није у ужем смислу довољан услов за кршење *неотуђивог* права на живот, а у ширем смислу његова је одлука потпуно ирелевантна, јер се о оправданости еутаназије мора изјаснити одговарајуће медицинско удружење (McConell 2000a, 43). Полазећи од Локове дистинкције између неотуђивости права на живот, и могућности да се ово право изгуби, Мозер (Moser 2017, 449) на трагу Мекконела сматра да сам пацијент не може да поменуто право „отуђи”, иако му оно у узвесним околностима може бити одузето:

Неотуђиво право може се одузети или игнорисати због посебно значајних разлога. Тако, неко може изгубити своје неотуђиво право, али га не може добровољно одбацити. Он или она је правно неспособан да оправда понашање друге особе за повреде тог права, у смислу да он или она не могу поштовања тога права ослободити друге ни када су сами у питању. Осим тога, право на живот је право на право. То подразумева задатке других према носиоцу права (Moser 2017, 448).

У правном и етичком контексту, дакле, морају се успоставити одређене *норме*, на основу којих би било одлучено о праву или дужностима лица од којих се очекује да у активном или пасивном смислу утичу на окончање живота пацијента у терминалној фази болести.

Оправданост одлуке пацијента

Еутаназија подразумева да *друга особа* узрокује смрт пацијента, ради самог пацијента, односно сходно његовом захтеву, а у случају терминалне фазе болести. Пасивна еутаназија, у том смислу, претпоставља да се болесников живот не прекида, на пример давањем смртоносне инјекције, него да се прекидом, или одустајањем од примене одређеног медицинског третмана, убрза наступање леталног исхода.

То што медицинска пракса и правна регулатива у свету, изузев у Холандији, забрањују активну еутаназију, а дозвољава пасивну, засновано је углавном на констатацији да се у првом случају најнепосредније утиче на смртни исход. Са

друге стране, одустајање од примене неког третмана који би продужио живот, у бројним радовима се управо сама природа болести узима као агенс, који доводи до леталног исхода. Лишеност, односно нечињење, прама томе, нису непосредан узрок смрти, него је то болест.

На основу тога заступа се мишљење да је активна еутаназија нехумана, јер подразумева одузимање живота, што је у супротности са прокламованим задацима медицинске струке.

Међутим, не само када је реч о подручју етике, него и у јуридикчком контексту, разликовање пасивне и активне еутаназије је сасвим проблематично. То се јасно уочава, када погледамо члан 67. *Етичког кодекса Лекарске коморе Србије*:

Намерно скраћивање живота у супротности је с медицинском етиком.

Забрањено је предузимање поступака којима се живот умирућег пацијента активно скраћује.

У случају када би одлагање неизбежне смрти за умирућег пацијента представљало само нехумано продужење патњи, лекар може, у складу са слободно израженом вољом пацијента способног за расуђивање о одбијању даљег предузимања мера за продужење живота, даље лечење ограничити само на ефикасно ублажавање пацијентових тегоба (Kodeks medicinske etike LKS 2016, član 67.).

Уколико имамо у виду да кривично дело лишења живота из самилости подразумева одређену радњу, поставља се питање да ли је „одбијање даљег предузимања мера за продужење живота”, у условима које предвиђа цитирани члан *Етичког кодекса*, и само извесна *радња*, односно да ли се *нечињење* може квалификовати као неки вид *чињења*.

Наиме, радња кривичног дела је у људском понашању, а понашање не започиње у вољном акту (Mrvić-Petrović 2008, 82), него претпоставља *одлуку*, базирану на основу рационалног повезивања неке активности или неактивности (чињења или нечињења) са последицама које оно изазива. Дакле, уколико

постоји свест да ће неко *нечињење* изазвати летални исход, онда се оно свакако може сврстати у активну еутаназију.

Надаље, одустајање од лечења може да изазове већу патњу од активне еутаназије, јер је пацијент, лишен терапије, често у болнијој терминалној фази, која иако скраћује живот, његове последње моменте чини тежим и неподношљивијим од стања које је томе претходило:

Утврђивање узрока смрти може бити веома важно са правног становишта, јер може утврдити да ли да се против лекара поднесе кривична пријава. Али не мислим да се ова идеја може искористити за показивање моралне разлике између активне и пасивне еутаназије. Разлог зашто се сматра да је лоше бити узрок нечије смрти јесте то што се смрт сматра великим злом - и то јесте. Међутим, уколико се одлучи да је еутаназија - чак и пасивна еутаназија - пожељна у датом случају, одлучено је да у овом случају смрт није веће зло од пацијентовог континуираног постојања. А ако је то истина, уобичајени разлог да нико не треба да изазове смрт другог једноставно губи снагу (Rachels 1975, 79).

Агенс „пропуштања” неког медицинског третмана који би продужио живот, или одустајања од терапије која би деловала на исти начин, а према жељи пацијента, је, према томе, *друга особа*, најчешће лекар или друго медицинско особље. Тако је одлука лекара о томе да ли ће предузети неку меру, у циљу еутаназије (при чему је и пасивна еутаназија производ некаквог деловања, односно чињења), ствар моралног избора – независно од јуридикских претпоставки, које би овакав избор оправдале или санкционисале. У том смислу, дакле, између пасивне и активне еутаназије не стоји тако драстична разлика, како то изгледа на први поглед:

Ако доктор дозволи пацијенту да умре, из хуманих разлога, он је у истом моралном положају као да је пацијенту дао смртоносну инјекцију из хуманих разлога. Ако је његова одлука била погрешна - ако је, на пример, болест болесника у ствари била излечива - одлука би била једнако забрињавајућа, без обзира који је метод коришћен за њено извршење. А ако је лекарска одлука

исправна, коришћени метод није само по себи важан (Rachels 1994, 90).

Да пропуштање чињења у медицинској пракси може да буде разумевано као активност, која директно доприноси смрти показују они случајеви у којима је одбијање лекара да изврши неки медицински третман изазвало да се болест летално заврши. Оно што пасивну еутаназiju, иако усвојимо Рејчелсове приговоре, одваја од поменутих случајева су два битна момента: захтев пацијента са једне, и терминално стање које не даје наду да је могуће продужење живота и одагнавање болова и других тешких тегоба, са друге стране.

Одлука пацијента је, у овако описаној ситуацији, иницијална, односно тек на основу те одлуке треба да дође до пасивне еутаназije, по чему се она разликује од врсте убиства (какво би, рецимо, било одбијање да се болеснику, у стању анафилактичког шока убризга адреналин и кортикостероиди), а од самоубиства по томе што је пацијент у терминалној фази болести, која се сматра неизлечивом и не постоји нада да ће на другачији начин бити омогућен престанак тегоба.

Самим тим што се овде не ради ни о асистираном самоубиству, у коме би агенс био сам болесник (коме би само било омогућено да дође до неопходних средстава за безболно прекидање живота), већ неко друго лице, намеће мноштво етичких недоумица.

Најпре, поставља се питање адекватне пацијентове процене свога стања. Пацијент не може, осим у ретким случајевима, да сам има евиденцију о тежини своје болести. Он не зна да прочита и тумачи налазе медицинских претрага, и нема искуство када је реч о току болести, вероватноћи и очекивањима у вези са њеним даљим фазама. О свему томе, пацијент добија информације од лекара.

Уколико лекар може да претпостави да би саопштавање *истине* о стању пацијента, и изгледима за даљи ток болести могло да утиче на његову одлуку о томе да ли жели наставак медицинског третмана који ће га још неко време одржавати у животу – онда он упознавајући пацијента са његовим здравственим стањем, у ствари утиче на доношење одлуке.

Све то говори у прилог да саопштавање дијагнозе најчешће може да има битну улогу у формирању одлуке пацијента о томе да захтева прекид даљег третмана, који га одржава у животу. У том смислу, пацијентова одлука није аутономна, већ је базирана на одређеним диспозицијама, које пацијент усваја од лекара. Уколико дозволимо могућност да ће лекарска грешка, у случају погрешне дијагнозе која негира тешку болест бити узрок погоршања болести, јер ће пацијента довести у ситуацију да у дужем временском периоду занемарује симптоме, онда је подједнако вероватно да ће саопштавање скорог фаталног исхода такође утицати на пацијентову рецепцију властитог стања, па чак и на доживљај физичких тегоба.

Претходни увид отвара три етички значајна питања: (1) у ком је смислу *компетентно* мишљење пацијента (који ту одлуку доноси макар делимично под утицајем лекара); шта су, заправо (2) стварне интенције пацијента, независно од медицинског контекста који он сазнаје од лекара и (3) да ли је мишљење пацијента уопште *релевантно* приликом доношења одлуке, у смислу да оно аутоматски обавезује другог да се тој одлуци повинује.

У својој критици „тврдог патернализма”, Фајнберг (*J. Feinberg*) указује на могућност да се пацијент одриче права на живот (да отуђује право на живот) зато што није адекватно информисан, то јест не може да схвати природу свог стања или је на неки начин приморан да донесе одлуку. Критикујући Адамсов патернализам, Фајнберг јасно указује на ову опасност (*Feinberg 1977, 240*).

Одбацујући патерналистички контекст, али усвајајући поменути део Адамсовог приговора, Фајнбер заступа „меки патернализам”, односно уверење да се *сагласност* самог пацијента може сматрати веродостојном под одређеним условима. То води и семантичком појашњењу, које почива на диференцији „давања сагласности” и „захтевања”, мада и у једном и у другом случају утицај лекара, или чланова породице може да одигра значајну улогу у одлуци пацијента.

Иако се одређени услови, који треба да буду задовољени да би се одлука пацијента сматрала веродостојном, за Фајнберга морају испоштовати када је реч о активној еутаназији, ми их

овде можемо применити и на пасивну еутаназију, која, према претходно изнетим аргументима, представља одређени вид „активности” са циљем убрзавања леталног исхода.

Такозвани Брокови услови који треба да буду задовољени, како би се са сигурношћу тврдило да је пацијентова одлука лишена злоупотреба, а који подразумевају да је (1) пацијент компетентан, да је (2) информисан о интервенцији, и да је (3) његова сагласност дата слободно, односно у потпуности добровољно, међутим, представљају сами по себи релативно сложен механизам. Остављајући по страни јуридикчки аспект овог питања, усредсредимо је на етички момент Броковог сложеног принципа на основу кога се може верификовати компетентност пацијента да донесе одлуку о еутаназији:

1. Пацијент треба да буде упознат са свим релевантним информацијама о његовом или њеном здравственом стању, прогнози, доступним алтернативним третманима, и прогнозама за сваку од њих.
2. Процедура треба да обезбеди да је захтев пацијента за еутаназију сигуран и постојан (може се обезбедити и одређени период чекања да пацијент донесе коначну одлуку), и дат потпуно добровољно (пацијент може именовати адвоката да би то осигурао);
3. Све разумне алтернативе у циљу побољшања квалитета живота пацијента и ослобађања од било каквог бола и патње, морају бити узете у обзир;
4. Психијатријска евалуација треба да покаже да захтев пацијента није резултат психолошког оштећења које се може третирати, као што је депресија (Brock 1992, 20).

Задовољавање ових захтева, осим што јуридикчки штити пацијента, у етичком смислу, обезбеђујући да пацијент доноси одлуку својевољно, заправо штити лекара, који је онда извршилац слободно донете одлуке. Другим речима, уколико овај етички услов не би био испуњен, поступање лекара, свеједно да ли се ради о еутаназији или продужетку живота, било би патерналистичко, односно поништавало би слободу пацијента на властиту моралну одлуку.

Међутим, чак и ако сви поменути Брокови услови буду задовољени, остаје питање уколико терминална болест уопште утиче не на сам процес расуђивања, него на вредносне судове пацијента. Исто тако, остаје у најмању руку дискутабилно, шта заправо пацијент жели: престанак болова или других патњи, или окончање живота. Уколико престанак болова посматра као примарни циљ, онда он у ствари жели да искуствује безболност, а саму смрт разуме као одсуство осећања бола. Но, неизвесно је да ли би исти пацијент, у тренутку када су болови привремено купирани, донео исту одлуку. Време које треба оставити пацијенту да би размислио о својој одлуци, не мора да се подудара са временом купирања болова (MCintyre 2004).

Самим тим, ако се усвоји ова разлика, према којој пацијент, заправо, никада није довољно компетентан – морална тежина пада на лекара, који треба да одговори на питање да ли је скоро биолошка смрт неминовна, и да ли патње којима је пацијент изложен могу бити, у кратком временском року до леталног исхода, купирани на било какав другачији начин. У том смислу, одлука самога пацијента, ма каква она била, остаје ирелевантна. Као што се сагласност пацијента не може тражити када је он у шоку или полусвесном стању, тако у овом случају она не може бити довољна. Коментаришући патернализам др Кембела, Мекконел зато указује на значај одлуке лекара, сматрајући да је одлука пацијента нужна, али да никада није довољна:

Други проблематски аспект аргумената др Кембела се односи на специфичну препоруку за коју верује да следи из чињенице да некада није јасно утврђено да је захтев за еутаназију добровољан. Он тврди да у таквим случајевима захтев не треба поштовати. Очигледно је дозвољено да се поступа по захтеву само ако је познато да је он дат добровољно. Али ово је веома захтеван стандард, и тешко је примењив и у другим областима медицине. Ако се пацијент који трпи велике болове превезе у ургентни центар и пристане на препоручену операцију, ми не оклевамо да извршимо процедуру иако бол који пацијент осећа пристанак чини недобровољним. Питање је да ли се овакав случај разликује од еутаназије, јер је операција очигледно рационална и у најбољем

интересу пацијента. Јер др Кембел с правом признаје, ако је бол који болесник осећа непоправљив и може се окончати само убрзавањем смрти, онда је можда паметно да пацијент изабере да заврши свој живот (McConnell 2000b, 218).

Уколико захтев или пристанак пацијента не представљају довољан услов за еутаназију, то онда, у етичком смислу, значи да и лекар, који се руководи другим критеријумима, има извесну моралну одговорност. Зато се, као једно од питања у етичком разматрању проблема еутаназије, посебно разматра намера лекара.

ДЕЛОВАЊЕ И ПРЕДВИЂАЊЕ У ПАЛИЈАТИВНОЈ МЕДИЦИНИ

Члан 68. *Кодекса медицинске етике Лекарске коморе Србије*, констатујући да је лечење умирућег пацијента лекарска обавеза, у другом ставу као обавезу лекара истиче олакшавање телесних и душевних патњи, дужност лекара да „обезбеди услове умирања достојне човека” (KMELKS 2016, član 67.).

Међутим, овде је примерено поставити питање: уколико обезбеђивање ових услова за достојанствено умирање доведе до леталног исхода, да ли се у том случају ради о активној еутаназији, односно о кривичном делу лишавања живота из самилости?

Одлука о томе подразумева реконструкцију мотива лекара. Па ипак, тиме је проблем само привидно решен. Наиме, лекар може да буде сасвим свестан последица деловања, односно да ће давање средстава против болова изазвати летални исход. Да ли у том случају стварање услова за достојанствену смрт, упркос знању лекара о могућем исходу овог поступка, значи истовремено и активну еутаназију? Уколико се да потврдан одговор, остаје питање да ли је овде реч о директној или индиректној активној еутаназији.

Разјашњење, које је неопходно да би се уопште конципирала ваљана правна регулатива, и овде претпоставља етичку димензију.

Када је реч о лошој последици према акцидентацији и према намери, ту смо још увек у водама нормативне етике и морланог апсолутизма. Међутим, када је реч о случају, етички контекст да се сагледати само на основу последице. Случај подразумева ненамеравани догађај, па се његова морална вредност у том смислу може сагледати само из конкретне последице, никако полазећи од узрока, односно од оне велике премисе на којој се заснива практички силогизам.

У покушају да формулише ову у примерима уочену разлику, Квин (*W. Quinn*) зато предлаже да се дистинкција направи на основу одговора на питање – *зашто се нека акција предузима*. Ако се на питање одговара са „да” (питање: „Зашто гураш косачицу”, одговор: „да бих секао траву”), онда се нека друга последица може сматрати случајном. Међутим уколико се избегава овако директан одговор (са „да (бих)”), онда последица свакако није ненамеравана. Тако, уколико, користећи чувени пример о хистеротомiji, када спасавање мајке подразумева убиство плода, који се заглавио у материчном каналу поставимо питање „Зашто убијаш бебу”, а лекар одговори: „не може се помоћи ако спасим мајку” (*Quinn 1989, 343*), онда његов одговор сакрива намеру, садржану у интенцији да спасе мајку, а то је жртвовање фетуса. Међутим, када је реч о случају, на питање „зашто” не следи јасан одговор. Рецимо да лекар има намеру да помогне пацијенту тако што ће, ускраћивањем терапије, убрзати његово умирање. Међутим, престанак терапије изазвао је смањење тегоба пацијента, иако је заиста дошло до брзог леталног исхода. Лекар није имао намеру да примарно допринесе престанку патњи, јер није знао да терапија коју пацијент прима парадоксално изазива оне ефекте које је требало да предупреди (смањење болова, на пример). Тако се у резултату смањење болова показало као позитивна страна овог поступка; иако је намера лекара била да самом смрћу изазове престанак патњи, догодило се да је случајни престанак болова случајно изазвао мирну смрт.

Консеквенцијалистичко објашњење, коме прибегавају неки утилитаристи, дакле, не процењује намеру, него сам поступак. Намера лекара који одлучује да уклони фетус из канала материце, не намеравајући да га убије, и лекара који

то свесно чини (намерава), резултира истом последицом, која може да буде морално квалификована.

Супротно изворној верзији принципа дуплог ефекта, интерпретатори који не полазе од принципа, него од последица, разлику између непосредног произвођења лоше последице и „ненамераване”, акциденталне последице, објашњавају путем диференције између циља и средстава. Према томе, као зло се може оквалификовати када је последица до које долази лоша. Међутим, ако се, у прорачунавању којим се врстама деловања може остварити неки циљ *користи* зло, онда је то морално оправдано. На пример, траума коју доживљавају деца приликом одређених медицинских третмана је сама по себи лоша, али у контексту оствареног циља, а то је излечење, она се мора другачије квалификовати.

Разлика између деонтолошког и утилитаристичког становишта постаје сасвим очигледна ако се послужимо примерима. Тако Софија Рајбетанц (*S. Reibetanz*) наводи пример лекара који се налази пред моралном дилемом: има само једну дозу спасоносног лека, а два пацијента, од којих ће извесно умрети онај који лек не прими (*Reibetanz* 1998, 220). Деонтолошки посматрано, лекар, уколико да лек једном од пацијената, посредно узрокује смрт другог, иако његов поступак није непосредни узрок смрти, него је то недостатак лека. Строго деонтолошки, у том је случају лекар једног пацијента посматрао као средство за спасавање другог (недавање лека једном пацијенту омогућује да други буде спасен). Међутим, према утилитаристичком сагледавању последица, лекар је морално поступио, јер је спасао један живот, што представља максимално добар исход у датим околностима.

Са друге стране, уколико је пацијент квалификован да одлучује, односно ако је задовољен нужан, мада не и довољан услов, а то је његова одлука да буде подвргнут еутаназизи, лекар који ово треба да обави, у активном или пасивном смислу, такође мора да прође кроз процес етичког одлучивања. Он може да поступи тако што ће применити ризичне методе за олакшавање симптома, али исто тако може и да сматра како је смрт пацијента заправо једини сигуран спас од тегоба које пацијент осећа.

Разлика у намери, али и у ефекту, између наведених случајева је очигледна. Па ипак, принцип двоструког ефекта не може на једнозначан начин, дакле принципијелно, одредити границу у којој намера да се помогне витално угроженом пацијенту прелази у интенцију да се он усмрти. У палијативној медицинској пракси мала је вероватноћа да ћемо наићи на случајеве када је намера јасно изведена из неког принципијелног става. Исто тако, тешко је претпоставити да ће лекар поступити апсолутно деонтолошки, а да неће промишљати о крајњем исходу, јер се ова два погледа заправо прожимају, па тако процена исхода битно одређује и намеру, а намера указује на могуће мере, које треба промишљено применити (Hills 2003, 152).

Другим речима, ако лекар не треба да буде одређен фактичким стањем, него императивом деловања, које подразумева макар покушај да се фактичко стање надиђе, онда се, ни на основу деонтолошког принципа, ни према целисходности поступка, не може морално вредновати радња

ЗАКЉУЧАК: ПРАВА ПАЦИЈЕНТА И ПРАВА ДРУГИХ ЛИЦА

Како када је реч о одговорности пацијента, тако и када се ради о одговорности лекара, етички ставови заплићу се, као што смо покушали да покажемо, у антиномије. У том смислу:

1. Морална одговорност пацијента се не сме занемарити, иако постоје стања (а то може да важи и уопште), када пацијент није компетентан или способан да донесе одлуку;
2. Међутим, моралну одговорност за еутаназију у том је случају нема ни лекар, односно његова потенцијална одговорност заплиће се у антиномије односа родова и врста, односно принципа и конкретног деловања. Још у аристотеловском кључу могуће је замислити лекара који има морално исправне нормативне интенције, али који поступа тако да то не доведе до њихове реализације, јер прави *погрешне процене* (случај Едип);

3. Пацијент, независно од својих интенција, има право на доживотну медицинску збринутост, која не сме бити ускраћена чак ни у случају да он то јасно пожели (односно он мора бити медицински збринут у случајевима када није у стању да сам поступи другачије, да напусти болницу, и слично);

4. Одлука о битним корацима у циљу смањења патњи пацијента који је у терминалној фази болести увек полази од тога да је циљ пацијент, односно да он не може бити употребљен као средство за неке друге циљеве.

У последње две тезе видљиво је како се етичка проблематика сели на јуридикчко подручје. Тек тада морална *недоличност* прелази у подручје објективне неправичности..

Право избора, дакле, не почива на моралном него на социјалном, политичком оправдању. Управо из овог разлога питање о милосрдној смрти представља једну од тема спорења супротстављених политичких доктрина у земљама Запада.

Главни арбитар, на основу кога се заправо одлучује о еутаназии је социјална заједница, која проблем моралне одговорности премеће у подручје *права*.

Упоредо са писањем обимног *Преднацрта Грађанског законика Републике Србије* предлагач је конципирао основне делове будућег *Закон о праву на достојанствену смрт*, у коме треба да буду решене бројне дилеме, од којих смо на неке указали у овом раду. Ово је учињено пре најављене стручне јавне расправе, али одређене формулације указују да су овде ипак консултована стручна мишљења, пре свега етичара и лекара.

Најпре, интенција предлагача је да јасно разреши дилему коју постављају постојећи закони и прописи, а пре свега *Закон о заштити права пацијената и Етички кодекс Лекарске коморе Србије*. То јасно показује радна верзија формулације која гласи:

У изузетно тешкој и дуготрајној медицинској, психолошкој и социјалној ситуацији умирућег може се, на основу јасно, несумњиво и слободно изражене воље, уважити захтев о превременом прекиду живота у виду

достојанственог умирања (Radni materijal o predlogu zakona na dostojanstvenu smrt 2018).

Овде се, јасније него у формулација закона и прописа о којима смо у раду говорили, указује на *активност* медицинског особља. Међутим, потребно је одредити прецизне критеријуме за то како ће се у ситуацији дуготрајних не само физичких него и психолошких патњи одредити расудна моћ пацијента, па следствено томе и *слобода* изражавања воље (односно да ли пацијент истински разуме да ће одређеним медицинским третманом бити лишен живота).

Надаље, уколико се поменути захтев пацијента *уважи*, остаје питање да ли се тиме изричито допушта активна еутаназија, што би, према нашем мишљењу била сасвим логична последица. Уколико се излази у сусрет пацијентовој жељи да се прекидом живота, у терминалној фази болести, прекину патње, онда право на достојанствено умирање претпоставља брзу и ефикасну меру, а не троме, дуге, и потенцијално болне методе пасивне еутаназије.

Са друге стране, ова формулације не прецизира да ли ће активност превременог прекида живота бити директна или индиректна, мада је, правно посматрано, и овде реч о дилеми која би се могла разрешити у корист директне активне еутаназије – што се ипак највероватније неће догодити, због недовољно припремљеног јавног мњења.

Оно што изазива највише недоумица, са друге стране, тиче се формулације о томе на који начин се доноси одлука о превременом прекиду живота у терминалној фази болести, односно – ко ту одлуку може да донесе. У Материјалу стоји:

У случају да умирући пацијент није свестан, односно да „није у објективној могућности да јасно, несумњиво и слободно изрази своју жељу да му се прекине живот у виду достојанственог умирања, онда такву вољу, изузетно, може изразити законски заступник или други овлашћени пуномоћник”.

Овде, разуме се, треба прецизирати да ли је поменути законски заступник, док је пацијент био у свесном стању и док је могао да слободно изврши своју вољу, добио пуномоћје да о

томе одлучује, и да ли су јасно прецизирани услови под којима он у име пацијента може да донесе овакву одлуку. Такође, отвара се питање под којим ће условима овакво пуномоћје имати правну снагу.

У Материјалу се такође предвиђа задовољавање одређених услова, да би до посредне или непосредне еутаназије уопште могло да дође. Ти су услови тројаки, и у Материјалу су именовани као *медицински, хумани и социјални*.

Треба имати у виду да утврђивање поменутих услова треба да, осим регулисања права пацијента, регулише и права других лица. Уколико је опуномоћено лице прихватило да у одређеним случајевима донесе одлуку, потребно је утврдити на основу чега ће медицинско особље имати обавезу да ову одлуку следи, а да притом буде избегнуто бреме етичке одговорности (притисак савести), који може не само да угрози права медицинског особља на духовно благостање, него и да представља непосредан иницијум обољевања (услед стреса).

Зато је формулација на коју наилазимо у Материјалу свакако непотпуна, будући да медицински критеријум подразумева да „надлежни конзилијум лекара одговарајуће специјалности, на основу медицинске документације и непосредног увида, утврди да у конкретном случају у блиској будућности не постоји нада да се, и поред коришћења научног, стручног и практичног искуства и сазнања савремене медицинске науке, може постићи излечење пацијента или побољшање његовог здравственог стања.”

Колективна одговорност спречава злоупотребу, али у извесном смислу моралне одговорности ослобађа друга лица. Међутим, остаје питање, на основу којих критеријума се уопште може мериторно одлучити да је неко стање медицински безнадежно?

Са друге стране, хумани услови подразумевају да је „умирући у таквом психофизичком стању које је због физичких болова и психичких патњи постало неиздрживо у дужем периоду”.

Осим медицинских у хуманих, Материјал предвиђа да *Предлог закона* кумулативно захтева и испуњење трећег

услова, који је именован као *социјални*, односно – „ако су због дуготрајнијег здравственог и психофизичког стања умирућег наступиле за ужу породицу, или особу која се стара о њему, тако тешке материјално-социјалне последице које знатно угрожавају њихову материјалну егзистенцију или будући социјални положај”.

Тек када буду задовољена сва три критеријума, на основу писаног образложења, о захтеву за извршење еутаназије треба да одлучи надлежни суд у ванпарничном поступку. То значи да се бреме одговорности дели између медицинских и правосудних органа. Одлука суда сматра се коначном и правоснажном, па остаје дилема, коју у финалном тексту Закона свакако треба разрешити – шта ако се пацијент у међувремену предомисли, или наступи нагло и неочекивано побољшање (или побољшање материјалних прилика, која породицу или стараоце ослобађа социјалног бремена, који је пацијент имао у виду приликом директно или индиректно упућеног захтева за спровођење еутаназије).

Са друге стране, треба похвалити решење, на које наилазимо у Материјалу, да еутаназију на основу одлуке суда врши тим извршитеља медицинске струке, од којих један непосредно извршава чин еутаназије и то чува као лекарску тајну.

Ово решење још једном говори у прилог потреби да се још у уводним деловима текста јасно истакне да се ради о активnoj еутаназији, односно да је начин извршења подразумева не само индиректно него и директну активну еутаназију.

Насупрот добро распоређеном бремену одговорности, по коме сертификовани извршитељи медицинске струке деле одговорност са медицинском комисијом која даје мишљење и судом који у ванпарничном поступку одобрава еутаназију – решење да један извршитељ непосредно извршава сам чин еутаназије (нарочито ако се ради о директној активnoj еутаназији), представља слабо и недовољно промишљено место, јер ограничава право на душевно благостање тог лица – које постаје једини индивидуални агенс, суочен са индивидуом лица чији живот треба да превремено оконча. Могуће је осмислити да читава група – или више група сертификованих

извршитеља обавља овај процес, тако да остане непознато ко је од њих непосредни изазивач превременог леталног исхода.

Поменути нацрти законских решења, дабоме, неће анулирати етичке проблеме, који изгледа остају неизбежни када је реч о еутаназии, абортусу, клонирању или смртној казни, као додирним подручјима етике и права.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Brock, Dan W. 1992. "Voluntary Active Euthanasia", *The Hastings Center Report*, 22 (2): 10–22.
- Budić, Marina. 2017. "Suicide, Euthanasia and the duty to Die: a Kantian approach to Euthanasia", *Philosophy and Society*, 29 (1.1-152): 88–114.
- Feinberg, Joel. 1977. "Voluntary Euthanasia and the Inalienable Right to Life" *The Tanner Lectures on Human Values*, The University of Michigan, April 1977.
- Ibsen, Henrik. 1983. *By David Thomas*. London: Macmillan Press.
- Mujović-Zornić, Hajrija. 2011. „Medicinske greške u okvirima građanskopravne odgovornosti”. *Strani pravni život*, 55 (3): 98–112.
- Hills, Alison. 2003. "Defending Double effect". *Philosophical Studies* 116 (2): 133–152. doi.org/10.1023/B:PHIL.0000005744.80837.65.
- Kant, Immanuel. 1979. *Kritika praktičkog uma*. Beograd: BIGZ.
- Kant, Immanuel. 1993. *Metafizika morala*. Sremski Karlovci-Novi Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Keown, John. 2002. "The First Survey: The Incidence of Euthanasia", In: Keown J. *Euthanasia, Ethics and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klajn-Tatić, Vesna. 2007. „Eutanazija i lekareva pomoć u samoubistvu”, u *Pomeramo granice*, ur. Mirjana Rašević i Zorica Mršević, 11–26. Beograd: Institut za društvene nauke.

- Krivični zakonik RS [KZRS]. “Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.
- Kodeks medicinske etike Lekarske komore Srbije. „Službeni glasnik RS”, br. 104/2016.
- Kuhze, Helga. 2004. „Eutanazija” u *Uvod u etiku*, ur. Piter Singer, 424–436. Sremski Karlovci-Novı Sad: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Man, Tomas. 1956. *Čarobni breg*. Beograd: Prosveta.
- McConnell, Terrence. 2000a. *Inalienable Rights: The Limits of Consent in Medicine and the Law*. Oxford: Oxford University Press.
- McConnell, Terrance. 2000b. “On an alleged problem for voluntary euthanasia”, *Journal of Medical Ethics* 26 (3): 217–219. doi.10.1136/jme.26.3.218
- MCintyre, Alison. 2004. “The Double Life of Double Effect”, *Theoretical Medicine* 25 (1): 61–74. doi.org/10.1023/B:ME-TA.0000025095.73394.34.
- Moser, Elisas. 2017. “The Right to Life, Voluntary Euthanasia, and Termination of Life Request”. *Philosophy Study* 7 (8): 445–454.
- Mrvić – Petrović, Nataša. 2008. *Krivično pravo – Opšti i posebni deo*, Beograd: Union-Službeni glasnik.
- Nagel, Thomas. 1991. „Smrt – filozofsko gledište”. *Treći program Hrvatskog radija* 31: 7–11.
- Pens, Gregory. 2007. *Klasični slučajevi iz medicinske etike*. Beograd: Službeni glasnik.
- Prednacrt Građanskog zakonika Republike Srbije – Tekst propisa*, https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/280519-prednacrt-gradjanskog-zakonika-republike-srbije.html, poslednji pristup: 17. 07. 2019.
- Rachels, James. 1975. „Active and Passive Euthanasia”. *The New England Journal of Medicine* 292 (2): 78–80

- Rachels, James. 1994. "More Impertinent Distinction and a Defense of Active Euthanasia", In: *Killing and Letting Die*, eds. Steinbock, Bonnie. i Norcross, Alastair, 139–154. New York: Fordham University Press.
- Radišić, Jovan. 2008. *Medicinsko pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
- Reibetanz, Sophia. 1998. "A Problem for the Doctrine of Double effect". *Proceedings of the Aristotelian Society New Series*, 98 : 217–223. doi.10.2307/4545284.
- Quinn, Warren S. 1989. "Actions, Intentions, and Consequences: The Doctrine of Double Effect", *Philosophy and Public Affairs*, 98 (3): 287–312.
- Zakon o zaštiti pacijenata [ZOSP]. „Službeni glasnik RS”, br. 45/2013 i 25/2019 - dr. zakon.
- Banović, Božidar, Veljko Turanjanin i Emir Čorović. 2008. „Pravo na eutanaziju u pravnom poretku Republike Srbije”, *Srpska politička misao*, 60 (2): 273–287.
- Simović, Darko i Biljana Simeunović-Patić. 2017. „Eutanazija i etičke dileme – ljudsko dostojanstvo naspram svetosti života”, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Novom Sadu*, god. LI (2): 317–336.

Iva D. Golijan*

Agency for Business Registers

POLITICAL-SOCIAL BASIS ON THE RIGHT TO EUTANASIA

Resume

The problem of euthanasia is a contact area of ethics, law and politics. In this text, which seeks to contribute to the expert public debate on the introduction of euthanasia into Serbian legislation, the term terminology - euthanasia (as a Right to Die with Dignity) is first terminologically clarified. Furthermore, the text considers the obligations of other persons arising out of this right and under what conditions the obligations of other persons arising from the said right constitute a restriction of their personality rights.

By citing examples in the field of ethics and law, the text notes that the distinction between active and passive euthanasia is in fact a product of inadequate thinking in the implementation of this distinction.

Based on the ethical argumentation of the double effect, also the text points to the inadequacy of the ethical approach in the function of legal regulation of the problem of euthanasia.

In that sense, the paper concludes that the principle of double effect cannot in an unambiguous way, in principle, determine the limit within which the intention to help a vitally endangered patient turns into the intention to kill him. In palliative medical practice, it is unlikely that we will come across cases when the intention is clearly derived from a principled position. Also, it is difficult to assume that the doctor will act absolutely deontologically, without thinking about the final outcome, because these two views actually permeate, so the assessment of the outcome significantly determines the intention, and the intention indicates possible measures that should be applied thoughtfully.

The text concludes that, when it comes to patient responsibility, and when it comes to physician responsibility, ethical attitudes

* E-mail address: janjniiva@gmail.com.

become entangled in antinomies: (1) The moral responsibility of the patient must not be neglected, although there are conditions (and this may be true in general) , when the patient is not competent or able to make a decision; (2) However, the doctor is not morally responsible for euthanasia in that case, ie his potential responsibility is entangled in the antinomies of the relationship between genera and species, ie the principles and concrete action. but who acts in such a way that it does not lead to their realization, because he makes wrong assessments (the case of Oedipus); (3) The patient, regardless of his intentions, has the right to lifelong medical care, which must not be denied even if he clearly wishes it (ie he must be medically cared for in cases when he is unable to act otherwise, to leave the hospital, etc.); (4) The decision on important steps in order to reduce the suffering of a patient who is in the terminal phase of the disease always starts from the fact that the target is the patient, ie that he cannot be used as a means for some other purposes. Therefore, the ethical issue of euthanasia is moving from the ethical to the legal level.

Using abundant literature, which, from the legal and ethical point of view, problematizes euthanasia, the author concludes that the right to dignity is a social value that needs to be lawfully formulated, so that possible abuses can be prevented - and at the same time avoiding burdening the burden of responsibility to other persons (whether or not these are subjects of the judiciary or medicine), who should implement the patient's desire to die with dignity. Also, the author sought to base this article on the belief that Serbian legislation should legally shape the conditions for active direct euthanasia.

Keywords: Euthanasia, Mercy Killing, Active Euthanasia, Passive Euthanasia, Suicide, Responsibility, Ethics, Low

ПРИКАЗИ И ОСВРТИ

УДК 316.42(4)(049.3)

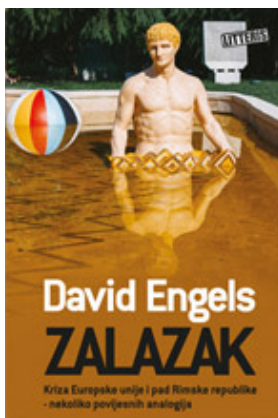
DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6932020.15>

Приказ

*Душан Достанић**

*Институт за политичке
студије, Београд*

ЗАЛАЗАК**



Приказ књиге: Davida Engelsa,
*Zalazak: Kriza Evropske unije i
pad Rimske republike – nekoliko
povjesnih analogija.*
Zagreb: Litteris. 344 str.

* Имејл-адреса: dusan.dostanic@ips.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

Још увек се понекад може чути питање зашто се губи време на проучавање давне историје. Зашто би за нас данас, „у XXI веку” била релевантна античка историја? Ипак, да бављење историјом Рима није бежање од садашњости и да нам може много тога рећи о нашем времену зна се, у најмању руку, још од Освалда Шпенглера. Да се данашња криза Европске уније може много боље разумети ако се поглед усмери ка паду Римске републике постаје јасно после читања књиге Давида Енгелса.

За Енгелса нема никакве сумње да у Европској унији ствари не стоје у најбољем реду. Иако се на све стране чују само заговорници безалтернативног пута у ЕУ, Енгелс говори о кризи, и то не некој пролазној, већ „институционалној, економској, али и идентитетској” (13).

Ако је реч о идентитетској кризи, то значи да је опстанак ЕУ под знаком питања, те да зависи од одговора на кризу.

Уколико се идентитетска криза превлада, решиће се и политички и економски проблеми, ма колико били тешки. ЕУ ће можда бити нешто сиромашнија, али свакако морално снажнија. Међутим, уколико се заједнички идентитет покаже сувише слаб и уколико дође до затварања у националне и регионалне оквире, свака несугласица може постати непремостива невоља, а европске држава спасти на ниво објеката међународне политике, односно клијената других, ваневропских сила. Укратко, услед идентитетске кризе, Унија је на путу самоуништења.

Питање идентитета је озбиљна ствар, и не може се скрајнути смицалицама попут махања плавим заставама и значкама са звездицама на реверу, као ни јефтиним, необавезним заклињањем у „заједничке вредности“. Све то ништа не значи и не може служити као замена за осећај заједничке припадности. Уосталом, ту је реч о нечем што се намеће одозго, што није плод спонтаног процеса и што нема везе са „духовним пројектом“ (23). Енгелс то зна, па када прича о идентитету говори о културним и

историјским коренима. Жеља за „изградњом идентитета“ ЕУ као апсолутно нове ствари, чији се идентитет треба „изградити, дефинисати помоћу рационалне рефлексије“ (18) не решава проблем. Идеја да се идентитет може „градити“ тако што ће се одбацити традиционалне вредности из прошлости, а затим стварати на универзалним идеалима, је већ симптом кризе. Читава бука о тражењу вредности на којима се гради идентитет показује да су старе вредности заборављене или негиране, те се сада покушавају заменити. Уместо тога Енгелс настоји да покаже да се кључ за схватање наше савремене ситуације крије у сучељавању медитеранског света из 1. столећа пре Христа са данашњом Европом, а можда и парадигма за решавање бројних проблема карактеристичних за кризу кроз коју данас пролазимо (15). Заправо, Енгелс сматра да Европи није потребно да „гради идентитет као новоосновано трговачко предузеће“, него да разуме и преузме на себе тај територијални и културни идентитет који јој намећу историјске традиције“ (21).

Дакле, Енгелс сматра да идентитетска криза ЕУ структурно и хронолошки није нова, а главни елементи већ су били познати из времена Рима у доба касне Републике (28). Али о чему је заправо реч и у чему се састоји сличност идентитетске кризе Рима и ЕУ? Аутор верује да је у оба случаја основни проблем исти. „Од часа кад политички колектив постане превише сложен и одлепи се од појединих културних традиција, може се догодити да дефиниција грађанског идентитета престане да задовољава оне захтеве идентитета који су нужни за опстанак апстрактног и афективног осећања припадности” (48). Укратко, културни и грађански идентитет морају се изнова дефинисати у оквиру друштва које је постало мултикултурно и универзалистичко, а то није лако. Старе вредности као религија, породица, ауторитет, дужност или домовина се данас сматрају за анахроне, превазиђене, политички некоректне, а нове „хуманистичке вредности” (демократија, људска права, владавина права) су сувише опште, а често их прихватају и они који нису део политичке заједнице. Другим

речима, и Рим и ЕУ су своје традиционалне вредности замениле универзалним и ту лежи главна невоља.

Да би доказао своју тезу, аутор полази од једне анкете о европским вредностима, те изводи паралеле између Европске уније и Рима на 12 подручја: толеранција, поштовање људског живота, једнакост, лични развој, религија, поштовање других култура, индивидуалне слободе, демократија, правна држава, људска права, мир и солидарност. На тим подручјима Енгелс показује аналогije између идентитетских криза ЕУ и Рима тако што је свако поглавље подељено на два дела. Прво се описује стање у Европској унији, а затим се на основу историјских извора показује стање у Риму. Одатле се изводе јасни закључци.

Енгелс на случају толеранције и имиграције показује да претерана универзалност и космополитизам на дужи рок нису одрживи, те да стварају конфликте између домаћег и усељеног становништва. Усељеници, са своје стране, често и не желе да се интегришу исказујући само „умерену лојалност” према новој домовини. Разградња

колективних идентитета кроз мултикултурализам за последицу има раст ксенофобије. „Европска и римска идентитетска криза делимично су дакле повезане с радикалном реконфигурацијом етничког састава свакодневног окружења” (72–73).

Када говори о поштовању људског живота, Енгелс показује да је преокупација поштовањем живота имала последице на подручју друштвеног живота, па тако и на однос Европљана према породици. Укратко, Европљани све касније ступају у брак, имају све мање деце, а „воља за репродукцијом и жеља за родитељством постали су несумњиво мање значајни од других вредности, које су такође више усмерене на појединца или на колектив, али породицу стављају у други план” (75). Аутор убедљиво показује да пад становништва доводи по пражњења руралних подручја, озбиљних економских невоља, повећања имиграција и коначно заоштравања друштвених конфликта између оних који раде и плаћају обавезе и оних који зависе од система социјалне сигурности, те између аутохтоног и страног становништва. Уосталом,

он поново на примеру Рима показује да је касна Република познавала исте проблеме везане за морални пермисивизам, пораст побачаја и пад наталитета. Није, дакле, невоља у постојању „пилуле”, него у „склоности да се она навелико употребљава” (81). На примеру Рима Енгелс показује и какве последице демографски пад има за државу: раст клијентелизма, политизација војних снага, те грађански ратови.

Високо вредновање једнакости, посебно једнакости међу половима утицало је на промену модела породице од грађанског модела карактеристичног за XIX столеће, ка „отвореној”, односно „постмодерној” породици. Ова промена довела је до повећања броја развода, те до пада породичне кохезије и породичног идентитета, као и до другачијег става према одгоју деце. Наиме, Енгелс уочава да се данас сматра да је за одгој детета довољан само здрав разум, што значи да дете могу одгајати и сродници који му нису биолошки родитељи или се може поверити професионалцима. На крају се долази до масовног усвајања деце од стране хомосексуалних парова.

Дакле, породичне структуре, родбинске везе и процеси дететове идентификације се све више компликују (86). Ни ова промена није без дубљих последица, јер ако се стабилност и лојалност у оквиру породице доводе у питање, како се може очекивати приврженост некој политичкој или културној прошлости? Римски свет пружао је исту слику све док Август није регулисао брак и повео борбу против прељуба. Енгелс запажа историјску иронију да су они племићи који нису имали снаге да бране политичке слободе од Августове војне диктатуре инсистирали на својој индивидуалној слободи да варају супруге и да избегавају обавезе везане за родитељство (92).

Инсистирање на личном развоју је још један елемент идентитетске кризе. Заправо, лични развој је данас везан за каријеризам и повећање новца и поседа, а не за психички, интелектуални или духовни напредак појединца. То поново изазива значајне последице јер желећи да се развија кроз повећање богатства, „Европљанин се осамљује и све га мање занима живот и добробит других,

а притом сматра да његов лични идентитет дефинишу универзалне вредности” (99). Другим речима, тако схваћен лични развој доводи до друштвених потреса као што су раст разлике између богатих и сиромашних, пад средње класе, сиромашење мрежа пријатељства, деструкција појма групе, пад друштвене солидарности... Иста појава била је карактеристична и за касну Римску републике, где се такође развија трка за новцем и тешка усамљеност.

Кризе идентитета у Унији и Риму паралелне су и на подручју кризе религије, при чему се религија схвата као основа колективног идентитета. Енгелс у Европи види „несолидарност са традиционалном религијом” (114) па чак и непријатељство према хришћанству, па данас „религија има још само негативно место у процесу изградње идентитета већине европских држава, али и Европске уније” (116). Са друге стране, потискивањем хришћанства на положај једне од религија, политички коректни идеолози ЕУ су дали претерану тежину неевропским облицима веровања. Исто слабљење традиционалне религије и

појава синкретизма и материјализма карактеристични су и за Рим.

Стање у Европској унији и Риму слично је и када је у питању „свима заједнички културни језик” уместо кога европска анкета као вредност узима „поштовање других култура”. У оба случаја реч је о двострукој тешкоћи да се са једне стране „у свету који је постао мултиетнички и универзалан, афирмише заједнички културни идентитет који омогућава релативно различитим народима да се препознају у неком уметничком *koiné*”, док је са друге стране потребно „заштитити такву конструкцију од растакања у спољним утицајима” (136). Примећује се да је европско становништво данас, као и у време Рима, неспремно да брани своје вредности и да их намеће придошлицама. Умножаваће културног подражавања и сама интернационалност присвојене баштине само су угушили интересовање за унутрашњу културу, па и више, пробудили су општи презир. Грађанин света на крају постаје странац у сопственом граду.

Енгелс сматра да за дефиницију колективног

идентитета неке институције нису важне само вредности из којих израста та институција, него да он зависи о од конкретних услуга што их та институција пружа онима који су под њеним окриљем, што га доводи до питања сигурности и реда, јер тешко је очекивати да ће се грађани идентификовати са политичком заједницом која није у стању да им гарантује безбедност. По том питању, аутор констатује да ЕУ није у стању да јамчи сигурност, те да се поверење грађана у те структуре смањује, док број злочина на територији Европе расте. Све то указује на мањак свеобухватних друштвених структура и изостанак оријентира у понашању, што су „два елемента која се, обично, преносе преко ’ауторитета’: државе, управе, школе и родитеља. Тако да садашњи изостанак тих елемената сведочи о кризи идентитета тих институција. Он се очито више не усуђују да играју улогу коју човекове психо-социјалне нужности намећу” (148). Енгелс и овде показује да губитак поверења у традиционалне ауторитете, који доводи то сигурносне државе, није никаква новина, те да је тај процес био један од карактеристичних елемената

свакодневног живота у доба касне Римске републике.

Према Енгелсу, не само да су грађани Европске уније спремни да зарад сигурности жртвују своје слободе, него ствар не стоји најбоље ни са много хваљеном европском демократијом, што се види већ и по паду учешћа на изборима, будући да опада вера народа у могућност њиховог утицаја на политику, док елите на сваки начин „осуђују већинско мишљење” или да формалистичким техникама избегну изјашњавање народа. „Такве тенденције пораста деполитизације грађана и ’демократског’ дирижизма владајућих елита, обележиле су и II, а посебно I столеће пр. Христа” (161), што је на послетку водило опадању моћи и сената и народа, те концентрацији власти у рукама једног човека.

Европски и римски грађанин, сматра Енгелс, слажу се у утиску да им „држава измиче и постаје нејасна институција лишена идентификацијске вредности” (168), што је повезано са фрустрирајућом специјализацијом друштва и смањењем поверења у способности технократа да воде рачуна о жељама

народа. „Масовни неизлазак на изборе поклапа се дакле с дезинтеграцијом изборних програма. Они су постали безначајни и чини се да оправдавају констатацију да је данашња демократија само симболичка институција, док је држава окоштала” (170). Све то указује на потенцијале незадовољства и нестабилности који би могли играти улогу у будућности. Према Енгелсу и ово је ситуација која је упоредива са институционалним растакањем Римске републике под притиском административне технократије и генерала.

Не само што се институције растачу, него ни демократска слобода грађанина више није на цени. Као каже Енгелс: „Чини се да је појам ’слободе’ доведене до крајности, у једном модерном и глобализованом свету полако демантује и деконструише. Будући да се ретко осећају њене непосредне благодети, у очима оних који живе, вредност јој се смањује, онолико колико се повећава жеља за сигурношћу и учинковитошћу” (183). Енгелс се позива и на једну анкету која говори о процентима Немаца који би били спремни да свој глас продају за 5.000 евра

(184). Тај постдемократски клијентелизам нама Србима није непознат, иако је овде цена гласа вишеструко нижа. Исто тако, дезинтеграција демократске слободе обележила је и крај Римске републике.

Постоје, наравно и аспекти где се паралеле не могу сасвим успостављати и Енгелс је тога свестан када говори о спољној политици. Римска република се у медитеранском басену дефинисала империјалним успехом, док Европа живи у свету вишеструких хегемонија, где је посезање за насиљем, на први поглед, забрањено (191). Ако су милитаризам и империјализам у Европи одбачени, на њихово место дошла је идеологија нечисте савести и извињавања за све што се у повести догодило. Европски пацифизам изметнуо се у мазохизам. Енгелсу је јасно да одбацивање прошлости и воља за апсолутним миром не могу бити темељни и трајни елементи неког културног идентитета, као ни што се заједница не може градити на негацији своје бурне прошлости и против вредности које су ту повест водиле. Идеологија мира по

сваку цену деструктивно делује на идентитет. Са друге стране, аутор сматра да ЕУ има будућност само ако формулише јасну заједничку спољну и одбрамбену политику. Није потребно сувише проицљивости да се закључи да то значи одустајање од апсолутног пацифизма и прихватање ризика политичке егзистенције. Паралеле са Римом се ипак могу успоставити. „И још једном, оно што вреди за Рим, вреди једнако и за данашњи свет. Ми живимо у једном мутацијском свету који је великим делом обележен стварањем глобалних политичких и економских институција, и деконструкцијом бројних традиционалних институција” (204). Сличности између америчког рата против тероризма и римских акција против гусара намећу се саме од себе.

Најзанимљивије и најделикатније поглавље тиче се промене Европе од федералне до „империјалне структуре у пуној експанзији, и са растељивим границама“ (229). Енгелс убедљиво показује да Унији није стран експанзионизам, па ни ширење утицаја војним средствима, као што је случај

у Босни, где се „УН-ов мандат преобразио у протекторат Европске уније”⁴ (213). Доминација се види и у оквиру Уније где је „француско-немачки савез ’у битном идеолошки прикривена доминациона стратегија картела” (214). Иако је ЕУ на папиру добровољна заједница равноправних, у стварности има мало равноправности и све мање добровољности. У случају ЕУ је такође, као код других империја, присутна и идеологија супериорности над свима другима, с тим што се та супериорност не односи само на оне који су изван граница царства, него подразумева и супериорност једног дела царства над другим деловима. Односи доминације унутар Уније додатно су истакнути чињеницом економске неједнакости унутар Уније, а „њена тројка у многим погледима подсећа на праве гувернере провинција” (227). Империјална будућност Уније подразумева даљи пренос овлашћења са националног на европски ниво. Империјалну и експанзионистичку природу Рима није потребно посебно доказивати и Енгелс тврди да генеза Римског царства није тако различита од генезе ЕУ, с тим што империјална политика за Енгелса не мора

значити нешто што је само по себи лоше, те тако наводи низ примера где се Римско царство појављује у новом светлу, односно наглашавају користи које су провинције имале.

У закључку аутор поново подвлачи да криза коју данас проживљава Европска унија није нов догађај у светској историји, него личи на дубоку политичку кризу кроз коју је пролазила касна Римска република. „Како у Риму тако је и у Европи мањак темељних идентификацијских чинилаца један од најоштријих елемената моралне, људске и материјалне кризе коју преживљавају ова два друштва: ако успостављање колективних идентитета омогућује да се пронађе континуитет са прошлошћу и да се појединац као и друштво пројектује у будућност, онда раскид са традиционалним идеалима те прошлости чупа садашњост из корена и, дугорочно, блокира сваку смислену органску концепцију будућности” (247). Идеја да се традиционалне вредности могу заменити хуманистичким, универзалним вредностима не изгледа као основа на којој се може створити осећај европског

идентитета. Идентитет се увек гради на негацијама и не постоји апсолутно инклузивна заједница. Када негације отпаду, долази до растакања идентитета. Енгелс убедљиво показује да Унија, оваква каква је сада, сама ради на сопственој пропасти, јер како се може очекивати да се грађани осећају солидарни у оквиру ЕУ, ако не осећају солидарност ни са својим комшијом? Претерани космополитизам, распад породице, каријеризам и материјализам кидају споне друштвене лојалности међу грађанима. Поставља се питање којим триком се онда од масе индивидуалних атома који избегавају чак и породичне обавезе може створити заједница способна за напоре? „Претерана интеграција свега што је страно, нужна последица патолошког одсуства граница, дугорочно подразумева опадање сваког снажног идентификационог елемента и представља незанемарљив политички ризик, у свету који се све више дефинише крутошћу религијских, политичких и етничких идентитета” (248). Другим речима, Енгелс инсистира да Европа може поново пронаћи свој идентитет и превазићи

кризу у којој се налази само ако се окрене прошлости и својим традиционалним вредностима, јер идентитет се не „изграђује”, а поготово не тако што ће се нацртати застава.

Енгелс је сасвим свестан да тај повратак традицији није некакав фолклор, него са собом повлачи и јасне политичке последице, а то значи повратак плебисцитарног, конзервативног ауторитаризма. Изгледа да будућност Европске уније, као империје, не лежи у некаквом пермисивном свету мира, високог стандарда и неограничене демократији где је све могуће, већ у успостављању неког облика аутократског режима, где је сам уставни облик мање важан. Да ли ће то бити један снажан председник, диктатор или генерал сасвим је неважно. Идеја о неком европском Лучашенку или Путину се сигурно неће допасти овдашњим заговорницима ЕУ, али то још увек не значи да се такав пут може избећи. Уосталом, данашња ЕУ бирократија је већ сада као чудна мешавина меритократије, технократије и непотизма, и скоро сасвим ван контроле

демократских инстанци. Повратак традиционалних вредности подразумевао би и строже и нелибералне законе који се тичу брака, породице и подршке рађању, повратак религијског (хришћанског) у јавну сферу, естетски класицизам, ерозију слободе говора и других грађанских права, свођење учешћа у активној политици на плебисцитарне акте акламације већ донетих одлука, слабљење парламента, централизацију ЕУ, потискивање слобода за рачун сигурности, те спољашњу експанзију. Идеја о повратку ка националној држави за Енгелса представља анахронизам, јер би у том случају Европа доживела судбину грчких градова, односно европске националне државе би, одричући се империјалне судбине, спале на ниво клијената ваневропских сила.

Да ли је Енгелсова књига песимистична или оптимистична зависи у првом реду од ставова читаоца. Нема сумње да би српски заговорници придружења Европској унији на Енгелсове закључке гледали као на најгору ноћну мору, а ни националистички противници

Уније неће бити спремни на утапање у империјалну Европу. Ипак, читалац ће уочити да је Енгелс можда сувише поједноставио ствари. Чак и ако су паралеле између Рима и ЕУ могуће, закључци не могу бити једнозначни. Наиме, Брегзит је показао да је напуштање Уније могуће, те да националне државе могу поврати сопствени суверенитет. Заправо, управо су земље попут Пољске, за коју Енгелс каже да због егоистичних циљева игра са судбином целе институције (277), земље које чувају традиционалне вредности, док су заговорници централизације и империјалне политике управо противници традиције. Штавише, елита Уније показује да своју мисију види управо у промовисању и извозу својих универзалистичких вредности. Да та елита ни не размишља о одговору на идентитетску кризу показало се и у време мигрантске кризе. Такође, Енгелс премало пажње посвећује НАТО пакту, јер империјална будућност Европе морала би значити и излазак из овог савеза. Ту ни повесне паралеле нису могуће јер у доба Рима није постојао један такав савез. Исто тако, Енгелс не узима

у разматрање ни чињеницу постојања америчких војних база на тлу Европе, што указује да европска судбина неће зависити једино од Европљана и њихових одлука. Остаје отворено питање и граница Европе. Изгледа да је по том питању Енгелс остао недоречен.

Ипак, Енгелсова књига је позив на размишљање. Чак и они којима се његови закључци не допадају морају размислити о паралелама које аутор успоставља, односно о томе шта то значи за будућност Европе.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

У часопису *Српска политичка мисао* објављују се радови који представљају резултат најновијих теоријских и емпиријских научних истраживања у области политичких наука. Аутори би приликом писања радова требало да се позивају претежно на резултате научних истраживања који су објављени у научним часописима, првенствено у часописима политиколошке тематике.

Радови се објављују на српском језику и ћириличком писму или енглеском, руском и француском језику.

Часопис се објављује четири пута годишње. Прва три броја су на српском језику, а четврти на енглеском језику. Рокови за слање радова су: 1. фебруар, 1. мај и 1. август за издања на српском језику и 1. октобар за издање на енглеском језику.

Исти аутор не може да објави рад у два узастопна броја часописа, без обзира да ли је реч о самосталном или коауторском раду.

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе потписану и скенирану изјаву да рад није претходно објављен, односно да није реч о аутоплагијату или плагијату. Образац изјаве може се преузети са интернет странице часописа: http://www.ips.ac.rs/rs/magazines/srpska-politicka-misao/authors_directions/.

Радове за издања часописа на српском језику слати на имејл-адресу: spm@ips.ac.rs.

Радове за издање часописа на енглеском језику слати на имејл-адресу: spt@ips.ac.rs.

Научни чланак може имати највише 40.000 карактера са размацима, укључујући фусноте. Приликом бројања карактера изоставити списак референци. Изузетно, монографска студија може бити већег обима у складу са одредбама *Правилника о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживања*.

Осврт може имати највише 15.000 карактера са размацима.

Приказ књиге може имати највише 10.000 карактера са размацима.

Приликом провере броја карактера користити опцију *Review/Word Count/Character (with spaces)* уз активiranу опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*.

НАЧИН ЦИТИРАЊА

Часопис *Српска политичка мисао* користи делимично модификовани Чикаго стил цитирања (17. издање приручника *Chicago Manual of Style*), што подразумева навођење библиографске парентезе (заграде) по систему аутор–датум у тексту, као и списак референци са пуним библиографским подацима након текста рада.

Податке у библиографској парентези и списку референци навести на језику и писму на коме је референца објављена.

У наставку се налазе правила и примери навођења библиографских података у списку референци и у тексту. За сваку врсту референце прво је дато правило навођења, а затим пример навођења у списку референци и библиографској парентези.

Библиографска парентеза се по правилу наводи на крају реченице, пре интерпункцијског знака, и садржи презиме аутора, годину објављивања и одговарајући број страна, према следећем примеру: (Суботић 2010, 15–17).

Монографија

Један аутор

Презиме, име. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Суботић, Момчило. 2010. *Политичка мисао србистике*. Београд: Институт за политичке студије.

(Суботић 2010)

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

(Mearsheimer 2001)

Два или три аутора

Презиме, име, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

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

(Стојановић и Ђурић 2012)

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

(Pollitt, Birchall, and Putman 1998)

Четири и више аутора

Презиме, име, име и презиме, име и презиме, и име презиме. Година издања. *Наслов*. Место издања: издавач.

Милисављевић, Бојан, Саша Варинац, Александра Литричин, Андријана Јовановић, и Бранимир Благојевић. 2017. *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама: према стању законодавства од 7. јануара 2017. године*. Београд: Службени гласник; Правни факултет.

(Милисављевић и др. 2017)

Уредник/приређивач/преводиоцац уместо аутора

Након навођења имена, ставити зарез, па након тога одговарајућу скраћеницу на језику и писму референце, нпр. „ур.“, „прев.“ „прir.“, „ed.“, „eds.“

Kaltwasser, Cristobal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, and Pierre Ostigoy, eds. 2017. *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University Press.

(Kaltwasser et al. 2017)

Поглавље у зборнику

Презиме, име. Година издања. „Наслов поглавља.” У *Наслов*, ур. име презиме, број страна на којима се налази поглавље. Место издања: издавач.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

(Степић 2015)

Lošonc, Alpar. 2019. “Discursive dependence of politics with the confrontation between republicanism and neoliberalism.” In *Discourse and Politics*, eds. Dejana M. Vukasović and Petar Matić,

23-46. Belgrade: Institute for Political Studies.
(Lošonc 2019)

Чланак у научном часопису

Чланак у редовном броју

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Наслов часописа* волумен (број): број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi: 10.22182/spm.6242018.2.

(Ђурић и Стојадиновић 2018, 46–48)

Ellwood, David W. 2018. “Will Brexit Make or Break Great Britain?” *Serbian Political Thought* 18 (2): 5–14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018, 11)

Чланак у посебном броју

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” У „Наслов посебног броја”, ур. име презиме уредника, напомена о посебном издању, *Наслов часописа*: број страна на којима се налази чланак. DOI број.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

(Стојановић 2016, 27)

Енциклопедије и речници

Наведен је аутор/уредник

Презиме, име, име и презиме, ур. Година издања. *Наслов*. Том. Место издања: издавач.

Jerkov, Aleksandar, ur. 2010. *Velika opšta ilustrovanā enciklopedija Larrouse: dopunjeno srpsko izdanje*. Tom V (S–Ž). Beograd: Mono i Manjana.

(Jerkov 2010)

Није наведен аутор/уредник

Наслов. Година издања. Место издања: издавач.

Webster's Dictionary of English Usage. 1989. Springfield, Massachusetts: Merriam-Webster Inc.

(*Webster's Dictionary of English Usage* 1989)

Докторска дисертација

Презиме, име. Година издања. „Наслов докторске дисертације.”
Докторска дисертација. Назив универзитета: назив факултета.

Бурсаћ, Дејан. 2019. „Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама.”
Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.

(Бурсаћ 2019, 145–147)

Wallace, Desmond D. 2019. “The diffusion of representation.”
PhD diss. University of Iowa.

(Wallace 2019, 27, 81–83)

Чланак у дневним новинама или периодичним часописима

Наведен је аутор

Презиме, име. Година издања. „Наслов чланка.” *Назив новине или часописа* годиште: број стране на којој се налази чланак.

Авакумовић, Маријана. 2019. „Платни разреди – 2021. године.”
Политика, 8. децембар: 9.

(Авакумовић 2019)

Није наведен аутор

Назив новине или часописа. Година издања. „Наслов чланка.”
Годиште: број стране на којој се налази чланак.

New York Times. 2002. "In Texas, Ad Heats Up Race for Governor." July 30, 2002.

(*New York Times* 2002)

Референца са корпоративним аутором

Назив аутора [акроним, по потреби]. Година издања. *Наслов издања*. Место издања: издавач.

Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС]. 2018. *Водич за коришћење ЕУ фондова у Србији*. Београд: Министарство за европске интеграције Републике Србије.

(Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИРС] 2018) – *прво навођење*

(МЕИРС 2018) – *свако следеће навођење*

International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015*. Geneva: International Organization for Standardization.

(International Organization for Standardization [ISO] 2019) – *прво навођење*

(ISO 2019) – *свако следеће навођење*

Репринт издања

Презиме, име. [Година првог издања] Година репринт издања. *Наслов*. Место првог издања: издавач првог издања. Напомена „Репринт“ на језику и писму референце, место издања репринт издања: издавач. Напомена одакле су цитати у тексту преузети.

Михалцић, Стеван. [1937] 1992. *Барања: од најстаријих времена до данас*, треће издање. Нови Сад: Фототипско издање. Репринт, Београд: Библиотека града Београда. Цитати се односе на фототипско издање.

(Михалцић [1937] 1992)

Посебни случајеви навођења референци

Навођење другог и сваког следећег издања

Презиме, име. Година издања. *Наслов*, напомена о издању. Место издања: издавач.

Гађиновић, Радослав. 2018. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Euro Book.

Више референци истог аутора

1) *Исти аутор, различите године* – Ређати према години издања, почевши од најраније.

Степић, Миломир. 2012. „Србија као регионална држава: реинтеграциони геополитички приступ.” *Национални интерес* 14 (2): 9–39. doi: 10.22182/ni.1422012.1.

Степић, Миломир. 2015. „Позиција Србије пред почетак Великог рата са становишта Првог и Другог закона геополитике.” У *Србија и геополитичке прилике у Европи 1914. године*, ур. Миломир Степић и Љубодраг П. Ристић, 55–78. Лајковац: Градска библиотека; Београд: Институт за политичке студије.

2) *Исти аутор, иста година* – Ређати према азбучном или абецедном редоследу почетног слова назива референце. Поред године објављивања ставити почетна слова азбуке или абецеде која се користе и у библиографској парентези.

Гађиновић, Радослав. 2018а. „Војна неутралност и будућност Србије.” *Политика националне безбедности* 14 (1): 23–38. doi: 10.22182/pnb.1412018.2.

Гађиновић, Радослав. 2018б. *Млада Босна*, друго допуњено и измењено издање. Београд: Euro Book.

(Гађиновић 2018а, 25), (Гађиновић 2018б)

3) *Исти аутор као самостални аутор и као коаутор* – Прво навести референце у којима је самостални аутор, а затим оне у којима је коаутор.

Стојановић, Ђорђе. 2016. „Постмодернизам у друштвеним наукама: стање парадигме.” У „Постмодернизација српске науке: политика постмодерне / политика после постмодерне”, ур. Ђорђе Стојановић и Мишко Шуваковић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 5–35. doi: 10.22182/spm.specijal2016.1.

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

- 4) *Исти аутор као први коаутор у више различитих референци* – Ређати према азбучном или абecedном редоследу презимена другог коаутора.

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

Pollitt Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen. 2005. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

Посебни случајеви навођења библиографске парентезе

Изузеци од навођења библиографске парентезе на крају реченице

- 1) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице* – Годину издања ставити у заграду након навођења презимена, а број стране на крају реченице у заграду. За референцу на латиници или страном језику у загради навести и презиме аутора.

„Према мишљењу Суботића (2010), ...” (30).

„Бокслер (Bochsler 2018) у својој књизи тврди...”

- 2) *Навођење презимена аутора у оквиру реченице пре цитата из референце* – Након навођења презимена, у библиографској парентези навести годину и број стране, а затим навести цитат.

Као што Суботић (2010, 45) наводи: „ ... ”

Миршајмер (Mearsheimer 2001, 57) изричито тврди: „ ... ”

- 3) *Навођење исте референце више пута у једном пасусу* – Ако се наводи иста страна или опсег страна, унети библиографску парентезу приликом последњег навођења или на крају пасуса пре интерпункцијског знака. Ако се наводе различите стране, референцу навести приликом првог позивања на одређену страну, а затим до краја пасуса у заграду стављати само различите бројеве страна.

Не користити „исто”, „*ibid*”, или „*op. cit.*” за вишеструко навођење референце.

Навођење израза „видети”, „упоредити” и сл.

Изразе унети у библиографску парентезу.

(видети Кнежевић 2014, 153)

(Степић 2015; упоредити Кнежевић 2014)

Секундарна референца

У библиографској парентези прво навести презиме аутора, годину и број стране примарне референце, затим „цитирано у:” и презиме аутора, годину и број стране секундарне референце. У списку референци навести само секундарну референцу.

„Том приликом неолиберализам се од стране највећег броја његових протагониста најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том ’неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере” (Chomsky 1999, 7 цитирано у: Ђурић и Стојадиновић 2018, 47).

Ђурић, Живојин, и Миша Стојадиновић. 2018. „Држава и неолиберални модели урушавања националних политичких институција.” *Српска политичка мисао* 62 (4): 41–57. doi:10.22182/spm.6242018.2.

Иста библиографска парентеза, више референци

1) *Различити аутори* – Референце одвојити тачком и зарезом.

(Степић 2015, 61; Кнежевић 2014, 158)

2) *Исти аутор, различите године* – Навести презиме аутора, а затим године издања различитих референци по редоследу од најраније до најновије и одвојити их зарезом, односно тачком и зарезом када се наводи број страна.

(Степић 2012, 2015) или (Степић 2012, 30; 2015, 69)

3) *Различити аутори, исто презиме* – Иницијал имена. Презиме аутора. Година издања.

(Д. Суботић 2010, 97), (М. Суботић 2010, 302)

Суботић, Драган. 2010. „Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 91–114. doi: 10.22182/pr.2312010.5.

Суботић, Момчило. 2010. „Војводина у политичком систему Србије.” *Политичка ревија* 23 (1): 289–310. doi: 10.22182/pr.2312010.15.

Правни акти

У библиографској парентези навести члан, став и тачку или параграф коришћењем скраћеница „чл.“, „ст.“, „тач.“, „Art.“, „para.“ и сл.

Устави и закони

Назив акта [акроним, по потреби], „Назив службеног гласила“ и број, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/06.

(Устав Републике Србије 2006, чл. 33)

Закон о основама система образовања и васпитања [ЗОСОВ], „Службени гласник Републике Србије“, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019 и 27/2018 – др. закон.

(ЗОСОВ 2019, чл. 17, ст. 4)

Закон о наслеђивању [ZN], „Narodne novine“, br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, i 33/15 i 14/19.

(ZN 2019, čl. 3)

An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf, последњи приступ 20. децембра 2019.

(Offensive Weapons Act 2019)

Одлуке државних органа и институција

Назив органа [акроним или скраћени назив], Назив акта и број предмета, датум доношења акта, или интернет адреса и датум последњег приступа.

Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана], Мишљење бр. 15–3314/12, 22. октобар 2012, https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/083_misljenje%20ZG%20DZ.pdf, последњи приступ 20. децембра 2019.

(Заштитник грађана, 15–3314/12)

U.S. Department of the Treasury [USDT], Treasury Directive No. 13–02, July 20, 1988, <https://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/orders-directives/Pages/td13-02.aspx>, last accessed 20 December 2019.

(USDT, 13–02)

Законодавни акти Европске уније

Назив акта, подаци из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.

(Regulation 182/2011, Art. 3)

Међународни уговори

Оснивачки уговори Европске уније

Назив уговора или консолидоване верзије [акроним], подаци о коришћеној верзији уговора из службеног гласила у формату наведеном на сајту *EUR-lex*: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Treaty on European Union [TEU], OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112.

(TEU 1992, Art. J.1)

Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.

(TEU 2008, Art. 11)

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.

(TFEU 2016, Art. 144)

Остали међународни уговори

Назив уговора [акроним или скраћени назив], датум закључивања, регистрација у Уједињеним нацијама – UNTS број, регистрациони број са сајта *United Nations Treaty Collection*: <https://treaties.un.org>.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization [Marrakesh Agreement], 15 April 1994, UNTS 1867, I-31874.

(Marrakesh Agreement 1994)

Convention on Cluster Munitions [CCM], 30 May 2008, UNTS 2688, I-47713.

(CCM 2008)

Treaty of Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan [Israel Jordan Peace Treaty], 26 October 1994, UNTS 2042, I-35325.

(Israel Jordan Peace Treaty 1994)

Одлуке међународних организација

Назив међународне организације и надлежног органа [акроним], број одлуке, Назив одлуке, датум усвајања.

United Nations Security Council [UNSC], S/RES/1244 (1999), Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

(UNSC, S/RES/1244)

Parliamentary Assembly of the Council of Europe [PACE], Doc. 14326, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29 May 2017.

(PACE, Doc. 14326, para. 12)

Судска пракса

Судска пракса у Републици Србији

Врста акта и назив суда [акроним суда], број предмета са датумом доношења, назив и број службеног гласника или друге публикације у коме је пресуда објављена – ако је доступно.

Одлука Уставног суда Републике Србије [УСПС], IУа-2/2009 од 13. јуна 2012. године, „Службени гласник РС”, бр. 68/2012.

(Одлука УСПС, IУа-2/2009)

Решење Апелационог суда у Новом Саду [АСНС], Ржр–1/16 од 27. априла 2016. године.

(Решење АСНС, Ржр–1/16)

Судска пракса Међународног суда правде

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, врста одлуке са датумом доношења, назив и број гласила у коме је пресуда објављена, број стране.

International Court of Justice [ICJ], *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment of 5 December 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 644.

(ICJ Judgment, 2011)

International Court of Justice [ICJ], *Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010, I.C.J. Reports, p. 403.

(ICJ Advisory Opinion, 2010)

Судска пракса Суда правде Европске уније

Назив случаја, број случаја, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 January 2014, ECLI:EU:C:2014:18.

(*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, C-270/12) или (CJEU, C-270/12)

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12, Opinion of Advocate General Jääskinen delivered on 12 September 2013, ECLI:EU:C:2013:562.

(Opinion of AG Jääskinen, C-270/12)

Судска пракса Европског суда за људска права

Назив случаја, број представке, врста случаја са датумом доношења, Европска идентификациона ознака судске праксе (ECLI).

Pronina v. Ukraine, No. 63566/00, Judgment of the Court (Second Section) on Merits and Just Satisfaction of 18 July 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0718JUD006356600.

(*Pronina v. Ukraine*, 63566/00, par. 20) или

(ECHR, 63566/00, par. 20)

Судска пракса других међународних судова и трибунала

Назив суда [акроним суда], *Назив случаја*, број случаја, врста случаја са датумом доношења.

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 [ICTY], *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Case No. IT-94-1-A-AR77, Appeal

Judgement on Allegations of Contempt Against Prior Counsel, Milan Vujin, Judgment of 27 February 2001.

(*Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A-AR77) или

(ICTY, IT-94-1-A-AR77)

Архивски извори

Назив установе [акроним или скраћени назив], назив или број фонда [акроним или скраћени назив], кутија, фасцикла (уколико постоји), сигнатура, „Назив документа” (ако нема назива, дати кратак опис одговарањем на питања: ко? коме? шта?), место и датум документа или н.д. ако није наведен датум.

Архив Србије [АС], МИД, К-Т, ф. 2, r93/1894, „Извештај Министарства иностраних дела о постављању конзула”, Београд, 19. април 1888.

(АС, МИД, К-Т, ф. 2)

(АС, МИД, ф. 2) – ако је позната само фасцикла, а не и кутија

Dalhousie University Archives [DUA], Philip Girard fonds [PG], B-11, f. 3, MS-2-757.2006-024, “List of written judgements by Laskin,” n.d.

(DUA, PG, B-11, f. 3)

Извори са интернета

Презиме, име или назив корпоративног аутора [акроним]. Година објављивања или н.д. – ако не може да се утврди година објављивања. „Наслов секције или стране унутар сајта.” *Назив сајта*. Датум креирања, модификовања или последњег приступа страници, ако не може да се утврди на основу извора. Интернет адреса.

Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html>.

(Bilefsky and Austen 2019)

Институт за политичке студије [ИПС]. н.д. „Предавање др Фридриха Ромига.” *Институт за политичке студије*.

Последњи приступ 10. октобар 2018. <http://www.ips.ac.rs/rs/news/predavanje-dr-fridriha-romiga/>.

(Институт за политичке студије [ИПС], н.д.) – *прво навођење*
(ИПС, н.д.) – *свако следеће навођење*

Танјуг. 2019. „Европска свемирска агенција повећава фондове.” 28. новембар 2019. <http://www.tanjug.rs/full-view1.aspx?izb=522182>.

(Танјуг 2019)

ФОРМАТИРАЊЕ ТЕКСТА

Опште смернице о обради текста

Текст рада обрадити у програму *Word*, на следећи начин:

величина странице: А4;

маргине: *Normal* 2,54 cm;

текст писати курентом (обичним словима), осим ако није другачије предвиђено;

проред између редова у тексту: 1,5;

проред између редова у фуснотама: 1;

величина слова у наслову: 14 pt;

величина слова у поднасловима: 12 pt;

величина слова у тексту: 12 pt;

величина слова у фуснотама: 10 pt;

величина слова за табеле, графиконе и слике: 10 pt;

увлачење првог реда пасуса: 1,27 cm (опција: *Paragraph/Special/First line*);

поравнање текста: *Justify*;

боја текста: *Automatic*;

нумерација страна: арапски бројеви у доњем десном углу;

не преламати речи ручно уношењем цртица за наставак речи у наредном реду;

сачувати рад у формату .doc.

Примена правописних правила

Радове ускладити са *Правописом српског језика* у издању Матице српске из 2010. године или из каснијих издања.

Посебну пажњу обратити на следеће:

Приликом првог навођења **транскрибованих страних имена и израза** у облој загради поред навести и њихове облике на изворном језику у курзиву (*italic*), нпр: Франкфуртер алгемајне цајтунг (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*), Џон Ролс (*John Rawls*), Алексеј Тупољев (*Алексей Туполев*).

Поједине **општепознате стране изразе** писати само на изворном језику у курзиву, нпр. *de iure, de facto, a priori, a posteriori, sui generis* итд.

Реченицу не почињати акронимом, скраћеницом или бројем.

Текст у фуснотама увек завршавати тачком.

За навођење израза или **цитирања на српском језику** користити наводнике који су својствени српском језику према важећем правопису („ ”), а за навођење или **цитирање на енглеском или другом страном језику** користити наводнике који су својствени том језику (“ ”, « »).

Угластом заградом [] означаваати: 1) сопствени текст који се умеће у туђи текст; или 2) текст који се умеће у текст који је већ омеђен облом заградом.

Црту писати са размаком пре и после или без размака, никако са размаком само пре или само после. Између бројева, укључујући бројеве страна, користити примакнуту црту (–), а не цртицу (-).

За **наглашавање појединих речи** не користити подебљана слова (**bold**), нити подвучена слова (underline) већ искључиво курзив (*italic*) или наводнике и полунаводнике (‘ ’ на српском језику или ‘ ’ на енглеском језику).

Форматирање научног чланка

Научни чланак форматирати на следећи начин:

*Име и презиме првог аутора**

* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

Установа запослења
Име и презиме другог аутора

Установа запослења

НАСЛОВ РАДА**

** Фуснота: по потреби, навести један од следећих (или сличних) података: 1) назив и број пројекта у оквиру кога је чланак написан; 2) да је рад претходно изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом; или 3) да је истраживање које је представљено у раду спроведено за потребе израде докторске дисертације аутора.

Сажетак

Сажетак, обима од 100 до 250 речи, садржи предмет, циљ, коришћени теоријско-методолошки приступ, резултате и закључке рада.

Кључне речи: Испод текста сажетка навести од пет до десет **кључних речи**. Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

У тексту је могуће користити највише три нивоа подналова. **Поднаслов** навести без нумерације, на следећи начин:

ПОДНАСЛОВ ПРВОГ НИВОА

Поднаслов другог нивоа

Поднаслов трећег нивоа

Табеле, графиконе и слике уносити на следећи начин:

- изнад табеле/графикона/слике центрирано написати: Табела/Графикон/Слика, редни број и назив;
- испод табеле/графикона/слике навести извор на следећи начин: 1) уколико су табела/графикон/слика преузети, написати *Извор:* и навести референцу на исти начин као што се наводи у библиографској парентези; 2) уколико нису преузети, написати *Извор:* Обрада аутора.

Референце наводити у тексту према Начину цитирања.

Фусноте користити искључиво за давање напомена или ширих објашњења.

РЕФЕРЕНЦЕ

Списак референци навести након текста рада, а пре резимеа, на следећи начин:

- прво навести референце на ћирилици по азбучном реду;
- затим навести референце на латиници и страним језицима по абecedном реду;
- прву линију сваке референце поравнати на левој маргини, а остале увући за 1,27 cm, користећи опцију *Paragraph/Special/Hanging*;
- све референце наводити заједно, без издвојених делова за правне акте или архивску грађу;
- референце не нумерисати;
- наводити искључиво оне референце које су коришћене у тексту.

Након списка референци навести име и презиме аутора, наслов рада и резиме на енглеском језику на следећи начин:

First Author*

* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

Affiliation

Second Author

Affiliation

TITLE

Resume

Резиме, обима до 1/10 дужине чланка, садржи резултате и закључке рада који су образложени опширније него у сажетку.

Keywords: Кључне речи писати курентом и једну од друге одвојити зарезом.

Уколико је **рад написан на страном језику**, након списка референци, име и презиме аутора, наслов, резиме и кључне речи навести на српском језику.

Форматирање осврта

Осврт форматирати на исти начин као научни чланак, без навођења сажетка, кључних речи и резимеа.

Форматирање приказа

Приказ књиге форматирати на следећи начин:

Текст поделити у две колоне.

*Име и презиме аутора**

* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

Установа запослења

НАСЛОВ ПРИКАЗА

Испод наслова **поставити слику предње корице;**

Испод слике предње корице навести податке о књизи према следећем правилу:

Име и презиме. Година издања. *Наслов.*

Место издања: издавач, број страна.

Текст приказа обрадити у складу са општим смерницама о обради текста.

AUTHOR GUIDELINES

Academic journal *Serbian Political Thought* welcomes articles reporting the latest results of both theoretical and empirical research in all fields of political science. Authors should refer mainly to the results of research published in academic journals, primarily in political science journals.

The papers are published in Serbian (Cyrillic), English, Russian or French in the Serbian issues, and in English in the English issue of the journal.

The journal is published four times a year. The first three issues are published in Serbian, and the fourth issue is published in English. The deadlines for submitting the manuscripts for the Serbian issues are: February 1st, May 1st and August 1st, and the deadline for the English issue is October 1st.

Two consecutive issues cannot contain articles written by the same author, whether single-authored or co-authored.

Authors are obliged to submit a signed and scanned Statement alongside with the manuscript, declaring their manuscript hadn't previously been published, i.e. it's not plagiarism or auto-plagiarism. The Statement form can be downloaded from the web page of the journal: http://www.ips.ac.rs/en/magazines/politicka-misao/authors_directions/.

Manuscripts for the Serbian issues of the journal should be sent to the following e-mail address: spm@ips.ac.rs.

Manuscripts for the English issue of the journal should be sent to the following e-mail address: spt@ips.ac.rs.

Research article can have up to 40,000 characters with spaces, including footnotes. When counting the characters leave out the reference list.

Review can have up to 15,000 characters with spaces.

Book review can have up to 10,000 characters with spaces.

When counting the characters, use the option Review/Word Count/Character (with spaces) and check the box Include textboxes, footnotes and endnotes.

CITING AND REFERENCING

Academic journal *Serbian Political Thought* adopts a modified version of Chicago citation style (17th edition of the *Chicago Manual of Style*), the author–date system of in-text parenthetical citation, with the list of references with full bibliographic information being placed at the end of the paper.

The bibliographic data in both the parenthetical citation and reference list should be cited in the original language of the source. The English translation of the reference title should be enclosed in square brackets after the original title. The references originally written in Cyrillic script should be transliterated into Latin script.

Below are the rules and examples of citing the bibliographic information in the reference list and in the text. For each type of source, a citation rule is given first, followed by an example of citation in the reference list and bibliographic parenthesis.

The bibliographic parenthesis, as a rule, is set off at the end of the sentence, before the punctuation mark. It contains the author’s surname, the year of publication and page numbers pointing to a specifically contextual page or range of pages, as in the following example: (Mearsheimer 2001, 15–17).

Books

Books with one author

Surname, Name. Year of publication. *Title*. Place of publication: Publisher.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

(Mearsheimer 2001)

Books with two or three authors

Surname, Name, and Name Surname. Year of publication. *Title*. Place of publication: Publisher.

Brady, Henry E., and David Collier. 2010. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

(Brady and Collier 2010)

Pollitt, Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

(Pollitt, Birchall and Putman 1998)

Books with four or more authors

Surname, Name, Name and Surname, Name and Surname, and Name and Surname. Year of publication. *Title*. Place of publication: Publisher.

Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen. 2005. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

(Pollitt et al. 2005)

Editor(s) or translator(s) in place of the author(s)

Surname, Name, Name and Surname, ed. Year of publication. *Title*. Place of publication: Publisher.

Kaltwasser, Cristobal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo, and Pierre Ostigoy, eds. 2017. *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University Press.

(Kaltwasser et al. 2017)

Chapter in an edited book

Surname, Name. Year of publication. "Title of the chapter." In *Title*, ed. Name Surname, pages range. Place of publication: Publisher.

Lošonc, Alpar. 2019. "Discursive dependence of politics with the confrontation between republicanism and neoliberalism." In *Discourse and Politics*, eds. Dejana M. Vukasović and Petar Matić, 23-46. Belgrade: Institute for Political Studies.

(Lošonc 2019)

Journal Articles

Regular issue

Surname, Name. Year of publication. "Title of the article." *Journal* Volume, if available (issue): page range. DOI.

Ellwood, David W. 2018. "Will Brexit Make or Break Great Britain?" *Serbian Political Thought* 18 (2): 5-14. doi: 10.22182/spt.18212018.1.

(Ellwood 2018)

Special issue

Surname, Name. Year of publication. "Title of the article." In "Title of the special issue", ed. Name Surname, Special issue, *Journal*: page range. DOI.

Chin, Warren. 2019. "Technology, war and the state: past, present and future." In "Re-visioning war and the state in the twenty-first century." Special issue, *International Affairs* 95 (4): 765–783. doi: 10.1093/ia/iiz106.

(Chin 2019)

Encyclopedias and dictionaries

When the author/editor is known

Surname, Name, Name Surname, ed. Year of publication. *Title*. Vol. Place of publication: Publisher.

Badie, Bertrand, Dirk Berg-Schlosser, and Leonardo Morlino, eds. 2011. *International Encyclopedia of Political Science*. Vol. 1. Los Angeles: Sage Publications.

(Badie, Berg-Schlosser and Morlino 2011)

When the author/editor is unknown

Title. Year of publication. Place of publication: Publisher.

Webster's Dictionary of English Usage. 1989. Springfield, Massachusetts: Merriam-Webster Inc.

(*Webster's Dictionary of English Usage* 1989)

PhD dissertation

Surname, Name. Year of publication. "Title of the dissertation." PhD diss. University.

Munger, Frank J. 1955. "Two-Party Politics in the State of Indiana." PhD diss. Harvard University.

(Munger 1955, 17–19)

Newspapers and magazines

Signed articles

Surname, Name. Year of publication. "Title of the article." *Newspaper/Magazine* Date: page range.

Clark, Phil. 2018. "Rwanda's Recovery: When Remembrance is Official Policy." *Foreign Affairs*, January/February 2018: 35–41.

(Clark 2018)

Unsigned articles

Title of the newspaper/magazine. Year of publication. "Title of the article." Date: page range.

New York Times. 2002. "In Texas, Ad Heats Up Race for Governor." July 30, 2002.

(*New York Times* 2002)

Corporate author

Name of the corporate author [acronym if needed]. Year of publication. *Title of the publication.* Place of publication: Publisher.

International Organization for Standardization [ISO]. 2019. *Moving from ISO 9001:2008 to ISO 9001:2015.* Geneva: International Organization for Standardization.

(International Organization for Standardization [ISO] 2019) – *The first in-text citation*

(ISO 2019) – *Second and all subsequent citations*

Special cases of referencing

Citing edition other than the first

Surname, Name. Year of publication. *Title*, edition number. Place of publication: Publisher.

Bull, Hedley. 2012. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 4th edition. New York: Columbia University Press.

(Bull 2012)

Multiple sources of the same author

- 1) *Multiple sources by the same author* should be arranged chronologically by year of publication in ascending order.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.

Mearsheimer, John J. 2010. "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia." *The Chinese Journal of International Politics* 3 (4): 381–396. doi: 10.1093/cjip/poq016.

- 2) *Multiple sources by the same author from the same year* should be alphabetized by title, with lowercase letters attached to the year. Those letters should be used in parenthetical citation as well.

Walt, Stephen M. 2018a. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

(Walt 2018a)

Walt, Stephen M. 2018b. "Rising Powers and the Risk of War: A Realist View of Sino-American Relations." In *Will China's Rise be Peaceful: Security, Stability and Legitimacy*, ed. Asle Toje. 13–32. New York: Oxford University Press.

(Walt 2018b)

- 3) *Single-authored sources precede multiauthored sources beginning with the same surname* or written by the same person.

Pollitt, Christopher. 2001. "Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform." *Public Management Review* 3 (4): 471–492. doi: 10.1080/14616670110071847.

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

- 4) *Multiauthored sources with the same name and surname* of the first author should continue to be alphabetized by the second author's surname.

Pollitt Christopher, Johnston Birchall, and Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan Press.

Pollitt Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen. 2005. *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. New York: Palgrave Macmillan.

Special cases of parenthetical citation

Exceptions to the rule of placing the parenthetical citation at the end of a sentence

- 1) If the *author is mentioned in the text*, even if used in a possessive form, the year must follow in parenthesis, and page numbers should be put in the brackets at the end of the sentence.

For the assessment, see Kaltwasser *et al.* (2017) ... (112).

According to Ellwood (2018) ... (7).

- 2) When *quoting directly*, if the name of the author precedes the quotation, the year and page numbers must follow in parenthesis.

Mearsheimer (2001, 28) claims that: "..."

- 3) When *using the same source multiple times in one paragraph*, the parenthetical citation should be placed either after the last reference (or at the end of the paragraph, preceding the final period) if the same page (or page range) is cited more than once, or at the first reference, while the subsequent citations should only include page numbers.

Do not use *ibid* or *op. cit.* with repeated citations.

Using brief phrases such as “see”, “compare” etc.

Those phrases should be enclosed within the parenthesis.

(see Ellwood 2018)

Using secondary source

When using a secondary source, the original source should be cited in parenthesis, followed by “quoted in” and the secondary source. The reference list should only include the secondary source.

“Its authority was greatly expanded by the constitutional revision of 1988, and the Court of Arbitration can now be regarded as a ‘genuine constitutional court’” (De Winter and Dumont 2009, 109 cited in: Lijphart 2012, 39–40).

Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edition. New Haven & London: Yale University Press.

Multiple sources within the same parentheses

1) When *multiple sources* are cited, they should be separated by semicolons.

(Mearsheimer 2001, 34; Ellwood 2018, 7)

2) When *multiple sources by the same author*, but published in different years are cited, the name of the author is cited only the first time. The different years are separated by commas or by semicolon where page numbers are cited.

(Mearsheimer 2001, 2010) or (Mearsheimer 2001, 15–17; 2010, 390)

3) When *different authors share the same surname*, include the first initial in the parenthesis.

(M. Chiti 2004, 40), (E. Chiti 2004, 223)

Chiti, Edoardo. 2004. “Administrative Proceedings Involving European Agencies.” *Law and Contemporary Problems* 68 (1): 219–236.

Chiti, Mario. 2004. “Forms of European Administrative Action.” *Law and Contemporary Problems* 68 (1): 37–57.

Legal and Public Documents

Sections, articles or paragraphs can be cited in the parentheses. They should be appropriately abbreviated.

Constitutions and laws

The title of the legislative act [acronym if needed], “Official Gazette of the state” and the number of the official gazette, or the webpage and the date of last access.

The Constitution of the Republic of Serbia, “Official Gazette of the Republic of Serbia”, No. 98/06.

(The Constitution of the Republic of Serbia, Art. 33)

The Law on Foreign Affairs [LFA], “Official Gazette of the Republic of Serbia”, No. 116/2007, 126/2007, and 41/2009.

(LFA 2009, Art. 17)

Succession Act [SA], “Official Gazette of the Republic of Croatia”, No. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, and 33/15 and 14/19.

(SA 2019, Art. 3)

An Act to make provision for and in connection with offences relating to offensive weapons [Offensive Weapons Act], 16th May 2019, www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/17/pdfs/ukpga_20190017_en.pdf, last accessed 20 December 2019.

(Offensive Weapons Act 2019)

Government decisions and decisions of the institutions

The name of the government body or institution [acronym or abbreviation], the title and number of the decision, date of the decision passing, or the webpage and the date of the last access.

Protector of Citizens of the Republic of Serbia [Protector of Citizens], Opinion No. 19–3635/11, 11 January 2012, https://www.ombudsman.org.rs/attachments/064_2104_Opinion%20HJC.pdf, last accessed 20 December 2019.

(Protector of Citizens, 19–3635/11)

U.S. Department of the Treasury [USDT], Treasury Directive No. 13–02, July 20, 1988, <https://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/orders-directives/Pages/td13-02.aspx>, last accessed 20 December 2019.

(USDT, 13–02)

Legislative acts of the European Union

The title of the legislative act, the number of the official gazette, the publication date and the number of the page in the same format as on the *EUR-lex* website: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers, OJ L 55, 28.2.2011, p. 13–18.

(Regulation 182/2011, Art. 3)

Treaties

European Union founding treaties

Title of the treaty or title of the consolidated version of the treaty [acronym], information on the treaty retrieved from the official gazette in the same format as on the *EUR-lex* website: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Treaty on European Union [TEU], OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112.
(TEU 1992, Art. J.1)

Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.
(TEU 2008, Art. 11)

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.
(TFEU 2016, Art. 144)

Other treaties

Title of the treaty [acronym or abbreviation], date of conclusion, UNTS volume number and registration number on the *United Nations Treaty Collection* website: <https://treaties.un.org>.

Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization [Marrakesh Agreement], 15 April 1994, UNTS 1867, I-31874.
(Marrakesh Agreement 1994)

International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR], 19 December 1966, UNTS 999, I-14668.
(ICCPR 1966)

Treaty of Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan [Israel Jordan Peace Treaty], 26 October 1994, UNTS 2042, I-35325.
(Israel Jordan Peace Treaty 1994)

Decisions of international organizations

The name of the international organization and its body [acronym], the decision number, the title of the decision, the date of the decision passing.

United Nations Security Council [UNSC], S/RES/1244 (1999), Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

(UNSC, S/RES/1244)

Parliamentary Assembly of the Council of Europe [PACE], Doc. 14326, Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017), 29 May 2017.

(PACE, Doc. 14326, para. 12)

Case law

Case law of the courts in the Republic of Serbia

The type of the act and the name of the court [acronym of the court], the case number with the date of the decision passing, the name and number of the official gazette where the decision is published – if available.

Decision of the Constitutional Court of the Republic of Serbia [CCRS], IUa-2/2009 of 13 June 2012, “Official gazette of the Republic of Serbia”, No. 68/2012.

(Decision of CCRS, IUa-2/2009)

Decision of the Appellate Court in Novi Sad [ACNS], Rzr–1/16 of 27 April 2016.

(Decision of ACNS, Rzr–1/16)

Case law of the International Court of Justice

The name of the court [acronym], *the case title*, type of the decision with the date of the decision passing, the name and number of I.C.J. Reports issue where the decision is published, page number.

International Court of Justice [ICJ], *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment of 5 December 2011, I.C.J. Reports 2011, p. 644.

(ICJ Judgment 2011)

International Court of Justice [ICJ], *Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010, I.C.J. Reports, p. 403.

(ICJ Advisory Opinion 2010)

Case law of the Court of Justice of the European Union

The case title, the case number, type of the case with the date of the decision passing, ECLI.

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 22 January 2014, ECLI:EU:C:2014:18.

(*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union*, C-270/12) or (CJEU, C-270/12)

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12, Opinion of Advocate General Jääskinen delivered on 12 September 2013, ECLI:EU:C:2013:562.

(Opinion of AG Jääskinen, C-270/12)

Case law of the European Court of Human Rights

The case title, number of the application, type of the case with the date of the judgment passing, ECLI.

Pronina v. Ukraine, No. 63566/00, Judgment of the Court (Second Section) on Merits and Just Satisfaction of 18 July 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0718JUD006356600.

(*Pronina v. Ukraine* 63566/00, par. 20) or (ECHR, 63566/00, par. 20)

Case law of other international courts and tribunals

The name of the court [acronym], the case number, *the case title*, type of the decision with the date passing.

International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 [ICTY], Case No. IT-94-1-A-AR77, *Prosecutor v. Dusko Tadic*. Appeal Judgement on Allegations of Contempt Against Prior Counsel, Milan Vujin. Judgment of 27 February 2001.

(*Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A-AR77) or (ICTY, IT-94-1-A-AR77)

Archive sources

Name of the repository [acronym], title or number of the fond [acronym], box number, folder number – if available, reference code, “title of the document” – or, if it is not available, provide a short description by answering the questions who? whom? what?, place and date – or n.d. if no date is provided.

Arhiv Srbije [AS], MID, K-T, f. 2, r93/1894, “Izveštaj Ministarstva inostranih dela o postavljanju konzula”, Beograd, 19. april 1888.

(AS, MID, K-T, f. 2)

(AS, MID, f. 2) – *When the folder number is known only*

Dalhousie University Archives [DUA], Philip Girard fonds [PG], B-11, f. 3, MS-2-757.2006-024, “List of written judgements by Laskin,” n.d.

(DUA, PG, B-11, f. 3)

Web sources

Surname, Name or name of the corporate author [acronym]. Year of publication or n.d. – if the year of publication cannot be determined. “The name of the web page.” *The name of the web site*. Date of creation, modification or the last access to the web page, if the date cannot be determined from the source. URL.

Bilefsky, Dan, and Ian Austen. 2019. “Trudeau Re-election Reveals Intensified Divisions in Canada.” *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/10/22/world/canada/trudeau-re-elected.html>.

(Bilefsky and Austen 2019)

Institute for Political Studies [IPS]. n.d. “The 5th International Economic Forum on Reform, Transition and Growth.” *Institute for Political Studies*. Last accessed 7 December 7 2019. <http://www.ips.ac.rs/en/news/the-5th-international-economic-forum-on-reform-transition-and-growth/>.

(Institute for Political Studies [IPS], n.d.) – *First in-text citation*

(IPS, n.d.) – *Second and every subsequent citation*

Associated Press [AP]. 2019. "AP to present VoteCast results at AAPOR pooling conference." May 14, 2019. <https://www.ap.org/press-releases/2019/ap-to-present-votecast-results-at-aapor-polling-conference>.

(AP 2019)

TEXT FORMATTING

General guidelines in writing the manuscript

The manuscript should be written in Word, in the following manner:

Paper size: A4;

Margins: Normal 2.54 cm;

Use roman font (plain letters) to write the text, unless specified otherwise;

Line spacing: 1.5;

Footnote line spacing: 1;

Title font size: 14 pt;

Subtitles font size: 12 pt;

Text font size: 12 pt;

Footnote font size: 10 pt;

Tables, charts and figures font size: 10 pt;

Use Paragraph/Special/First line at 1.27 cm;

Text alignment: Justify;

Font color: Automatic;

Page numbering: Arabian numerals in lower right corner;

Do not break the words manually by inserting hyphens;

Save the manuscript in the .doc format.

Research article manuscript preparation

The manuscript should be prepared in the following manner:

*Name and surname of the first author**

* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

Affiliation

Name and surname of the second author

Affiliation

TITLE OF THE PAPER **

** In the footnote: Optionally, include one of the following (or similar) information: 1) name and number of the project on which the paper was written: 2) the previous presentation of the paper on a scientific conference as an oral presentation under the same or similar name; or 3) the research presented in the paper was conducted while writing the PhD dissertation of the author.

Abstract

Abstract, within 100–250 words range, contains the subject, aim, theoretical and methodological approach, results and conclusions of the paper.

Keywords: Below the abstract, five to ten **key words** should be written. Key words should be written in roman font and separated by commas.

The paper can have maximum of three levels of subtitles. **Subtitles** should not be numbered. They should be used in the following manner:

FIRST LEVEL SUBTITLE

Second level subtitle

Third level subtitle

Tables, charts and figures should be inserted in the following manner:

- Above the table/chart/figure, center the name of Table, Chart or Figure, an Arabic numeral, and the title in roman font;

- Below the table/chart/figure, the source should be cited in the following manner: 1) if the table/chart/figure is taken from another source, write down *Source*: and include the parenthetical citation information of the source; or 2) if the table/chart/figure is not taken from another source, write down *Source*: Processed by the author.

Use in-text references according to Citing and referencing.

Use the footnotes solely to provide remarks or broader explanations.

REFERENCES

References should be listed after the text of the paper, prior to the Resume in the following manner:

- the first line of each reference should be left intended, and the remaining lines should be placed as hanging by 1.27 cm using the option Paragraph/Special/Hanging;
- all the references should be listed together, without separating legal acts of archives;
- the references should not be numbered;
- list only the references used in the text.

After the reference list, write the name and surname of the author, the title of the paper and resume in Serbian in the following manner:

Име и презиме првог аутора*

* Фуснота: Имејл-адреса аутора: Препоручује се навођење институционалне имејл-адресе аутора.

Име и презиме другог аутора

НАСЛОВ

Резиме

Resume (Резиме) up to 1/10 length of the paper contains the results and conclusions of the paper which are presented in greater scope than in the abstract.

Keywords (Кључне речи): Key words should be written in roman font and separated by commas.

Authors who are not native Serbian speakers should contact the Editorial staff for assistance in translating the manuscript elements into Serbian.

Review preparation

A review should be prepared in the same manner as the research article, but leaving out abstract, keywords and resume.

Book review preparation

Book review should be prepared in the following manner:

Split the text into **two columns**.

*Name and surname of the author**

* In the footnote: E-mail address: The institutional e-mail address is strongly recommended.

Affiliation

TITLE OF THE BOOK REVIEW

Below the title **place the image of the front cover**;

Below the image of the front cover list the book details according to the following rule:

Name and surname of the author. Year of publication.

Title of the book. Place of publication: Publisher, total number of pages.

The text of the book review should be prepared following the guidelines of the research article preparation.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензента је да допринесе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публикавању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

CIP - Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

32

СРПСКА политичка мисао = Serbian Political Thought / главни и одговорни уредник Живојин Ђурић. - [Штампано изд.]. - Vol. 1, бр. 1/4 (1994)- . - Београд : Институт за политичке студије, 1994- (Житиште : Ситопринт). - 23 cm

Тромесечно. - Од 2019. прва три броја излазе на срп., а сваки четврти на енгл. језику. - Преузео је: Serbian Political Thought = ISSN 1450-5460. – Друго издање на другом медијуму: Српска политичка мисао (CD-ROM) = ISSN 1452-3108

ISSN 0354-5989 = Српска политичка мисао

COBISS.SR-ID 102782215



1994

СРПСКА
ПОЛИТИЧКА
МИСАО
THOUGHT
POLITICAL
SERBIAN

ISSN 0354-5989

UDK 32

година XXVII

vol. 69

број 3/2020



9 770354 598003