

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

POLITIČKI IDENTITET SRBIJE U GLOBALNOM  
I REGIONALNOM KONTEKSTU

*Uredila*  
Prof. dr Vesna Knežević-Predić

*Izdavač:*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka  
Beograd, Jove Ilića 165  
Telefon: 011/3092-999, Fax: 011/2491-501  
E-mail: fpn@fpn.bg.ac.rs  
Internet prezentacija: www.fpn.bg.ac.rs

*Za izdavača*

Prof. dr Dragan R. Simić

*Uredila*

Prof. dr Vesna Knežević-Predić

*Dizajn i prelom*

Jasmina Živković

*Lektura*

Gorana Perić

*Tiraž*

300 primeraka

*Štampa*

JP Službeni glasnik

Univerzitet u Beogradu  
Fakultet političkih nauka

POLITIČKI IDENTITET  
SRBIJE U GLOBALNOM  
I REGIONALNOM KONTEKSTU

*Uredila*

Prof. dr Vesna Knežević-Predić

Beograd, 2015.



# SADRŽAJ

<b>Čedomir Čupić, Milica Joković</b>	
POLITIČAR I POLITIČKI IDENTITET.....	11
POLITICIANS AND POLITICAL IDENTITY .....	23
<b>Dobrivoje Stanojević</b>	
SKUPŠTINSKI GOVORI I NOVE DEMOKRATSKE VREDNOSTI.....	25
PARLIAMENT SPEECH AND NEW DEMOCRATIC VALUES .....	35
<b>Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević, Jelena Lončar</b>	
DA LI JE POPULIZAM NEIZBEŽAN SASTOJAK POLITIKE U SRBIJI? .....	37
IS POPULISM AN INEVITABLE CONSTITUENT OF POLITICS IN SERBIA? .....	50
<b>Dejan Jovanović</b>	
DUALNA PRIRODA SRPSKOG NACIONALNOG IDENTITETA.....	51
DUAL NATURE OF SERBIAN NATIONAL IDENTITY.....	60
<b>Snežana Đorđević</b>	
PODIZANJE KAPACITETA INSTITUCIJA – KREIRANJE ZAJEDNIČKOG LOKALNOG OMBUDSMANA ZA VIŠE OPŠTINA .....	63
UPGRADING INSTITUTIONAL CAPACITIES – CREATION OF MUTUAL LOCAL OMBUDSMAN FOR MULTIPLE MUNICIPALITIES .	80
<b>Dejan Milenković</b>	
ZNAČAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U PODIZANJU UPRAVLJAČKIH KAPACITETA JAVNE UPRAVE U SRBIJI .....	81
THE IMPORTANCE OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN RAISING CAPACITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA.....	98
<b>Ivana Damjanović</b>	
TEHNOLOŠKE I DEMOKRATSKE INOVACIJE – KOMPLEMENTARNI ILI SUPROTNI PROCESI .....	99
TECHNOLOGICAL AND DEMOCRATIC INNOVATIONS – COMPLEMENTARY OR OPPOSITE PROCESSES .....	110

**Nebojša N. Mrđa**

FORMALNO I NEFORMALNO OBRAZOVANJE O INTERNETU I INDIVIDUALNO INTEGRISANJE INTERNETA U PRIVATNE, POSLOVNE I POLITIČKE AKTIVNOST .....	111
FORMAL AND INFORMAL EDUCATION ABOUT INTERNET AND PERSONAL INTEGRATION OF INTERNET IN PRIVATE, BUSINESS AND POLITICAL ACTIVITIES .....	120

**Branko Vasiljević, Ljubomir Šubara**

LEKCIJE GRČKE EVRO KRIZE.....	125
LESSONS OF THE GREEK EURO CRISIS.....	135

**Dejan Pavlović**

LJUDSKA PRAVA MIGRANATA U VREME KRIZE.....	137
HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS IN REPUBLIC OF SERBIA IN TIME OF CRISIS .....	147

**Marko Kovačević**

MALE DRŽAVE U SVETU REGIONA I IZAZOVI MULTIPOLARIZACIJE MEĐUNARODNIH ODNOSA POČETKOM 21. VEKA .....	149
„SMALL STATES IN A WORLD OF REGIONS AND THE CHALLENGES OF MULTIPOLARIZATION OF INTERNATIONAL RELATIONS AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY“ .....	170

**Radmila Nakarada**

SRBIJA 1914. I 2014 – SLIČNOSTI IZAZOVA .....	173
SERBIA IN 1914 AND 2014 – SIMILARITIES OF CHALLENGES.....	180

**Vesna Knežević-Predić, Janja Simentić**

SERBIA AND INTERNATIONAL LAW AT THE CROSSROADS OF CENTURIES – SERBIAN APPROACH TO INTERNATIONAL LAW UNTIL THE BEGINNING OF THE FIRST WORLD WAR .....	181
SERBIA AND INTERNATIONAL LAW AT THE CROSSROADS OF CENTURIES – SERBIAN APPROACH TO INTERNATIONAL LAW UNTIL THE BEGINNING OF THE FIRST WORLD WAR .....	201

**Prof. dr Dragan R. Simić, Mr Dragan Živojinović**

UTICAJ PRVOG SVETSKOG RATA NA NASTANAK NAUKE O MEĐUNARODNIM ODNOSIMA: IZMEĐU MITA I STVARNOSTI ....	203
INFLUENCE OF THE FIRST WORLD WAR ON THE GENESIS OF INTERNATIONAL RELATIONS SCIENCE: BETWEEN MYTH AND REALITY .....	218

**Goran Tepšić, Nemanja Džuverović**

- RAT KOJI JE TREBALO DA OKONČA SVE RATOVE  
 – MIR U EVROPSKOJ NAUCI IZMEĐU 1918. I 1939. GODINE..... 219  
 THE WAR THAT WAS SUPPOSED TO END ALL WARS:  
 PEACE IN THE EUROPEAN SCIENCE BETWEEN 1918 AND 1945..... 235

**Aleksandar Milošević**

- KRIZA EKONOMSKE GLOBALIZACIJE: POUKE IZ 1914. GODINE ..... 237  
 THE CRISIS OF ECONOMIC GLOBALIZATION: LESSONS FROM 1914 .. 251

**Miloš Hrnjaz**

- SRBIJA I UPOTREBA PRAVOSUDNOG REŠAVANJA MEĐUNARODNIH  
 SPOROVA OD 1914. DO 2015. GODINE: VEK NEUSPEHA ..... 253  
 SERBIA'S USE OF JUDICIAL SETTLEMENT OF INTERNATIONAL  
 DISPUTES (1914–2015): THE CENTURY OF FAILURES ..... 270

**Milan Krstić**

- IZMEĐU „ZABIJANJA NOŽA U LEĐA“ I „NACIONALNE  
 KATASTROFE“: PRVI SVETSKI RAT KAO DETERMINANTA  
 SPOLJNE POLITIKE SRBIJE PREMA BUGARSKOJ ..... 271  
 THE FIRST WORLD WAR AS A HISTORICAL DETERMINANT  
 OF SERBIA'S FOREIGN POLICY TOWARDS BULGARIA ..... 288

**Jelena Đorđević**

- POLITIČNOST UMETNOSTI: SLUČAJ SRBIJE ..... 291  
 ART AS POLITICAL PRACTICE..... 304

**Miroljub Radojković**

- DA LI ĆE GRAĐANSKO NOVINARSTVO ZAMENITI  
 PROFESIONALNO? ..... 305  
 WILL CITIZEN JOURNALISM REPLACE PROFESSIONAL  
 JOURNALISM? ..... 314

**Veselin Kljajić, Marko Nedeljković**

- PERSPEKTIVE PREDUZETNIČKOG NOVINARSTVA U SRBIJI ..... 315  
 PERSPECTIVES OF ENTREPRENEURIAL JOURNALISM IN SERBIA ..... 327

**Ana Čekerevac, Mira Lakićević, Natalija Perišić**

- REFORMA POLITIKA OBRAZOVANJA I SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA  
 U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA KAO PRETPOSTAVKE  
 SOCIJALNOG RAZVOJA SRBIJE ..... 331  
 REFORMS OF POLICIES IN THE AREAS OF EDUCATION AND SOCIAL  
 INCLUSION IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATIONS AS  
 PREREQUISITES OF SOCIAL DEVELOPMENT IN SERBIA ..... 348

**Dragana Stanković**

DEINSTITUCIONALIZACIJA OSOBA SA INTELEKTUALNIM I MENTALNIM TEŠKOĆAMA IZMEĐU LJUDSKIH PRAVA I USTANOVA SOCIJALNE ZAŠTITE.....	349
DEINSTITUTIONALIZATION OF PEOPLE WITH INTELLECTUAL AND MENTAL DISABILITIES BETWEEN HUMAN RIGHTS AND SOCIAL PROTECTION INSTITUTIONS .....	362

**Marina Pantelić**

DEMOGRAFSKE PROMENE I PORODIČNA POLITIKA .....	363
DEMOGRAPHIC CHANGES AND FAMILY POLICY .....	375



POGLAVLJE I

POLITIČKA TRADICIJA  
I POLITIČKI IDENTITET



Čedomir Čupić\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Milica Joković\*\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## POLITIČAR I POLITIČKI IDENTITET<sup>1</sup>

### *Lični identitet u politici*

Identitet je bitno svojstvo ili skup bitnih svojstava (svojstvenost) pojedinaca ili grupa. Pojam identitet potiče od latinskih reči *idem* – isto i *identidem* – ponovljeno. Drugim rečima, u etimologiji ovog pojma nalazimo da se nešto isto ponavlja, odnosno da tim ponavljanjem ono ostaje isto. Osnovu starogrčke imenice *tautotes*, koju je skovao i prvi put upotrebio Aristotel, čini reč *autos* – *sebe* i *sam* i ta imenica označava *svojstvenost*, odnosno ponavljanje istog.

Kada je u pitanju pojedinac identitet podrazumeva skup telesnih, duševnih, duhovnih, društvenih i moralnih svojstava koja čine i označavaju njegovu zrelost. Kada jedinka stekne ta svojstva smatra se da je oformila svoju ličnost. Drugim rečima, stepen dostignutog identiteta ličnosti mera je njene zrelosti.<sup>2</sup> Problem je kako steći sve ove zrelosti. To nije lako i za to su potrebni odrastanje i uslovi za razvoj i ugradnju svih ovih zrelosti. Ako neka od njih nije stečena nastaje problem okrnjenog identiteta ili identiteta u nevolji. To je čest slučaj s pojedincima u politici.

Lični identitet nije ništa drugo nego osećaj identiteta, odnosno naše osećanje da se od svih koji nas okružuju, od drugih ljudi, razlikujemo u nečemu, ali i da mnogo toga imamo sličnog. Nesporno je da se razlike bez sličnosti ne mogu ni

\* cedomir.cupic@fpn.bg.ac.rs

\*\* milica.jokovic@fpn.bg.ac.rs

1 Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

2 „Pojedinac se socijalizuje i gradi svoj identitet u etapama, kroz dugi period koji se proteže od rođenja do zrelog doba. Neprekidno, slika koju gradi o sebi, svojim verovanjima i predstavama o sebi predstavlja izuzetno značajnu psihološku strukturu koja mu omogućava da odabira svoje aktivnosti i svoje društvene odnose“. (Žan-Klod Ruano-Borbalan, „Izgradnja identiteta“, u: *Identitet (i), Pojedinac, grupa, društvo*, priredili: Katrin Halpern i Žan-Klod Ruano-Borbalan, Clio, Beograd, 2009, str. 6).

sagledati ni pojmiti.<sup>3</sup> Nema ličnosti bez identiteta. Identitet je ne samo najbitnija karakteristika ličnosti nego se i svaki drugi identitet temelji na ličnom identitetu.

Svest o sebi stičemo samo u odnosu s drugima<sup>4</sup> – jer se u tom odnosu doživljava priznanje ili se ima osećaj ugroženosti ili se ruši slika koju smo stvorili o sebi. Iskustvo je pokazalo da se identitet najmoćnije ispoljava kad je ugrožen. Ugroženost pokazuje utemeljenje, ali i meru ličnog identiteta. Sačuvati identitet u stanju ugroženosti ili krize znači sačuvati jezgro sopstvene ličnosti. Drugim rečima, jezgro ličnosti se može sačuvati uprkos promenama na njoj i u njoj. Ako od okoline, posle ugroženosti ili krize, dobijemo priznanje da smo ostali isti, onda se dobija dvostruki dokaz svog identiteta: lični osećaj sigurnosti i spoljašnja potvrda da smo ostali isti.

Za utemeljenje i potvrđivanje ličnog identiteta potrebne su određene karakteristike. To su: a) *izvesna doslednost* kada su u pitanju bitna pitanja, stavovi i ponašanja, b) *predvidljivost misli i postupaka* u određenim prilikama ili neprilikama, i c) *osobenost* u spoljašnjem fizičkom držanju.<sup>5</sup>

*Izvesna doslednost* podrazumeva da je ličnost dosledna kada su u pitanju bitni stavovi i da se ti stavovi odnose na univerzalne vrednosti kao što su: istina, pravda, dobro, ljubav, lepota, sloboda, ljudsko dostojanstvo, solidarnost i ravnopravnost. Svi ostali stavovi, kao i ponašanja, ne podležu doslednosti već se mere prema novim saznanjima i iskustvima. Na ovaj način doslednost se ne pretvara u tvrdoglavost. Drugim rečima, ne sme se biti dosledan u onome što nova znanja i iskustva dovode u pitanje. Pred novim znanjima i iskustvima prethodna doslednost se povlači da bi se ličnost iznutra razvijala i što više usavršavala. Filozof Lešek Kolakovski najbolje je to opisao, razmotrio i argumentovao u tekstu *Pohvala nedoslednosti*.<sup>6</sup> Prema tome, doslednost ostaje nešto što se ne sme menjati kada su u pitanju bitni stavovi i ponašanja, a sve ostale doslednosti podležu sudu vremena, odnosno novim znanjima i novim iskustvima. Pitanje doslednosti u okviru ličnog identiteta najbolje se pokazuje preko odgovornosti i discipline. Problem odgovornosti i discipline upravo se vezuje za ovu značajnu karakteristiku ličnog identiteta.<sup>7</sup>

3 Đuro Šušnjić, „Funkcija identiteta i identifikacije: vrtoglavica od ponuda“, u: Đuro Šušnjić, *Religija I*, Čigoja štampa, Beograd, 1998, str. 382.

4 „Ne postoji nikakvo Ja po sebi, nego samo Ja u osnovnoj reči Ja – Ti i Ja u osnovnoj reči Ja – Ono, kada čovek govori Ja, on misli na jedno od toga. Ja na koje misli je prisutno kada on kaže Ja, ako kaže Ti ili Ono, prisutno je isto tako Ja iz jedne ili druge osnovne reči.“ (Martin Buber, *Ja i ti*, Vuk Karadžić, Beograd, 1977, str. 27). „Identitet podrazumeva sposobnost uočavanja razlike između ‘samo – predstave’ i ‘mi – predstave’ i nezavisno prosuđivanje o vlastitim pozicijama.“ (Zagorka Golubović, „Ja i drugi“, u: Zagorka Golubović, *Antropologija*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 512). „Identitet se zasniva na strastvenim odnosima pojedinca sa ‘drugim.’“ (Žan-Klod Ruano- Borbalan, „Izgradnja identiteta“, u: *Identitet (i), Pojedinaac, grupa, društvo*, priredili: Katrin Halpern i Žan-Klod Ruano-Borbalan, Clio, Beograd, 2009, str. 6).

5 Đuro Šušnjić, „Funkcija identiteta i identifikacije: vrtoglavica od ponuda“, u: Đuro Šušnjić, *Religija I*, Čigoja štampa, Beograd, 1998, str. 382.

6 Lešek Kolakovski, „Pohvala nedoslednosti“, u: Lešek Kolakovski, *Filozofski eseji*, Nolit, Beograd, 1964, str. 125–136.

7 „Samo je slobodno biće odgovorno. Samo onaj ko može autonomno odlučivati da li će izabrati između dve ili više mogućnosti jeste odgovoran za ono što radi.“ (Viktorija Kamps, *Javne vrline*,

*Predvidljivost misli i postupaka* u određenim prilikama i neprilikama podrazumeva da se mogu predvideti aktivnosti i ponašanje ličnosti, odnosno da ona neće ništa podleći promeni koja bi ugrozila predvidljivost. Predvidljivost je velika i značajna karakterna osobina ličnosti. Ona kod ljudi podstiče poverenje i pouzdanost. Predvidljivi ljudi su oslonac i garant sigurnosti i stabilnosti u društvu. Od njih se ne može očekivati iznenađenje, laž, prevara i obmana. Predvidljiva ličnost sazdana je od iskrenosti, dobrih namera, dobrih postupaka i još boljih dela. Predvidljivost je retka u društvima u kojima ličnosti nisu do kraja oformljene, odnosno sazrele, ili koje imaju neki od nedostataka povezanih s njihovim sazrevanjem. Nepredvidljivi ljudi su izvor velikih iznenađenja i opasnosti. Rene Dekart je upozoravao na to da uzrok straha, kada su u pitanju ljudske aktivnosti, proizlazi upravo iz iznenađenja. Iznenađenje je opasnost koja može da ugrozi drugog čoveka do smrti. Ono najčešće kvari ljudske odnose i izvor je velikih sukoba i nesreća. Opasno je živeti u sredinama u kojima su nepredvidljive aktivnosti i ponašanje većine ljudi. Opasnosti ne otvaraju samo sukobe već i razaranja, uništavanja do nestanka i zločina. Ova karakteristika identiteta problem je moralnosti ličnosti. Predvidljivost se gradi uz pomoć moralnog vaspitanja i moralne kulture. Što su ljudi moralniji to su predvidljiviji, a što su nemoralniji manje su predvidljivi ili potpuno nepredvidljivi. Upravo ta karakteristika ličnog identiteta jedna je od najvećih dilema kada je u pitanju identitet političara. U politici su pojedinci najčešće nepredvidljivi kao što i politički procesi često izmiču kontroli i namerama koje je trebalo da ispune.<sup>8</sup>

*Osobnost* u spoljašnjem držanju podrazumeva fizičke posebnosti koje se pokazuju pogledima, pokretima i zvucima. Lični identitet podrazumeva izoštrene i neponovljive i poglede i pokrete. Ponekad, i kada nekoga direktno ne vidimo, prepoznavanje, odnosno uočavanje, omogućavaju nam pokreti ili zvuci. Što je razvijeniji lični identitet posebnije su njegove fizičke osobenosti. Problem osobenosti vezan je za kultivisanost biološke prirode ličnosti, odnosno ličnog identiteta. Što je biologija kultivisanija i osobenost identiteta je prefinjenija, suptilnija i lepša.

Za problem ličnog identiteta vezuju se promene koje su često uzrokovane spoljašnjim okolnostima ili unutrašnjim potrebama, a to znači da su one neophodne. Promene nastaju na osnovu rasta i razvoja ličnosti i posledica su saznavanja i ličnih iskustava. Nesporno je da su promene na osnovu saznavanja i iskustava potrebne, odnosno neophodne. Te promene se odvijaju unutar ličnosti. Takve promene unutar ličnosti poboljšavaju i oplemenjuju ličnost, odnosno lični identitet. Često se,

---

Filip Višnjić, Beograd, 2007, str. 43). „Tek kad pojedinac sazri i postane sposoban za odgovornost – postaje religiozni, običajni, moralni ili pravni subjekt. Bez razvijene sposobnosti za odgovornost nema odgovornog pojedinca, ali ni onog što pojedinca čini ličnošću i kulturnim bićem“. (Čedomir Čupić, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije, Čigoja štampa, Beograd, 2010, str. 11).

8 „Pojam ‘političkog identiteta’ ima nesigurnu okolinu.“ Barbara Henry, „Između političkog identiteta i individualnosti“, u: Furio Cerutti (ur.), *Identitet i politika*, Politička kultura, Zagreb, 2006, str. 216.

međutim, dešava da pod raznim drugim uticajima promene završavaju tragično po ličnost i lični identitet. Spoljašnje okolnosti mogu, kao neke prirodne nepogode, da potpuno izmene ličnost. Izmena ličnosti izmena je i ličnog identiteta. Posle takvih potresa ne prepoznajemo ličnost koju smo pre toga poznavali. To je potpuna promena ličnosti. Zato je ona za identitet pogubna. Mudrost je kada su u pitanju promene spojiti unutrašnju promene s trajnim, odnosno univerzalnim vrednostima. To je način da se jezgro ličnosti ne može dovesti u pitanje.

Za uspešan razvoj identiteta neophodne su izvesne individualne sposobnosti, odnosno kako ih psiholozi nazivaju *ja – funkcije*. Te funkcije su sledeće: *empatija, distanca i tolerancija*.<sup>9</sup>

*Empatija* ili uživljavanje u situaciju ili u ličnost nije ništa drugo nego temelj na osnovu kojeg planiramo i kontrolišemo sopstvena delovanja imajući na umu da živimo sa drugima i da treba da uočimo i uvažimo poglede, delovanje i ponašanje drugih. Empatija je saosećanje sa drugima koje je izuzetno bitno u krizama ili kada su najbliži u našoj okolini u stanju krize. Empatija podstiče kod ličnosti solidarnost, odnosno pomaganje u izvlačenju iz teške nevolje u kojoj se bliži ili drugi pored nas nalaze. Ljudi bez razvijene empatije su nekorisni, hladni, često i ravnodušni spram nesreća ljudi oko njih.

*Distanca* je sredstvo u okviru ličnosti koje pomaže da se na bolji način promisle i sopstvena očekivanja i očekivanja drugih od našeg delovanja i ponašanja. Ljudi na distanci imaju izoštriji pogled, bolju procenu i razumevanje kada su u pitanju njihove potrebe, interesi i želje, ali i potrebe, interesi i želje drugih. Distanca disciplinuje ljude da izbegnu afektivno ponašanje, odnosno da umire sopstvene strasti i nagone. Ona nije ništa drugo nego šansa da se udaljimo od neočekivanog tuđeg (ili sopstvenog) rđavog delovanja i ponašanja i disciplinovanja naših mogućih nepredvidljivih izliva. Ljudi sposobni da se distanciraju uravnotežuju međuljudske odnose i daju primer kako da se svi problemi rešavaju govorom, razgovorom, dogovorom i saglasnošću. Distanca ne znači gubljenje empatije, nego obrnuto – empatija sa distancom omogućava da se nevolja drugoga još bolje sagleda i pronađu bolji načini da se saosećajnost najplodnije realizuje.

*Tolerancija* je moćno sredstvo, ali i funkcija u okviru ličnosti. Ona omogućava zaustavljanje nepomirljivih sukoba da ne bi bili potpuno uništeni oni koji se međusobno ne tolerišu. Tolerancija u ovom značenju je šteta koju podjednako podnose i jedna i druga nepomirljivo sukobljena strana kada su u pitanju stavovi, potrebe, interesi, želje, pogledi, uverenja i ubeđenja. Tolerišući se bićemo na šteti i jedni i drugi, ali ta obostrana šteta spasava nas od sukoba do uništenja. Tolerancija u ovom značenju nije ništa drugo nego učenje trpeljivosti, strpljivosti i odricanju. Oni koji se na takav način tolerišu neće jedni druge likvidirati. Drugo značenje tolerancije mnogo je značajnije i razvijenije što su ljudi emancipovaniji i kultivisaniji.

9 Čedomir Čupić, Milica Joković, „Poverenje kao predušlov za održanje manjina i prihvatanje manjinskih identiteta“, *Politički život*, broj 9/13, str. 33.

Tolerancija u ovom značenju nije ništa drugo nego prihvatanje razlika i različitih.<sup>10</sup> Bogatstvo ljudskog života odvija se i pokazuje preko bogatstva sadržaja koje ljudi stvaraju i na taj način izgrađuju svoju stvarnost. Ti različiti sadržaji kada se dodiruju omogućavaju ljudima veći izbor i veću slobodu. Prihvatiti razlike nije ništa drugo nego se sadržajno proširivati, produbljivati i bogatiti. Kada upoznamo različite onda lakše s njima vodimo razgovor, upознаavajući razliku mi stičemo razumevanje za to razlikovanje. Tolerancija omogućava veliku i široku komunikativnost među ljudima što vodi kulturnom bogaćenju. Upravo tolerancija pokazuje koliko je jedna ličnost sposobna da prihvata druge, da uči od drugih i da u zajedničkim susretima razmenjuje svoje posebnosti. U razgovor ulazimo sa jednim stavovima, a iz njega izlazimo sa boljim stavovima.<sup>11</sup>

Identitet pojedinca utiče na prihvatanje vrednosti, uverenja, ubeđenja, stavova, simbola, stilova i obrazaca političkog ponašanja, što sve zajedno čini političku kulturu neke ličnosti. Upravo preko političke kulture utiče se na izbor orijentacija, odnosno pravaca i ciljeva ličnosti u društvenom i političkom životu. Ako se prihvate kao dominantne i orijentišuće univerzalne vrednosti, onda se uverenja, ubeđenja, stavovi, simboli, stilovi i obrasci delovanja i ponašanja prema njima mere. Na taj način se formira demokratski politički identitet ličnosti koji je sklon kritici, samokritici i reformama, odnosno spreman je da se iznutra menja ili tačnije modernizuje. Često pojedinci postaju zarobljenici navika, odnosno ustaljenih delovanja i ponašanja, i to ih sprečava da u svoj život unose bilo kakve promene. Ljudi su robovi navika. Raskid s naviknutim obrascima je i težak i bolan. To je ono što utiče na to da se oni ne usuđuju da pred novim izazovima, znanjima i iskustvima započnu unutrašnju promenu, koja ne samo osvežava nego i bogati ličnost, a na taj način utiče i na kvalitet ličnog identiteta. Ljudi su često skloni da naviknu i na nepovoljna stanja ili da ostanu zarobljeni u okvirima loših osećanja. Izuzetno je opasno naviknuti se na zavist, mržnju i pakost.

Prihvatanje kao dominantnih i orijentišućih posebnih vrednosti, bez njihovog odnosa s univerzalnim kao merilima, često utiče na formiranje izolovanog, atomizovanog, autoritarnog identiteta ličnosti. Karakteristike autoritarnog identiteta ličnosti su doslednost kao dogmatičnost, krutost u mišljenju i stavovima, isključivost, neprihvatanje promena, sklonost ka „čvrstoj ruci“ i agresivnost koju karakterišu krvoločne sujete, pomračene ljubomore, neobuzdane zavisti, tvrdoglavosti, mržnje

10 „Razlike su u osnovi života i zbog toga ne bi smele da se upotrebljavaju u produbljivanju sukoba do razaranja i uništenja. Suprotno, susret razlika trebalo bi da oplemenjuje život, da ga produbljuje i proširuje, rečju, da ga bogati.“ (Čedomir Čupić „Politički dijalog i tolerancija“, u: *Tolerancija – susret razlika*, Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica, Beograd, 2002, str. 22).

11 „Tolerancija je sposobnost da se sasluša čovek koji ima drukčije mišljenje o istoj stvari, da bi se u njegovom mišljenju otkrili sadržaji koji mogu da doprinesu da se dva mišljenja približe, isprave, dopune i izraze u obliku koji će da zadovolji obe strane. Tolerancija nije i ne treba da bude samo bljutavi kompromis, ali uvek moramo imati na umu da je sve u kulturi što postoji rođeno susretom različitih ideja.“ (Đuro Šušnjić, *Dijalog i tolerancija*, Čigoja štampa, Beograd, 2007, str. 202).

i osvete. Takve ličnosti su sklone predrasudama i stereotipima o drugima i drugačijima, kao i projektovanju sopstvenih slabosti na druge, što je često kod političara.

Autoritarne ličnosti sklone su identifikovanju po različitim osnovama. Često u identifikaciji mogu da izgube lični identitet i da se potpuno podrede nekom od kolektivnih identiteta. Njihovo *ja* lako nestaje u *mi*. To je i način da se oslobode lične odgovornosti skrivajući se pod „kišobranom“ kolektivne odgovornosti. Na taj način pokazuje se da je kod njih u pitanju slaba ličnost i još slabiji lični identitet. Slabe ličnosti traže zaklone i vođstva. Pojedinačno nemoćni organizovani u grupama mogu da dobiju osećaj premoći, odnosno nadmoći. Ovakve ličnosti u politici, posebno kada politika postaje njihov poziv, opasne su i mogu da počine veliku štetu u društvenom i političkom životu. Kant je upozoravao da su slabe ličnosti najčešće kukavice. Takođe, isticao je da su kukavičluk i lenjost dve najveće pošasti po društveni i politički život.<sup>12</sup> Oni su hrabri u grupi, sanjaju zaštitu mase i ponašanje gomile. Iz kukavičluka i skrivanja u okviru grupa oni su skloni da počine razna zla i zločine. Od takvih ličnosti u politici strada i politika i politički život zajednice i društva.

Dugo je smatrano u nauci, posebno u psihologiji, da je jedini identitet lični identitet. Svaki drugi oblik identiteta je osporavan, posebno grupni ili kolektivni identiteti. Smatralo se da pripadništvo grupi ili kolektivu ne znači sticanje identiteta već samo proces identifikovanja gde lični identitet biva ugrožen do nestanka. Kasnije se pokazalo da postoje grupni i kolektivni identiteti i da oni nisu po svaku cenu oni koji guše, ruše ili uništavaju lične identitete. Pristupajući različitim grupama i kolektivitetima pojedinci koji uspevaju da zadrže lični identitet oko njega umrežavaju grupne i kolektivne identitete. Pripadništvo grupnim i kolektivnim identitetima omogućava bogaćenje sadržaja ličnosti. Ako ona pronade dobru meru između ova dva identiteta uspeće da ne izgubi temeljni identitet – lični identitet, a da pripadništvom kolektivnim identitetima proširi svoje poglede, ubeđenja, uverenja i aktivnosti.<sup>13</sup>

12 „Lenjost i kukavičluk su uzroci zbog kojih tako veliki deo ljudi, premda ih je priroda odavno oslobodila od tuđeg upravljanja (*naturaliter maiorennes*), ipak dobrovoljno do kraja života ostaje nezreo i zbog kojih drugima biva sasvim lako da im se nametnu za njihove tutore. Veoma je udobno biti nezreo. Ukoliko imam knjigu koja misli umesto mene, dušebrižnika koji umesto mene ima savest, lekara koji mi propisuje dijetu, itd., onda, zacemento, nije potrebno da se sam trudim. Nema potrebe da mislim kad samo mogu da platim; neko drugi će već za mene preduzeti mrski posao. Da najveći deo ljudi (među kojima ceo lepši pol) korak ka zrelosti, osim toga da je težak, smatra i vrlo opasnim, zato već brinu oni tutori koji su glavni nadzor nad njima najljubaznije preuzeli na sebe... Svakom pojedincu je, dakle, teško da se izvuče iz nezrelosti koja je skoro postala njegova priroda.“ (Immanuel Kant, *Um i sloboda*, Mladost, Beograd, 1974, str. 43).

13 „Grupa funkcioniše kao izuzetan katalizator individualne identifikacije. Grupa socijalizuje pojedinca, a pojedinac se identifikuje sa njom. Ali, u isto vreme taj proces omogućava pojedincu da bude različit i da deluje na svoje okruženje. Za pojedinca, identitet se ne javlja kao prosto spajanje društvenih uloga i pripadnosti. On mora biti shvaćen kao dinamična celina gde različiti elementi međusobno deluju komplementarno ili konfliktno. Iz toga proističu identitetske



Grupni identiteti obeleženi su pripadanjem nekoj zajednici (reč zajednica dolazi od dve reči: *za* i *jedno*, što znači zajedno).<sup>14</sup> Zajednice nastaju i organizuju se preko određenih obeležja, porekla, uverenja, ubeđenja i pripadništva, na primer rasi, religiji, etnosu, naciji, klasi, profesiji, ideologiji, politici. Grupni identiteti nastaju identifikacijom sa grupom, kolektivom i zajednicom. U identifikaciji odvija se drama između *ja* i *mi*. Sa upotrebom funkcije *distance*, *ja* se ne utapa u *mi*. U tom slučaju *ja* postaje središte oko kojeg se umrežavaju grupni identiteti. To je način, ali i primer bogaćenja ličnosti, ali i formiranja njene složenosti. U slučaju da *ja* nestaje u *mi* gubi se temelj identiteta pojedinaca, što može da stvori situacije u kojima se pojedinci upotrebljavaju i zloupotrebljavaju za nerealne i često sulude projekte onih koji se nametnu da predvode grupe i zajednice, među kojima su i političari.

U grupnom identitetu susret sa drugima ne znači postati drugi ili se utopiti s drugima, nego drugoga i druge uzeti kao mogućnost sebe da bi nam život bio raznovrsniji i bogatiji. Takav pristup grupnom identitetu, takođe, pospešuje formiranje demokratske političke kulture, ali i demokratskih identiteta ličnosti. Kada se *ja* gubi u *mi* do nestanka na delu je parohijalna, podanička i autoritarna politička kultura.<sup>15</sup> To je primer pada ličnosti iz njene druge prirode (čoveka kao kulturnog bića) u prvu prirodu (čoveka kao biološkog bića), odnosno pad zajednice, prvo na masu, potom na gomilu i na kraju na hordu u kojoj je na delu samo instinkt biološkog preživljavanja.

U uzurpatorskoj politici (despota, tirana i diktatora) najčešće se identitet političara gubi padom u organsko stanje, upravo stanje kako preživeti. Preživeti u politici znači identifikovati se sa instinktima krvoločnih životinja – vukova, lavova, lisica, zmija i drugih. Stanje preživljavanja u političkom životu znači izbeći ono što je Kaneti označavao kao procese *vrebanja*, *hvatanja*, *gutanja* i *jedenja*.<sup>16</sup> Trenutak preživljavanja jeste trenutak osećaja biološke moći. To je trenutak kada, kako ističe Kaneti, strava „u nama izaziva pogled na smrt, pretvara se u zadovoljstvo zato što sami nismo mrtvi. Mrtvac leži, a preživeli stoji“.<sup>17</sup> Preživljavanje u politici, upravo, slično je preživljavanju životinja, ali i kriminalaca i mafije. Često političari zbog preživljavanja zalaze u zonu kriminala i lako upadaju u zamke njegovih organizacija, a najbolji primer za to je mafija. Kada političari zarobljeni od kriminalaca i mafije osvoje pozicije u društvu i državi onda državom i društvom upravljaju mafijaši. Često

---

strategije' pomoću kojih čovek nastoji da brani svoje postojanje i svoje društveno viđenje, svoju integraciju u društvo, a istovremeno sebe vrednuje i traga za koherentnošću.“ (Žan-Klod Ruano – Ruano- Borbalan, „Izgradnja identiteta“, u: *Identitet (i), Pojedinaac, grupa, društvo*, priredili: Katrin Halpern i Žan-Klod Borbalan, Clio, Beograd, 2009, str. 9).

14 „Identitet je izvor smisla i iskustva naroda... Za određenoga pojedinačnog ili kolektivnog aktera može postojati mnoštvo identiteta.“ (Manuel Castells, *Moć identiteta*, Goldeng marketing, Zagreb, 2002, str. 16).

15 Gabriel A. Almond i Sidney Verba, *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb, 2000, str. 22–24.

16 Elijas Canetti, *Masa i moć*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1984, str. 167–174.

17 *Ibidem*, str. 187.

se kaže da država ima svoju mafiju, ali i da mafija ima svoju državu. To je tragedija za politički život zajednice ili društva.

Političar koji izgubi lični identitet padajući u organsko stanje postaje čovek bez identiteta. Sjajno je takve ljude opisao Robert Muzil nazivajući ih – *ljudi bez svojstava* ili *ljudi bez lica*.

Kada je u pitanju politički identitet, odnosno identitet političara, izdvajaju se dva tipa političara: *političar reformator* i *političar uzurpator*. Kod *političara reformatora* razvijena je potreba, ali i spremnost za promene u ličnosti. Upravo promene u njegovoj ličnosti na osnovu iskustva i saznanja omogućavaju mu da sačuva ličnost i da je u nekim kriznim ili prelomnim situacijama potpuno ne izgubi. Takođe, iako pripada grupi istomišljenika, političar reformator može da napravi distancu između njegovog ubeđenja, odnosno ideologije, i onoga što bitno čini njegovu ličnost, odnosno što pripada ličnom identitetu. On je u stalnom odmeravanju i sameravanju kada je u pitanju njegovo mišljenje, govor i politička aktivnost. Vodeći unutrašnji dijalog, on uspeva – praveći kompromise koji se mogu podneti – da sačuva jezgro svoje ličnosti. *Političar reformator* demonstrira lični identitet tako što svoje ideje, energiju, sposobnosti i veštine stavlja u službu opšte stvari, odnosno opšte koristi ili rečeno savremenim jezikom opšteg interesa, a da istovremeno vodi računa da se ne ogreši o minimum etičkih zahteva, odnosno moralnih principa. Kod njega je ispred egoističkih potreba i interesa zalaganje za opšti interes. Ugrađujući darove koje poseduje u zajednički život i omogućavajući da u tim darovima svi učestvuju i budu podareni on se, deleći, preko svojih dela umnožava. Kada napušta politiku on ne izlazi iz nje kao okrnjena ličnost već kao čovek koji se ostvario i koji je obavio svoju misiju onako kako politika zahteva u najboljem smislu. Političari reformatori kao ličnosti postaju uzori i na njima se gradi budući dobar obrazac političkog delovanja i ponašanja. Oni postaju primeri, a principijelnim ponašanjem ugrađuju principe koje svi koji posle dolaze ne mogu više da dovedu u pitanje. *Političar reformator* ima dobar osećaj kada treba da se povuče da ne bi završio kao uzurpator. Vreme je ono na šta on računa i vodi računa o njemu u politici. Često su u istoriji političkih zajednica takvi političari trajno obeležili zajednički život, ali i dali primere koliko je potrebno trajati vremenski u politici, odnosno kada se iz nje treba povući da se ne bi nešto štetno i grešno počinilo. Mnogi od njih su uspostavili i procedure koje su i njih same ograničavale. Tako je nastao primer ograničenog mandata, odnosno ograničene upotrebljivosti za politički život. Oni su retki u istoriji, ali ta retkost postaje moćna kao simbol ili kao svetionik da bi se ljudi u nevremenima i velikim ljudskim burama ili krizama mogli po njima orijentisati i pronaći pravi izlaz. Drugim rečima, političar reformator s dobrom merom održava lični identitet, ali i politički identitet, odnosno identitet ideologije, organizacije ili grupe kojoj pripada. Kada reformator izgubi energiju i nema nove ideje potrebne da pokrene nove projekte, a zajednica je od prethodnih već zamorena, on, ako se ne povuče, lako može da postane uzurpator. Kada zapadne u takvo stanje najbolje

je da se povuče iz politike. U slučaju da se ne povuče, a pritom ne donosi rezultate, on polako uzurpira vlast i jednog momenta, kada je u pitanju njegova ličnost, može lako da dospe u situaciju da je potpuno promeni. Tog momenta on gubi i lični, ali i politički identitet. Bilo je primera tokom političke istorije zajednica i društava kada su političari krenuli kao reformatori, a potom završili kao uzurpatori.

*Političar uzurpator* najčešće je autoritarna ličnost. Takve ličnosti sklone su da gube i lični, ali i politički identitet ako situacija nagoveštava da se može izgubiti vlast. Političari uzurpatori najčešće osvajaju vlast u kriznim vremenima kada se u mutljagu političkog života naglo pojave sa demagoškim obećanjima i pomoću njih se dočepaju vlasti. Filozof Emil Sioran je upozoravao na to da je za formiranje diktatora, uzurpatora u političkim vladavinama, potreban neki poremećaj u ličnosti, najčešće duševni i moralni.<sup>18</sup> Upravo taj poremećaj pokazuje da su uzurpatori skloni čestim promenama ličnosti, a ne promenama u ličnosti. Oni postaju prave zveri dok su na čelu jedne politike, odnosno jednog društva i države. Zajednica se u okolnostima njihove vladavine pretvara u pravi zverinjak. To je organski nivo života u zajednici. Posledice su često nesagledive i po zajednicu i po društvo i po državu.

U savremenom političkom životu postoje i političari koji lako napuštaju poglede, uverenja, ubeđenja, orijentacije, stavove i simbole. Olako prelaze iz jedne ideološke orijentacije u drugu, kao i iz jedne u drugu partiju. Oni su primer *političara preletača*. Lako gube prethodno ubeđenje, odnosno ideologiju i lako se uklapaju u novu. Oni su primer konvertita u političkom životu, njih jedino vodi ogoljeni interes i gola pragmatika. Ubeđenja i uverenja za njih ništa ne znače i zbog toga lako gube politički identitet. Takvih je mnogo na našoj političkoj sceni. Pokazuje se da najčešće oni nisu duševno, moralno zrele ličnosti, odnosno da nemaju ugrađeno moralno vaspitanje i da se kod njih nije razvila moralna kultura. U odnosima sa ljudima oni su neosetljivi i najčešće bezobzirni. Zato su posledice njihove aktivnosti opasne i često pogubne po zajednicu i društvo.

Kada je u pitanju identitet postoji još jedan tip političara kod koga dominira prikriveni identitet. Takvi jedno javno govore i čine, a sasvim drugo misle. To je primer *ketmanstva* u politici.<sup>19</sup> Ketman prikriva pravo uverenje i ubeđenje. *Političar ketman* svesno aktivno deluje s lažnim identitetom, odnosno svesno skriva pravo uverenje i ubeđenje. Ketman je podeljena ličnost: u javnom delovanju pokazuje poželjna uverenja i ubeđenja i identitet koji ne poseduje. Njegov način života jeste prikrivanje koje može često da traje godinama i decenijama. Drugim rečima, ketman je, kada je u pitanju politički život, u jednoj vrsti unutrašnje šizofrenije. Spolja pokazuje ono što nije njegovo uverenje i ubeđenje, a unutra skriveno živi

18 Emil Sioran, *Istorija i utopija*, Gradac, Čačak, 1987, str. 48–49. Političari uzurpatori, kako to dobro primećuje Đerđ Konrad, „više cene okamenjenu laž nego mobilnu istinu“. Oni nisu u stanju da veruju u sebe i zato nemaju poverenja ni prema drugima. Iz tog nepoverenja kod njih se razvija paranoja. Konrad upozorava da se paranoja vlasti „razvija lagano, podmuklo“. (Gyorgy Konrad, *Iskušenja autonomije*, Svjetlost, Sarajevo, 1991, str. 96, 100).

19 Česlav Miloš, *Zarobljeni um*, BIGZ, Beograd, 1985, str. 82–85.

nešto suprotno od javnog praktikovanja. Političar ketman u ponašanju pokazuje izrazite crte poslušništva, sladunjave odanosti, prefinjene poniznosti i poltronstva. Finoća u ovim lošim osobinama još više prikriva njegovo pravo uverenje i ubeđenje. Zbog toga se oni teško otkrivaju, a najčešće se uzimaju kao ljudi odani i skloni saradnji. Kada pokaže pravo uverenje i ubeđenje ketman spolja potpuno menja svoju ličnost. U tom smislu njegov identitet je tragičan i farsičan. Ako mu se ikada pruži prilika, on lako prema dojučerašnjim gospodarima pokazuje izuzetnu surovost i okrutnost. Kod savremenih političara pokazuju se najčešće ketmanske karakteristike, posebno kod onih koji olako menjaju ideologije, partije i političke vođe. Savremene političke okolnosti učinile su da se teško mogu naći politički ketmani u elementarnom značenju.

Interesi prave velike probleme kada je u pitanju lični identitet. Ako u ličnosti nije izgrađena mera između ličnih, posebnih i opštih interesa i ako oni nisu dobro društveno i politički zaštićeni, ograničeni i kontrolisani, mogu da izazovu velika iskušenja kad je reč o održavanju ličnog identiteta političara. Upravo prema moći i interesima, koji pripadaju središtu savremenog političkog života, oprobava se utemeljenost ličnog identiteta političara. I moć i interesi lako porobljavaju lični identitet, posebno pojedinaca kod kojih nije do kraja oformljen i koji se pokazuju kao slabi kad nastupe teška vremena i društvene krize. Moć političare fascinira, odnosno često zaslepljuje i utiče da oni lako gube osećaj za realnost, ali i za razumno i racionalno delovanje i ponašanje. Često opsednuti njome, olako se odriču kompetentnosti, odnosno dovode u pitanje intelektualnu, stručnu i moralnu stranu svoje ličnosti, neophodnu za održavanje i ličnog i političkog identiteta. Interesi u savremenim okolnostima, ako se nekritički prihvataju, najčešće skončavaju u golom pragmatizmu u kojem dominira lični i grupni egoizam koji su pogubni i po lični i po politički identitet. Pokazalo se, i pokazuje se, da je život na način golog pragmatizma opasniji od bilo koje ideologije, sem totalitarne. Goli pragmatičari su političari bez uverenja i ubeđenja, odnosno bez smisla koji bi trebalo da prati njihovu političku aktivnost. Pragmatizam bi trebalo ograničavati utemeljenjem empatije i solidarnosti u ličnost.

Politički identitet određuje se na osnovu političke orijentacije, odnosno pripadništva političkim grupama (partijama i pokretima) i političkoj kulturi.<sup>20</sup> Kada su u pitanju političke orijentacije možemo da izdvojimo dva tipa: *konzervativnu*, odnosno *tradicionalnu* i *liberalnu*, odnosno *demokratsku*. Prema političkim partijama formiraju se identiteti vezani za partije desnice, centra i leve. U okviru

20 „Pod političkim (kvalitativnim) identitetom mogli bismo dakle razumjeti: a) skup svih odnosa između građana i političkih institucija, kao na primjer ponašanje i pristupanje u procesu glasanja, kanali za oblikovanje i selekciju mišljenja i preferenci, oblici, organizacije u strankama ili grupama pritiska; b) vrijednosti i simboli na kojima se izgradila kolektivna naracija zajednička većini građana (zastave, spomenici, blagdani, narodni epovi); i c) sve to zajedno.“ Barbara Henry, „Između političkog identiteta i individualnosti“, u: Furio Cerutti (ur.), *Identitet i politika*, Politička kultura, Zagreb, 2006, str. 218.

desnice postoje umereno-konzervativne, narodne, nacionalne, ultranacionalne i religijske partije. U centru su smeštene liberalno-demokratske partije. Na levisi su socijalno-liberalne, socijaldemokratske, socijalističke i komunističke partije. Drugim rečima, kada je u pitanju određenje političkog identiteta prema pripadnosti partijama, taj identitet se formira oko tri ideološke i političke orijentacije: *nacionalne, socijalne i liberalne*.

*Nacionalna* i *socijalna* orijentacija su kolektivističke, odnosno u njima provejava kolektivistički duh i formiraju se kolektivističke ideologije. Nacionalna orijentacija politički identitet svodi na političku identifikaciju. Ona se utemeljuje na jedinstvu, a ono zahteva homogenizaciju i visok stepen identifikacije. Drugim rečima, posebno kod ultranacionalnih partija, politički identitet pod uticajem identifikacije potpuno nestaje. Socijalna orijentacija takođe je kolektivistička i oslanja se na jednu od univerzalnih vrednosti – jednakost. Jednakost često pogubno deluje i po lični i po politički identitet. Još je Aristotel upozoravao – izjednačiti po prirodi nejednake nije ništa drugo nego počinuti veliku nepravdu. Jednakost se u ovoj orijentaciji ne koristi u značenju jednakih šansi i ravnopravnosti već u potpunom izjednačavanju i zbog toga kod pripadnika ove orijentacije nastaje toliki stepen identifikacije da se potpuno izgubi njihov lični i politički identitet. Nacionalistička i socijalna orijentacija uticali su da se formira i razvije autoritarna ličnost, odnosno autoritarna politička kultura. Ove dve orijentacije i danas dominantno deluju na političkoj sceni Srbije. I kada se deklarativno izjašnjavaju za demokratiju i demokratske procese, one to pretvaraju u populizam i populističke političke procese.

*Liberalna* ideja je individualistička i ona upravo preko individualizma boji politički identitet liberala. Liberalna orijentacija oslonjena je na vrednost slobode, odnosno sloboda, slobodni pojedinac i slobodno društvo su strateška orijentacija pripadnika ovog političkog identiteta. U okviru liberalne orijentacije za sada se još najbolje može sačuvati i lični i politički identitet. Identifikacija u okviru ove orijentacije ide do mere koja ne ugrožava ni lični ni politički identitet. Identifikacija više ima simboličku i aktivističku dimenziju. U našim političkim okolnostima, od formiranja moderne srpske državnosti 1804. godine do današnjih dana, liberalna orijentacija na političkoj sceni vremenski je najmanje prisutna i kada je uspevala da se nametne, brzo je dovođena u pitanje. Kolektivistički i partijahalni obrasci koji dugo traju bili su velika prepreka da se liberalna orijentacija razmahne.

Iskustvo pokazuje, kada je u pitanju lični i politički identitet u Srbiji, da su političari skloni da se više prilagođavaju, pod uticajem spoljašnjih okolnosti, odnosno heteronomiji i da na taj način gube autonomiju, a sa njom i lični i politički identitet. To su razlozi zbog kojih političari najčešće nisu spremni da odgovorno deluju i ponašaju se i ličnu odgovornost podvode pod kolektivnu odgovornost. Na taj način skrivaju neizgrađeni lični i politički identitet. Čak i njihove identifikacije često su neiskrene, opterećene strahom za političko preživljavanje i suštinski nestabilne. Malo je na političkoj sceni autonomnih političara, ali je zato dosta ne-

iskrenih, često spremnih na gubljenje svakog identiteta kada je u pitanju održanje na vlasti. Održanje na vlasti po svaku cenu pogubno utiče i na lični i na politički identitet političara.

#### BIBLIOGRAFIJA

- Almond, Gabriel A., Verba, Sidney, *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb, 2000.
- Buber, Martin, *Ja i ti*, Vuk Karadžić, Beograd, 1977.
- Canetti, Elias, *Masa i moć*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1984.
- Castells, Manuel, *Moć identiteta*, Goldeng marketing, Zagreb, 2002.
- Čupić, Čedomir, Joković, Milica, „Poverenje kao preduslov za održanje manjina i prihvatanje manjinskih identiteta“, *Politički život*, broj 9/13, str. 25–37.
- Čupić, Čedomir, „Politički dijalog i tolerancija“, u: *Tolerancija – susret razlika*, Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica, Beograd, 2002, str. 19–26.
- Čupić, Čedomir, *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije, Čigoja štampa, Beograd, 2010.
- Golubović, Zagorka, „Ja i drugi“, u: Zagorka Golubović, *Antropologija*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Henry, Barbara, „Između političkog identiteta i individualnosti“, u: Furio Cerutti (ur.), *Identitet i politika*, Politička kultura, Zagreb, 2006.
- Kamps, Viktorija, *Javne vrline*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.
- Kant, Immanuel, *Um i sloboda*, Mladost, Beograd, 1974.
- Kolakovski, Lešek, „Pohvala nedoslednosti“, u: Lešek Kolakovski, *Filozofski eseji*, Nolit, Beograd, 1964.
- Konrad, Gyorgy, *Iskušnja autonomije*, Svjetlost, Sarajevo, 1991.
- Miloš, Česlav, *Zarobljeni um*, BIGZ, Beograd, 1985.
- Ruano–Borbalan, Žan–Klod, „Izgradnja identiteta“, u: *Identitet (i), Pojedinac, grupa, društvo*, priredili: Katrin Halpern i Žan–Klod Ruano–Borbalan, Clio, Beograd, 2009.
- Sioran, Emil, *Istorija i utopija*, Gradac, Čačak, 1987.
- Šušnjić, Đuro, *Dijalog i tolerancija*, Čigoja štampa, Beograd, 2007.
- Šušnjić, Đuro, „Funkcija identiteta i identifikacije: vrtoglavica od ponuda“, u: Đuro Šušnjić, *Religija I*, Čigoja štampa, Beograd, 1998.

Čedomir Čupić  
Milica Joković

POLITICIANS AND POLITICAL IDENTITY  
*Personal Identity in Politics*

ABSTRACT

There is no personality without identity. Not only that identity is the most essential characteristic of personality, but every other identity is also based on personal identity. Personal identity is a set of an individual's significant features. Personal identity requires certain consistency, predictability and uniqueness. Yet it is those three characteristics that are hardly adjustable to political life. Not many politicians are able to carry them and effectuate them. Politicians and politics are more comfortable with collective identities. For them it both a chance and an alibi to compensate the lack of willingness to maintain personal identity in a way in which such an identity requires. It is a form of hiding and losing of 'I' into 'us'. Politicians in that way relieve themselves of individual responsibility, but also the responsibility of the office they hold. Politicians have a great mismatch of professional and political identity, especially having in mind that politicians cannot stick to the logic of profession, nor to rely on consciousness. It is an example how professional identity is used and misused in politics. Political identity is often tested between the change in personality and change of personality. Politicians are often prone to change of personality, but unable for a change in personality. In crisis situations, they are also able to reject personal identity and to scarify it for the interests of a group or organization they belong to. Politicians lose difference between identity and identification, i.e. they are most often prone to quickly adjust to new circumstances and then to identify even with opinions, views or orientations to which they have never previously belonged. In other words, when it comes to identity, politicians are more prone to adjusting than to personal autonomy.

**Key words:** identity, personal identity, collective identity, consistency, predictability, singularity, political identity, professional identity, responsibility, identification.





**Dobrivoje Stanojević\***,

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## SKUPŠTINSKI GOVORI I NOVE DEMOKRATSKE VREDNOSTI<sup>1</sup>

### 1. UVOD – ŽAGOR KAO NOVI ŽANR

Skupštinskim demokratskim govorima je, danas, neprimereno apodiktičko nametanje mišljenja. Parlamentarna debata, osim ostalog, podrazumeva strpljivi razgovor, međusobno savetovanje, većanje i, najzad, glasanje o ponuđenim rešenjima. U ovim diskusijama se polazi od važećih mišljenja da bi se stiglo do većinskog mišljenja. Međutim, u govorima Srpske skupštine često se čuju svojevrsni, nazovimo ih, teatralizovani hijeroglifični govori. Hijeroglifičnošću se, kao posebnim retorskim ukrašavanjem, simbolizuje pretpostavljena lepota koju bi trebalo da sadrži svaki govor, ali takva zagonetna lepota u kojoj se mora uživati razumom, jer je reč i o donošenju zakona. Hijeroglifičnost, međutim, ovde podrazumeva nerazumljivost, tautologiju i žagor suvišnosti. Otuda je česta rasprava o predimenzioniranim oblicima međusobnog parlamentarnog poštovanja. Ideja parlamentarnog uvažavanja drugog zasniva se na govornikovom poštovanju sagovornika, slušalaca i posmatrača. Zamisao o neophodnosti poštovanja drugog dolazi prirodno pre isticanja samopoštovanja, odmah posle podrazumevanog pravila da se poštuje mesto u kome se govori. Međutim, u Skupštini Srbije, samopoštovanje često ima prevagu nad drugim oblicima učtivosti. Govornici će pre istaći da su ponosni na nešto što su sami uradili nego da budu samokritični. Isticanja ponosa, tako, postaje središnja retorska figura i nezamenljivi topos većine govora.

### 2. DOBACIVANJE KAO NOVI PARLAMENTARNI ŽANR

Svaka parlamenatrna beseda ima za cilj da se neko lično ili kolektivno saznanje ili stav saopšti drugome odgovarajućim retoričkim sredstvima. Ovaj proces, bez obzira na podrazumevanu persuzivnost, uslovljen je sporazumima i dobrim običajima koji vladaju u Skupštini. Retoričke strategije se menjaju od zasedanja do

\* [dobrivoje.stanojevic@fpn.bgd.ac.ra](mailto:dobrivoje.stanojevic@fpn.bgd.ac.ra)

1 Rad u okviru projekta Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu (br. 179076).

zasedanja, od govornika do govornika. Otuda različiti govornici biraju raznolike pristupe. Ti pristupi nisu sasvim podudarni, ali su, upravo zbog nepodudarnosti različitih interesa zgodni poligon za razmenjivanje erističkih zađevica. Delovi replika se, tako, odvijaju u vidu dobacivanja, koja postaju novi govorni žanr, i pre završetka govora drugog. Dobacivanje, opet, izaziva novi mikrožanrovski oblik skupštinske rasprave. Reč je o pouci o dobrom vladanju koja se, gotovo redovno, čuje sa druge strane i jeste podžanr tzv. reklamiranja povrede Poslovnika. Reč je, dalje, o razlikovanju podžanra dobacivanja od „neprestanog dobacivanja“ kako se imenuje skupštinskim žargonom. Iz ovoga proizlazi da se dobacivanje u Skupštini i može tolerisati, ali neprestano dobacivanje ne može. Odstupanje od strogosti prema dobacivanju ne ide u korist novih demokratskih vrednosti iako je, svakako, reč o izvesnim pokazateljima posebne slobode govora. Ovakva mikrožanrovska razlikovanja i oblikovanje posebne skupštinske genologije često se ističu ne samo prilikom debatovanja i prepirke između pripadnika opozicije i pozicije već i kad je reč o skrivenim međusobnim verbalnim duelima opozicionih pripadnika.

Tako će se, npr. Vladimir Pavićević posle opsežnog kultivisanog pleonastičkog uvodnog obraćanja („Dame i gospodo narodni poslanici, poštovani potpredsedniče Narodne skupštine gospodine Arsenoviću, poštovani ministre Vujoviću i poštovani gosti“) pozvati na kršenje poslovnika upavo zato što dobacuju članovi pozicije (zasedanje od 2. jula 2015).

Vladimir Pavićević zamera za dobacivanje i poslanicima Srpske napredne stranke kao i potpredsedniku Arsenoviću za neopominjanje. Njegov nastup je vrlo živ i retorički ubedljiv za gledaoce (reč je o javnom prenosu), ali ne i za opomenute u Skupštini jer mu oni dobacuju i za vreme njegove primedbe o neučtivosti dobacivanja. Reč je o dva ekstrema: jednog koji se bavi dobacivanjem i drugog koji se bavi poučavanjem poslanika i potpredsednika u stvarima u kojima se svi dobro snalaze, ali ih malo ko poštuje. Ovakva retorička moralistika ima ironijsku, opominjuću, pa i sarkastičnu snagu, ali nema stvarno dejstvo jer je, očito, u Narodnoj skupštini Srbije razoren princip parlamentarne pristojnosti. Imajući na umu kako je taj princip omalovažen još i dok nije sasvim oblikovan (svojevremeno oštre psovke Vojislava Šešelja i Tomislava Nikolića, kletve, pogrde i vulgarnosti u kojima su se isticali članovi i bivši članovi Srpske radikalne stranke, kidanje mikrofona, gađanje cipelama, polivanje vodom... ) malo je verovatno da se ovako konstituisana diskursna zajednica može „prevaspitati“ moralističkim vokabularom bez obzira na to što iza njega stoje i La Rošfuko (La Rochefoucauld), La Brijer (La Bruyere), Šopenhauer (Schopenhauer), Niče (Nietzsche) i mnogi drugi predstavnici tzv. psihološke moralistike.

Za vreme reklamiranja povrede Poslovnika čak i predsednik Nove stranke ne gleda u govornika, stranačkog kolegu do sebe što je, svakako, znak tzv. minus prisustva (Jurij Lotman) elemenatne solidarnosti.

Da je ovaj šturi opis iz kakve negativnoutopijske celine i tada bi bio dovoljno u suprotnosti sa uspostavljanjem novih vrednosti.

Ono što je zanimljivo za izučavanje u ovako razuđenoj mikrožanrovskoj nomenklaturi jeste činjenica da se dobacivanje ponavlja, a poslanici iste stranke ne samo da odobravaju dobacivanje već ga podstiču i pridružuju se.

I dok jedna strana smatra da dobacivanje nije primereno skupštinskom domu, druga svoje dobacivanje doživljava kao odmereno i pozitivno, čak se međusobno ohrabruju na iste reakcije.

Jasno je da ovako različito shvatanje ispoljenih retoričkih taktika predstavljaju veliki problem za ispoljavanje novih demokratskih vrednosti. Oni dovode do nesporazuma iako se često negativna retoričnost (dobacivanje) nalazi u rukama opozicije.

### 3. POTCENJIVANJE KAO OBLIK SAMOISTICANJA

Dobacivanjem se, nesumnjivo, potcenjuju poslanici koji govore i njihove intelektualne pa i oratorske sposobnosti, njihove stranke, njihovi glasači, pa i publika koja ih sluša i gleda jer se žamorom stvara prilična kakofonija. Potcenjivanje jeste poseban oblik samoisticanja. Kakofonija je, inače, sastavni deo skupštinskih debata u Srbiji. Dobacivanjem se, u stvari, posmatrači skupštine (bili oni u skupštinskoj sali ili pred televizorima) dodatno motivišu da čitaju između redova. Nije reč samo o dobacivanju, niti je reklamiranje Poslovnika samo zbog povrede Poslovnika. Reč je o potrebi da se čita između redova. Onaj ko reklamira povredu Poslovnika svoj istup koristi samo formalno da bi reklamirao povredu. Suštinski, on traži još vremena za diskusiju pokušavajući da ispriča svoju priču. Otuda istup nijedne strane nije sasvim primeren skupštinskim govorima ako izuzmemo makijavelističku praksu da je primereno sve što dovodi do rezultata. Rečeno parafrazom stihova Gojka Đoga (zbirka *Vunena vremena*), to bi značilo: Ja ne pišem kao što mislim, a vi nemojte da čitate kako je napisano.

I jedna i druga pomenuta strana, zapravo neguju marketinški oblik javnog nastupa i bave se svojevrsnom retoričkom mimikrijom. Poslanik Pavićević reklamira sebe i svoju stranku, vlastito poznavanje stvari, a poslanici koji dobacuju reklamiraju odlučnost, slogu, pažnju, koncentrisanost i drzništvo u vastitoj stvari koje se, po potrebi, može i pojačati.

I jedan i drugi pristup neguje i izvesni sentimentalni tip retoričnosti koji ima za cilj da utiče na slušaoce i njihova osećanja. U tome ima elemenata patetike, emfatičnosti, pa i afektivnosti. To je jedan od načina da se izložena materija lakše i brže prati i da se eventualne primedbe umire ili bar ublaže.

Skupštinski govori jesu dobri za isticanje novih vrednosti, ali je njihova primena odložena na neodređeno vreme: dok opozicija ne dođe na vlast. Kad opozicija dođe na vlast, onda se proklamovane nove vrednosti samo delom usvajaju i brzo zaboravljaju ako to ide u prilog trenutnoj vlasti.

#### 4. KRITIKA KAO ODSUSTVO KRITIKE

Stvari su još zaoštrenije kad je reč o lokalnim skupštinama. Razlike su očiglednije, a učtivost i primerenost jesu kategorije koje važe samo deklarativno. Svojevremeno je u smederevskoj skupštini u vreme Vlade Zorana Đinđića doneta odluka da se, makar jednom godišnje, organizuje književno veče „Satir u senatu“ gde bi pred odbornicima, građanima i predsednikom bili čitani politički aformizmi. To se dogodilo samo jednom. U Saveznoj skupštini nijednom. U tome su saglasni poslanici i pozicije i opozicije.

Dociranje i dobacivanje jesu opšta mesta srpskog parlamentarizma. Pomoću njih javnost dobija uvid o dobrom, koje ne mora biti dobro i rđavom, koje pripada svima pa tako i ne mora uvek biti rđavo.

Novе vrednosti i brojni amandmani danas bi trebalo da se zastupaju primere-nijom argumentacijom, slojevitijom retoričnošću i bez skokovitih „apodiktičnosti“ (Tadić, 2007: 76). Otuda su neophodna i nova ukazivanja na neprimerenost vrednosti koje stoje između „apodiktičnosti“ i savremenog erističkog silogizma.

U novom sazivu Skupštine Srbije pojavile su se, recimo, zamerke poslanika pozicije u vidu, čak, reklamiranja poslovnika, na kritiku prema Vladi koja je „smanjila deficit“ (22. decembar 2014). Tako se poslanik Zoran Babić služi sintagmom „da burno reagujem“ kojom nagoveštava izvesnu retoričku, vlastitu, borbenost već na početku zasedanja. Takvim istupom brani se iluzija da postoji opšta saglasnost o novim vrednostima i nesumnjivoj samokontroli Vlade kojoj Skupština samo smeta.

Suštinska kontradiktornost nalazi se u kritizerskoj borbi protiv eventualnog, kritizerstva. Istovremeno je parlamentarni diskurs podeljen na dva dela. Onaj koji kritikuje, argumentativno-filozofski, i onaj koji „burno reaguje“ na argumente afektivno-lirski bez eufemizama i ublažavanja tvrdnje o „burnosti“. Naglašenom subjektivnošću (reč je o pripadniku stranke na vlasti) nagoveštena je oštra rasprava koja ja kulminirala nesvakidašnjim vređanjem narodnih poslanika od strane predsednika Vlade Aleksandra Vučića.

Aleksandar Vučić se, naime, u svojstvu predsednika Vlade obratio poslanicima opozicije tvrdeći da su kukavice. Umesto očekivanog govora u kome bi se sačuvali mir i odmerenost, Vučić (primer sednice od 22. decembra 2014) u afektu vređa poslanike raspravljajući sa njima na način koji pre podseća na ostrašćenu agitaciju vlastitog programa. Krhke nove demokratske vrednosti se na taj način do kraja omalovažavaju i politička debata postaje kratkovida i dalekosežno svadljiva. Takođe bi se moglo raspravljati o nivou političke kulture i kulture besedenja. Proklamovani demokratski ideal kod većine poslanika nije potom poštovan. A kada ga ne poštuje ni predsednik Vlade, onda se ideal negiranja ideala smatra uzornim. Još je Zoran Đinđić oštrije počeo sa ruženjem nekih poslanika kojima je savetovao da „idu da spavaju“. Međutim, otvoreno ponovljeno vređanje poslanika uz pokazivanje povređene sujete govori o tome da se u srpskom parlamentu jezik povremeno preobraćaju u tzv. nagonski diskurs. A tada kritika postaje nehotična samokritika.

## 5. OMNIPOTENCIJA I ERISTIKA

Govornik se obraća drugim poslanicima najčešće vodeći računa o tome šta vođa i stranka o tome misle, ravnajući se prema političkom protivniku kome se uvek protivslovi, upražnjavajući demagoški rečnik ne bi li se, usput, pridobili birači, s obzirom na to da se parlamentarne debate prenose. Najzad, reč je o samoisticanju, posebnom pokazivanju omnipotentnosti (višednevnom nespavanju) koja dozvoljava da se o sebi nadmeno govori u kategorijama ko je *blesav*, a ko nije. Čuvena je premijerova izreka: „Ovo niko normalan ne bi rekao.“ Ona spada u kategoriju afektivne retoričnosti kojom se postižu sasvim obrnuti efekti od očekivanih.

Pokazana nervoza, neobuzdani afekti, primena elemenata uličnog govora i kolokvijalnog diskursa, veoma pojednostavljena, ne više pritajena, agresivnost je sračunata na to da se pridobiju ekstremni kolebljivci koji bi se podstakli na srodnu erističku delatnost i svađalački ton ako zatreba. Tako su prekršene sve preporuke da govornik ne sme da reaguje sa srdžbom. Time se, naime, pokazuje da je govornik suštinski zbunjen. Umesto metafore i duhovitosti za koje su bili spremni najveći govornici (Žorž Klemaso, Vinston Čerčil, Zoran Đinđić, Nenad Čanak često kod nas... ) nevešti besednik se služi agresivnim govorom koji se može ubrojati u nove vrednosti iako je relativno nova pojava.

Grozničava politička ostrašćenost dovodi do pada postojećih vrednosti. Na temelju tako razorenih okvira za debatovanje, nikakav razumni razgovor više nije moguć.

Potpredsednik Skupštine, recimo, ne daje reč opozicionom poslaniku govoreći kako (iako ga u katahrestičkom spoju naziva gospodinom) nije svojim „uličarskim ponašanjem i pretnjama“ zaslužio repliku. Koliko je afektivni govor jak vidi se i po tome što se vokativ ne oblikuje u skladu sa normom (predsednik Skupštine kaže: „Gospodin Živković, tražim udaljenje od sednice, izričem vam treću opomenu“). Još od Julija Cezara ostalo je zapisano da „ukoliko je položaj viši, utoliko njegov nosilac ima manje slobode, utoliko on manje sme voleti ili mrzeti, a najmanje gneviti se“. (Petrović, 1995, 332)

U protivnom se retorika pretvara u propagandu, negira demokratske vrednosti i „utire put demagogiji“ (Lj. Tadić), a neretko vodi u demagošku diktaturu koja se može detektovati po elementima afektivnog, nagonskog, erističkog, emfatičkog i egoističnog u jeziku. Nesumnjivo prisustvujemo danas preoblikovanju tzv. drvenog jezika (*la langue de bois*, Fransoaz Tom). Reč je o svojevrsnom nasilju nad jezikom u situacijama kada se preterano uživanje u vlasti spoji sa nekreativnošću koja želi da izgleda stvaralački. Brojne jezičke nezgrapnosti u Skupštini Srbije pokazuju da je politika shvaćena kao apsolutna delatnost u kojoj svi poslanici jedne stranke po automatizmu učestvuju u skladu sa retoričkim delovanjem svoje uže (stranačke) diskursne zajednice. Reč je o jeziku klađenja, svojevrsnoj otežaloj formi koja povremeno lični na „parodiju nekog drugog diskursa“ kako bi rekao Roman Jakobson.

U stvari, reč je o nehотиčnoj samoparodiji punoj preterane neprilagođene osećajnosti, naivne intuitivnosti, nesvrshodne imaginacije i opštih mesta nasuprot razumu i racionalnosti koji se simuliraju a, u stvari, neprestano izbegavaju.

## 6. KOLOKVIJALNOST I NOVE VREDNOSTI

Novi skupštinski jezik, dakle, obremenjuje kolokvijalnosti kojima se teško može oblikovati bilo kakva suštinska novina. Pojednostavljenim jezikom proširuju se granice afektivnosti, jezička doslednost je sasvim poljuljana. Kolokvijalno poigravanje jezikom, nemotivisani prekidi, obilje pleonazama i amfibolija, gramatičke i sintaktičke subverzivnosti ukazuju na retorički diskontinuitet. Najzad se ispostavlja, kako bi rekao Erik Lou da je većina zbivanja „predstava za televizijsku publiku“ (Lou, 2013, 148). Nove demokratske vrednosti ne mogu da se izbore sa demagoškim slikama koje „ostavljaju jake utiske“, „zabavnim i škakljivim pričama“. U ovo treba uključiti i neprofesionalno izveštavanje pojedinih medija koji, uglavnom, ne podstiču nove demokratske vrednosti već ih neprimerenim pristupom iznova razaraju. Potrebno je, nadalje, zalagati se za nove stilove obraćanja u Skupštini i druge načine govora, raspravu koja je nužno funkcionalna i inovativna i njenu mogućnost da ukaže na inovativne koncepte političara i demokratije.

Novi politički skupštinski govor u Srbiji (novo ne znači i obavezno vrednije) otkriva kako se, za potrebe skupštinske debate, izgovorena reč u Skupštini razlikuje od ličnog mišljenja. Novi zadatak skupštinske reči, izgleda, jeste više da nagovara nego da ubeđuje. To, međutim, nije u skladu sa etičnošću javne reči. Ono jeste delo upornog afekta i afektacije koji vode do emfatičkog diskursa, a posvećeni su raspravi o novim vrednostima. Nove vrednosti bi trebalo da su korenite i, u našim uslovima, suštinski drugačije. Recipijent, međutim, često mora da se posebno usredsredi da bi shvatio u čemu se nalaze nove demokratske vrednosti. Tako su česte neposredne improvizacije koje služe da bi glasači mogli izbliza da vide autentičnu retoričku zanesenost. Međutim, vulgarizmi koji se ponekad čuju, bez obzira na Poslovník, pomažu da se afekti sagledaju u svoj neautentičnosti i tradicionalnoj propadljivosti.

## 7. NEDOSLEDNOST I NEUSAGLAŠENOST – RAZLIKA MEĐU POLOVIMA

Narodni poslanici ne zanemaruju ni moguće estetske učinke. Figure kojima se služe, nasuprot, najčešće jesu iz tzv. patetike staroga stila i ne mogu iznedriti nove vrednosti. Politički govornici u Skupštini Srbije najčešće prave grešku što ne usmeravaju svoj govor prema otkrivanju novih demokratskih vrednosti već, najpre, prema degradaciji političkog protivnika. Još od Sokratovog govora, u Platonovom viđenju, osvetljena je neophodnost veze između sadržine, zastupljenih principa i retoričkih oblika kojima se ispoljava. Niskim sadržajima odgovaraju kolokvijalni

oblici. Bilo da je reč o novim predlozima ili o protivljenju predlozima političkih protivnika, dosledan, principijelan politički stav određuje estetsku i privlačnu snagu govora. Ali *nedoslednost*, takođe, jeste jedna od novih demokratskih vrednosti.

*Neusaglašenost* sa vlastitim stavovima uvek se može eristički braniti na više načina. Reč je o dve neostvarene političke žudnje: žudnje za poslušnošću autoritetu i žudnje za principijelnošću, osnovnom pretpostavkom intelektualizma. U nesrazmeri između te dve žudnje, narodni poslanici često retorički deluju na taj način zbog televizijskih prenosa. Oni misle da samo treba da se pojave i da brane Vođu, a reči će same doći, kako je govorio još Katon Stariji. Katon Stariji je, međutim, preporučivao da se govornici „drže teme“ (Stanojević, Avramović, 2002, 48). Doslednost u vezi sa temom, ipak, nije jača strana skupštinskih govora u Srbiji danas.

Novе demokratske vrednosti trebalo bi da se konstituišu i retorički oblikuju najpre za skupštinskom govornicom. Međutim, govori u Skupštini Srbije, kakve čujemo poslednjih godina, pa i decenija, podrazumevaju mnoge retoričke relativizacije, nedoslednosti i neusaglašenosti. Na tom retoričkom relativizmu počiva svojevrsna parlamentarna eristika i etička proizvoljnost. Time kao da se posredno u Srbiji razvija proces retoričke teatralizacije skupštinskih govora. Zbog potrebe da se govor najpre eristički teatralizuje a, tek potom, kaže nešto i o temi, često dolazi do svojevrsnog retoričkog razdora unutar ove diskursne zajednice. Zato nema pravog ukazivanja na nove demokratske vrednosti. Svest o protivrečnostima rađa sukob između istine i njenog diskursa. To omogućava primenu različitih nesvrshodnih oblika skrivene ironije, sirovog humora i prazne dosetke. Skupštinski govornik, tako, kao da igra jednu ulogu za sebe i svoju grupu, a drugu za javnost. Te podvojene uloge, često, ne podrazumevaju razboritost i poštovanje mesta na kome se besednik nalazi. Mnogi retorički obrti, otuda, nadživljavaju mandate svojih autora i služe kao posebni negativni stilski kliše u savremenom političkom žargonu Srbije. Parlamentarni govori u Srbiji danas, stoga, često vode u brojne skupštinske duge repetativne staromodne debatne zaplete koji postaju svojevrsna eristička mera vremena u kome su nastali.

Uvođenje vulgarizama u skupštinski govor svedoči o sugerisanju razgovornog stila i tzv. muškog principa. Reč je o posebnom favorizovanju razgovornog stila. Taj postupak podrazumeva da oni koji ostanu van vulgarističkog stilskog kompleksa postanu svojevrsni objekti govora mržnje i retoričke agresivnosti. Psovka postaje predmet muškog diskursa, a kletva pripada oblasti ženskog parlamentarnog diskursa. Muški i ženski vulgarni diskurs iskušavaju one koji se povlače iz takvog razgovora, a istovremeno se samootkrivaju. Na taj način se muški i ženski parlamentarni diskurs u svojim najradikalnijim oblicima ponovo određuju kao pripadnici tradicionalne narodne paralelne kulture. „Muški subjekt samoga sebe iznova definiira kao tijelo, imajući u vidu razmjene među spolno određenim subjektima“, tvrdi Lis Irigaraj u svojoj knjizi o kulturama razlika (Irigaraj, 1999, 46).

Zanimljivo je da primena razgovornog stila u svojim vulgarističkim verzijama povremeno izjednačava retoričke postupke različitih polova. Parlamentarni diskurs

se razumeva kao mesto sjedinjavanja različitih razgovornih stilova i mesto mogućeg zanemarivanja etike javne reči. Govor o zakonima gotovo obavezno podrazumeva stranačku retoričku jedinstvenost jer potiče iz jednog narativnog jezgra. Međusobna polemika najčešće prerasta u oblast ostrašćene osećajnosti i povišene afektivnosti. Patrijarhalna retoričnost se odriče svoje etičke matrice i zadržava samo vulgariistički kod koji se može tumačiti kao postupak specifičnog dodeljivanja obaveznog „Očevog imena detetu“ što „znači odustajanje od pitanja o identiteta oca“ (Perišić Popović, 1988, 105).

## 8. GOVOR KAO ODUSTAJANJE OD GOVORA

Parlamentarna polemika u savremenoj srpskoj Skupštini kreće se od elemenata dobacivačkog do vulgarističkog polemičkog diskursa. Otvorena ili prikrivena psovka i uvreda jesu nametnuto kolokvijalno gledište. Parlamentarna retoričnost se oblikuje prema uzusima uličnog govora bez obzira na to što se često uvija u jezičke oblande patetične kičeroznosti i nespretne ironije razvijane do sarkazma i persiflaže. Čedomir Čupić izdvaja nekoliko tipova političkih govora u Srpskoj skupštini: racionalno-konvencionalni, racionalno-realni, epsko-romantičarski, relativizujuć i prostačko-terorišući (Čupić, 2010, 90). Savremeni parlamentarni govor sve više ide prema ovoj poslednjoj odrednici ma koliko ona bila samo približna opisna odrednica.

Razvijajući teoriju o sve primetnijem kolokvijalnom diskursu latentno prisustvo elemenata psovačkog diskursa postaje suštinsko za retoričnost oba pola. Žene u Skupštini samo simbolizuju manjak prostačke odvažnosti, poslužimo li se Čupićevom odrednicom. Retki su primeri kao ironično odustajanje od diskusije Olgice Batić koja sarkastično preporučuje sazivanje sednice na kojoj bi se samo o Olgici Batić raspravljalo.

Često isprazna populistička kritika dovodi do traženja da se alko-testom utvrdi sposobnost poslanika da učestvuju u skupštinskoj raspravi. To dovodi do niza novih digresivnih rasprava oličenih kolokvijalnim stilom. Kad pojedini poslanici nisu saglasni sa predlozima režima, oni joj se suprotstavljaju u svim segmentima. Kao da nema ničega što bi u polaznom tekstu bilo valjano. Kad pozicioni poslanici žele da pokažu saglasnost sa predlozima ili odlukama Vlade izjašnjavajući se kao njeni privrženici, oni pronalaze lične razloge za samohvalu kao da nije jasno da su opozicionari protiv, a pripadnici vladajućih stranaka za određene predloge. Na taj način nastaje svojevrсна eristička obmana. Pozicija se predstavlja kao neko ko, u načelu, nije uvek protiv, a pozicija kao neko ko, načelno, nije uvek za. Potreba da se javno mnjenje uveri o samostalnosti prosuđivanja u vreme sistemskog podsticanja ketmana (Miloš, 1985, 63–89) poništava se primenom retoričkog jednoglasja. Odnos prema zvaničnom stavu govori o nedostatku vlastitih vrednosti, pa i retoričkih vrednosti. Pokušaj da se pronađu lični razlozi za hvaljenje vlade i predsednika vlade



potvrđuje pokušaj nalaženja alibija za represivnu leksiku. Na taj način se samovolja predstavlja kao „pravi“, „jedini“ put ili neophodnost ulaska u demokratiju. Eristički moralni preokret nalazi se u opravdanju retorički obesne hipertrofirane vlasti. Svaka pobuna predstavlja se kao „udar na vladu“, „puč“ ili prekidanje „normalnih tokova“. Retoričkom nasilništvu daje se oreol „istinitosti i poštenja“.

Na ovakav način zloupotreba eristike pomaže totalitarnoj vlasti u nastojanju namerno prikazujući stvari kao u obrnutom ogledalu: Ono što jeste samo se čini da jeste, a ono što je dobro sprečava se da dođe.

## 9. ZAKLJUČAK – ŽAGOR NEAUTENTIČNOSTI

Pojam opšteg interesa u novom tumačenju koristi se za prikrivanje nastupajuće poludiktature. Ona ne podnosi nikakvo retoričko pravo na ličnu reč i zauzimanje za nove vrednosti. A kada je kritika neosporno razložna, onda se lično diskredituje onaj koji je iznosi. Tako je „razrađen čitav sistem kvalifikovanja i terminološkog žigosanja onih koji odstupaju od dirigovane politike“. U tome Zoran Gluščević vidi svojstva „boljševičko-staljinističkog sistema“ (Gluščević, 1997, 112).

Istorija skupštinskog govorništva poslednjih godina u Srbiji obiluje okolnostima pred kojima sve podele i teorijska razmatranja o novim vrednostima gube na težini jer su premrežene ličnim i partijskim utilitarnostima. Povremeni individualni pokušaji da se savladaju te okolnosti postepeno se uklapaju u opšti žagor neautentičnosti. Retorička razlikovanja kojima poneko teži za skupštinskom govornicom obiluju neuhvatljivim činjenicama nesistematičnosti i proizvoljnosti. Prikrivanje izvesnih oblika diktatorske rečitosti uslovljeno je posebnim erističkim sistemom označavanja onih koji odstupaju od vladajućih načela parlamentarne rečitosti koja podrazumevaju, najpre, nedoslednost u ličnim stavovima, a doslednost u povlađivanju vođi. Samoobavezanost na bespogovornu odanost utiče na samonegaciju ličnog stanovišta, poništavanje lične doslednosti i etičke samostalnosti. Tako se, kao nove negativne vrednosti, vraćaju i iznova nameću posebnom ketmanskim prilagodljivošću, samozatiranje ličnog stava o doslednosti. Otuda ne deluje da skupštinski govornici u Srbiji imaju sasvim svoje mišljenje. Poslušno sleđenje mišljenja, više ne ni Vrha kao u vreme socijalističke ere, nego mišljenja Vođe, često znači zatiranje sopstvenih stavova iz ranijih perioda. Česti zaokreti Vođe (obećanja i negiranje obećanja, brisanje snimaka novinara... ) stavljaju pozicione govornike pred nedoumicu da li da protivreče ili ostanu saglasni. Ta nedoumica sve kraće traje. Poslanici se najpre odlučuju da podrže svoju opciju i kad je ona očito u nesporazumu sa vlastitim stavovima. Stavlanje na probu moralnih vrednosti vodi u poništavanje individualnih vrednosti i svojstava. Tako prisustvujemo rađanju poslanika bez retoričkih svojstava. Njegova vrednost nalazi se u veličanju omnipotentne figure Vođe. Na drugoj strani nema potpune identifikacije sa partijom kao što je bilo u vreme socijalističkog perioda. Poistovećenje sa ideologijom je samo

trenutno. Politička kameleonština u govorništvu traje sve do izgleda da se stranka održi na vlasti. Posle toga se zauzima drugo erističko stanovište kojim se priprema teren za novu promenu stava.

Manjak etičkog stava se mora nadoknaditi. Da bi govor bio ubedljiv, govornik svoj govor organizuje napadački sa stanovšta idiolekta partije u čije ime govori. Ako poslanici žele da imaju identitet, moraju dovesti u pitanje oblik „demokratskog poretka“ kakvom prisustvuju i koji izgrađuju. U njegovom središtu je, danas, ipak, pretežno, Vođa sa svojim uvežbanim erističkim svojstvima (Ako me pitate?... ). A jednodimenzionalni diskurs, umrežavanje istovetnih „diskursnih funkcija“ (Mišić Ilić, 2008, 98) i „diskursnih obrazaca“ (Blagojević, 2008, 47) umnožavani kao opšti i poželjni, jeste izvor početnog poništavanja slobode govora.

#### LITERATURA:

- Avramović, S., Stanojević, O. (2002), *Ars retorica – veština besedništva*, Službeni list Srbije, Beograd.
- Blagojević, Savka (2008), Filozofski fakultet, Niš.
- Čupić, Čedomir (2010), *Politika i odgovornost*, Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd.
- Gluščević, Zoran (1997), „Pisci i politički kič u vreme socijalizma“, *Sveske*, br. 36–37, Pančevo.
- Irigaray, Luce (1999), *Za kulturu razlike*, sa francuskog prevele Bosiljka Brlečić i Jagoda Večerine, Press, Zagreb.
- Lou, Erik (2013), *Mediji i politički proces*, sa engleskog preveo Siniša Atlagić, Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Miloš, Česlav (1985), *Zarobljeni um*, sa poljskog preveo Petar Vujičić, BIGZ, Beograd.
- Mišić, Ilić (2008), *Od reči do diskursa*, Filozofski fakultet, Niš.
- Perišić Popović, Nada (1988), *Literatura kao zavođenje*, Prosveta, Beograd.
- Petrović, Sreten (1995), *Retorika*, Savremena administracija, Beograd.
- Tadić, Ljubomir, *Javnost i retorika*, Zavod za udžbenike, Službeni glasnik, Beograd.

**Dobrivoje Stanojević**

## PARLIAMENT SPEECH AND NEW DEMOCRATIC VALUES

### ABSTRACT

New democratic values should be formed and get their rhetorical shape at the rostrum. However, speaking in the Serbian Parliament as we hear it in recent years, even decades, include many rhetorical relativization. In this kind of rhetorical relativism rests parliamentary eristic and ethical arbitrariness. That indirectly develops a process of rhetorical theatricality of parliamentary speech. The primary is the need for eristics and, only then, will be said something about the topic, which often makes a kind of rhetorical discourse of discord within the community. Therefore, there is no real pointing out of the new democratic values. Awareness of contradictions generates conflict between truth and its discourse. This allows the use of different forms of irony, humor and witticism. The parliamentary speaker plays one role for himself and for his group, and another for the public. This role, often, does not mean prudence and respect for the place where the orator is. Many rhetorical skills, hence, will survive the mandates of their authors and serve as a special stylistic clichés in contemporary political jargon in Serbia. Parliamentary speeches, therefore, often lead to many long parliamentary debates that become a kind of eristic measurements of the time in which they are incurred.



**Zoran Stojilković\***

Univerzitet u Beogradu –Fakultet političkih nauka

**Dušan Spasojević\*\***

Univerzitet u Beogradu–Fakultet političkih nauka

**Jelena Lončar\*\*\***

Univerzitet u Beogradu –Fakultet političkih nauka

## DA LI JE POPULIZAM NEIZBEŽAN SASTOJAK POLITIKE U SRBIJI?

Populističke politike i populistički akteri nisu nova pojava na političkoj sceni, ali poslednjih godina dobijaju sve više na značaju, ali i u medijskoj i akademskoj pažnji. Populizam je najuočljiviji na primeru radikalnih desnih stranaka koje profitiraju na anitimigrantskim temama u zemljama Zapadne Evrope (Holandija, Francuska ili Švajcarska), ali se u poslednje vreme pažnja pomera i na elemente populizma u levičarskim pokretima (Grčka i Španija) i na neke vladajuće režime u istočno-evropskim državama (Mađarska, Makedonija ili Srbija). Pored toga, populizam postaje sve vidljiviji i na izborima za Evropski parlament. Populističke partije desnice su na poslednjim izborima osvojile zavidan procenat glasova i oformile čak dve parlamentarne grupe: „Evropa nacija i slobode“ i „Evropa slobode i direktne demokratije“. Time su značajno ojačale svoj uticaj na donošenje odluka unutar EU. Zbog ove promene fokusa prvi deo ovoga rada biće posvećen teorijskom adaptiranju pojma kako bi bio primenljiv na tranziciona i postkomunistička društva, dok se u nastavku fokusiramo na Srbiju i pokušavamo da damo odgovor na naše pomalo populističko pitanje iz naslova – da li je Srbija osuđena na populističke politike? Kako bismo odgovorili na istraživačko pitanje, analiziraćemo institucionalne i kulturno-vrednosne determinante u pokušaju da ukažemo na osnovne karakteristike srpskog društva i politike koje favorizuju populizam.

---

\* zoran.stojilkovic@fpn.bg.ac.rs

\* dusan.spasojevic@fpn.bg.ac.rs

\* jelena.loncar@fpn.bg.ac.rs

### Određenje pojma

Populizam je još jedan u nizu politikoloških pojmova koji imaju nedovoljno određeno značenje. Jedan od mogućih uzroka jeste to što su populističke stranke i lideri godinama bili na marginama politike i stoga ne previše interesantni *mainstream* istraživanjima u političkim naukama. Pored toga, u istraživačkom polju (koje je poslednjih decenija naraslo zajedno sa uspehom i rastom populističkih partija) postoje uobičajena i očekivana neslaganja o prirodi samog koncepta, a ova neslaganja bivaju osnažena multidisciplinarnošću pristupa i akademskim sukobljavanjem politikoloških i komunikoloških pristupa populizmu. Konačno, nije od pomoći ni to što se populizam kao pojam koristi u svakodnevnoj političkoj komunikaciji i ima podjednako neodređeno značenje, ali i izvesnu negativnu konotaciju.

Zapravo, analiza svakodnevne upotrebe reči populizam u našem jeziku ukazuje na njegove brojne slojeve značenja. Dobar pokazatelj ove slojevitosti su tri definicije populizma sa javne enciklopedije Wikipedia koja se ovde uzima kao izvor znanja koje nije nužno verifikovano akademskim metodama i koje je namenjeno opštoj upotrebi. Populizam se na srpskoj stranici definiše kao „politička *orijentacija* koja teži da privuče pažnju što većeg broja stanovnika. Populizmom se najčešće obećavaju nerealne beneficije socijalno ugroženim grupama pre nego stvarni ekonomski i socijalni interesi i razvojni programi“. Definicija na hrvatskoj strani enciklopedije populizam određuje kao „*način* politike koji prikazuje istaknutu bliskost narodu i instrumentalizira nezadovoljstvo, strahove i aktualne sukobe za vlastite potrebe. Apelira na instikte i jednostavna rešenja pri čemu se aspekti praktične izvedivosti uveliko zanemaruju“. Konačno, srpsko-hrvatska odrednica populizam precizira kao termin koji se koristi da bi se „opisali razni pojedinci, ideologije, pokreti ili političke stranke koji nastoje ili tvrde da nastoje djelovati u interesu najširih slojeva stanovništva, tj. naroda, a nasuprot 'otuđenih', odnosno korumpiranih i tiranskih društvenih elita. Najčešće je u pitanju pežorativan termin kojim se nastoje opisati djelovanje kojim se u svrhu sticanja političke podrške zloupotrebljava neobrazovanost i neinformiranost niže klase kako bi se stekla ili održala vlast“.

Srpska definicija polazi od obraćanja (1) što većem broju birača sa (2) nerealnim beneficijama koje su namenjene (3) socijalno ugroženim. Hrvatska definicija ponavlja ideju većine, odnosno (4) naroda, nadograđuje je značajem aktuelnih (5) nezadovoljstava, konflikata i strahova, ponavlja nerealnost obećanja, ali i dodaje (6) jednostavna rešenja. Treća definicija obogaćuje ideju naroda precizirajući ga kroz (7) nižu klasu i posebno kontrastirajući narod sa (8) otuđenom elitom. Recimo da ovih osam elemenata opisuju polje unutar koga treba tražiti precizniju definiciju našeg pojma. Takođe, da bismo u naučnom kontekstu koristili pojam populizma, on bi morao da nam donese neki novi kvalitet u odnosu na postojeće koncepte što znači da bi iz ponuđenog polja trebalo odbaciti elemente koji su već uključeni u postojeću terminologiju ili utvrditi posebnost koja proizlazi iz sinergije postojećih elemenata.

Pluralnost definicija populizma u akademskom svetu očekivano prevazilazi šarenolikost Vikipedijinih odrednica, ali se istraživački problemi nalaze u sličnim koordinatama. Ipak, u savremenoj literaturi postoji preovlađujući konsenzus da se populizam primarno veže za 8. element kolokvijalne definicije populizma, tj. za insistiranje na podeli između običnog naroda i otuđene elite. Ovo bi bio centralni pojam populizma i *diferentia specifica* u odnosu na druge pristupe. Formulirano rečima Kas Mudea (Cas Mudde), populizam je „ideologija koja podrazumeva da je društvo podeljeno na dve homogene i antagonizovane grupe – pravi narod i korumpiranu elitu“.<sup>1</sup> Naravno, na ovaj težišni koncept se naslanjaju uobičajena ciljna grupa populizma (siromašniji slojevi, narod kao celina), korišćenje pojednostavljenih istina o svetu i postojećih konflikata u društvu.

Ono što je možda najveća distinkcija upotrebne i naučne terminologije jeste da akademske definicije populizma najčešće zanamaruju ono što je u kolokvijalnom značenju (u srpskom jeziku) veoma važan aspekt – nerealnost obećanja koje daju populistički akteri. Jedan od razloga za ovu diskrepanciju možemo tražiti u Dign Krausovom (Deegan Krause)<sup>2</sup> argumentu da je najčešće veoma teško proceniti koja obećanja možemo smatrati nerealnim, ali i to što se nerealna obećanja mogu svrstati pod već poznate propagandne mehanizme, te ne predstavljaju poseban novitet.

Predstavljene Vikipedijine definicije ukazuju nam na još jednu fundamentalnu razliku u razumevanju populizma. Prva definicija određuje populizam kao *političku orijantaciju* dok ga druga određuje kao *način politike*. Ova razlika ukazuje na ideaciono definisanje populizma kao ideologije i alternativno diskurzivno određenje populizma kao načina političke komunikacije.

Prvi pristup se može dobro razumeti kroz Mudeov koncept populizma kao tanke ideologije (thin-centered ideology) koji „zaposeda“ drugu ideologiju (host ideology) i modifikuje je prema svom osnovnom principu podeljenosti društva. Ova ideja „zaposedanja“ je izuzetno značajna za širenje fokusa u istraživanju populizma sa novih i radikalnih desničarskih stranaka (koje su dominirale kao predmet izučavanja u prvom evropskom talasu) na partije iz čitavog političkog spektra koje danas postaju sve intrigantije (naravno, deo stranaka ili pokreta koji se često spominju u populističkom kontekstu ne moraju nužno biti populistički u akademskom smislu).

Drugi pristup polazi od teze da populizam nije ideja po sebi, već više način bavljenja politikom, tj. primarno način političke komunikacije<sup>3</sup>. Ovaj pristup ukazuje na značaj masovnih medija, a naročito savremenog razvoja za uticaj populističke komunikacije, ali ne negira specifičnost i koherentnost tema koje spadaju u polje populizma. Diskurzivni pristup posebno je utemeljen u zemljama Beneluksa i u

1 Cas Mudde, „The Populist Zeitgeist“, *Government and Opposition*, 2004, Vol. 39, broj 2, str. 543.

2 Kevin Deegan Krause, „Populism and the Logic of Party Rotation in Postcommunist Europe“, u: Gyárfášová Olga i Grigorij Mesežnikov (ur.) *Visegrad Elections: Domestic Impact and European Consequences*, Institute for Public Affairs (IVO), Bratislava, 2007, str. 143.

3 Linda Bos, Wouter van der Brug and Claes de Vreese, „How the Media Shape Perceptions of Right-Wing Populist Leaders“, *Political Communication*, 2011, Vol 28, str. 182–206.

Švajcarskoj, pa se osim ideje o otuđenju elite u srž populističkog diskursa ubrajaju negativni stavovi o imigrantima i koncepcija drugog (the other) kao centralno sadržinsko jezgro populističkog diskursa. Sa druge strane, uprkos relativnoj homogenosti u pomenutim državama, diskursni pristup po svojoj logici podrazumeva proizvodnju diskursa u konkretnom društvenom kontekstu što otvara mogućnost za veću aplikativnost pristupa.

Oba pristupa suočavaju se sa problemom klasifikacije. Naime, u mnogim programima političkih stranaka, kao i u mnogim izjavama i nastupima političkih aktera možemo uočiti elemente populizma (i ideacione i diskurzivne). Ovi elementi postaju sve uočljiviji sa uspehom populističkih stranaka jer i druge stranke preuzimaju uspešan model, a i javnost postaje responzivnija na ove karakteristike. Ipak, mnogi od ovih elemenata nisu dovoljni da bi čitav politički stil ili ideologiju stranke označili kao populističku.

Zbog toga u ovom radu polazimo od dve pretpostavke – prva je da se Mudeova definicija populizma kao tanke ideologije smatra polaznom tačkom i minimalnom definicijom (kao što, uostalom i sam autor sugerše). Minimalistička definicija ne negira da se oko ove populističke osnove najčešće skupljaju slični politički fenomeni koji uključuju snažne i harizmatičke lidere, pojednostavljanje politike i obraćanje siromašnijim ili manje obrazovnim slojevima. Ono što Mudeova definicija tvrdi jeste da ovi fenomeni po kojima najčešće uočavamo populizam u političkoj praksi stupaju u sinergijski odnos koji donosi politički uspeh tek ukoliko su zasnovani na premisi da je društvo podeljeno na poštenu narod i iskvarenu elitu jer se u toj premisi zasniva motivacija, pravednost i odlučnost populističke politike.

Druga osnovna pretpostavka se odnosi na Dign Krauzovu<sup>4</sup> intervenciju da se kod različitih aktera populizam može javiti u manjoj ili većoj meri, te da je binarnost pristupa (podela na populističke i nepopulističke stranke) kontraproduktivna. Ova teza je veoma značajna jer se polje populističkih aktera ubrzano širi od uskog kruga malih, radikalnih stranaka desnice u zapadnoj Evropi ka širem polju levih, ali čak i centralnih stranaka u čijim ideologijama se sve češće uočavaju populistički elementi. Pored ovoga, neke stranke uspevaju da se populističkom politikom domognu vlasti i da se na njoj zadrže bez značajnije izmene svojih ideoloških pozicija. Ovaj fenomen koji za sada karakteriše nekoliko istočnoevropskih zemalja ukazuje na to da su nužne neke intervencije u dosadašnjim interpretativnim matricama koje se pre svega odnose na vladajuće populističke stranke.

Takođe, iako su istočnoevropski i drugi posttranzicioni (poput Grčke i Španije) populisti/delimični populisti nakratko preuzeli primat, zapravo je realno očekivati određeni talas populističkih elemenata i u starim, konsolidovanim demokratijama. Pre svega, ovu tezu zasnivamo na ideji da se prostor za populizam otvara struktur-

4 Kevin Deegan Krause, „Populism and the Logic of Party Rotation in Postcommunist Europe“, u: Olga Gyárfášová i Grigorij Mesežnikov (ur.) *Visegrad Elections: Domestic Impact and European Consequences*, Institute for Public Affairs (IVO), Bratislava, 2007, str. 145.



nim modifikacijama politike u poslednjih nekoliko decenija. Ovo ne znači nužno da će doći do pojave populističkih aktera, već da se povećava mogućnost za tako nešto. Ipak, važno je da konkretno ukažemo na fenomene koji su favorabilni ili čak komplementarni sa populizmom.

Pre svega, osnovna ideja populizma ide u korak sa trendovima smanjenja poverenja u postojeće političke institucije<sup>5</sup>. Ovo smanjenje može se videti u istraživanjima javnog mnjenja, delimičnom smanjenju izborne participacije i povećanom obimu vaninstitucionalnog političkog aktivizma. Naravno, ne tvrdimo da je svet na korak od velike krize, revolucije i nečeg sličnog, već da se uspostavljeni mehanizmi nešto odlučnije preispituju i dovode u pitanje od strane građana. Ovo preispitivanje praćeno je percepcijom o rastućoj nejednakosti među građanima i reakcijama vlada na svetsku ekonomsku krizu koje su bile fokusirane više na velike privredne aktere, a mnogo manje na građane.

Populizam u ideološkom smislu dodatni podstrek dobija iz postepenog procesa deideologizacije političkih partija sa jedne strane i procesa kraja istorije sa druge strane koji povećavaju društveni konsenzus i sužavaju političko polje u kome se mogu naći relevantni *mainstream* akteri. Istovremeno, politika sve više postaje profesija, a sve manje poziv, pa se javlja profesionalizacija političkih pozicija, koja umanjuje značaj partijskih struktura i procedura i favorizuje vođe i lidere<sup>6</sup>. Kada se na sve ovo dodaju savremeni mediji, njihova „efikasnost“ i posvećenost „saundbajtizaciji“ politike<sup>7</sup> onda je značajan deo uslova za populističke aktivnosti ostvaren.

Konačno, dominacija neoliberalnog diskursa koja je naročito izražena u trenutnom postkriznom kontekstu samo dodatno usmerava političke aktere ka veoma uskom političkom prostoru i podstiče percepciju da su akteri van toga polja previše radikalni ili revolucionarni.

Naravno, bilo bi pretenciozno tvrditi da svi faktori rade u korist populizma. Stabilni partijski sistemi su prilično otporni na populističke izazove, naročito u situaciji u kojoj je stabilnost osnažena izbornim sistemima koji ne favorizuju nove aktere (većinskim ili sistemima sa ograničenom proporcionalnošću).

### *Građani i elita – kakva je percepcija tranzicionih lidera?*

Osnovna ideja populističke podele društva na pravi, iskreni i moralno utemeljeni narod i otuđenu i korumpiranu elitu proizlazi iz percepcije o slabosti modernih demokratskih institucija. Populisti se, stoga, pozicioniraju kao oni koji brane demokratiju i pokušavaju da je revitalizuju svojim narodnim stavovima. Ovakav stav

5 Russell J Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

6 Richard S. Katz i Peter Mair, „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party“, *Party Politics*, 1995, Vol 1, broj 1, str. 5–28.

7 Džon Lojd, *Šta mediji rade politici*, Samizdat B92, Beograd, 2008.

u tranzicionim društvima ima nešto modifikovan oblik i zasniva se i na tezi da su elite koje su upravljale tranzicionim procesima iskoristile ovu poziciju da plodove tranzicije prigrabe samo za sebe. Dakle, ovde se može govoriti o dualnom nezadovoljstvu prema elitama – političkom i ekonomskom.

Političko nezadovoljstvo se u Srbiji jasno očituje kroz stepen nepoverenja u političke institucije i demokratski poredak. Ovaj stepen nepoverenja je varirao od suštinskog neprihvatanja demokratskih načela od strane glasača SRS i SPS u prvim godinama nakon promena<sup>8</sup>, da bi se nakon toga ustalio kao konstantno nepoverenje prema političkim institucijama kao što su vlada, parlament ili pojedina ministarstva (v. Tabela 1).

**Tabela 1.** Promene u (ne)poverenju građana Srbije prema političkim institucijama (2006–2015), u %<sup>9</sup>

Institucija	Godina	Poverenje	Nepoverenje
Vlada	2006	29	39
	2007	22	43
	2010	20	49
	2013	31	43
	2014	32	62
	2015	31	29
Skupština	2006	23	44
	2007	18	47
	2010	14	53
	2013	25	43
	2014	27	65
	2015	20	45
Predsednik Srbije	2006	40	33
	2007	34	36
	2010	28	42
	2013	35	37
	2014	42	50
	2015	27	43
Premijer*	2006	31	37
	2007	30	39
	2014	32	57
<i>*nije obuhvaćeno svim istraživanjima</i>			

8 Zoran Stojiljković, „Socijaldemokratija i političke stranke u Srbiji“, u: Zoran Lutovac (ur.) *Ideologija i političke stranke u Srbije*, Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007, str. 26.

9 CeSID, *Aktivizam građana*, CeSID i USAID, Beograd, 2015, str. 34–36.

Uz to, istraživanja ukazuju i na nisko poverenje građana u nevladine organizacije, sindikate i medije, a posebno političke partije koji se takođe doživljavaju kao otuđeni od naroda i izjednačavaju sa iskvarenom elitom (v. Tabela 2). Još u većoj meri zabrinjavaju, sa stanovišta uvećanja političkog kapitala građana i moći njihovog (samo)organizovanja na mezzonivoima, nalazi o niskom poverenju u civilno društvo, medije i, posebno političke partije.

**Tabela 2.** Promene u (ne)poverenju građana Srbije prema civilnom društvu (2006–2015), u %<sup>10</sup>

Institucija	Godina	Poverenje	Nepoverenje
NVO	2005	34	48
	2006	30	35
	2013	13	53
	2014	32	46
	2015	12	48
Sindikati	2005	34	48
	2006	28	34
	2007	18	42
	2014	32	46
Štampa, mediji	2005	40	53
	2013	24	33
	2014	38	54
	2015	13	46
Političke partije	2005	30	3
	2006	27	42
	2013	13	53
	2014	26	64
	2015	7	66

Posledično, kada je o bazičnim demokratskim vrednostima reč, sudeći po nalazima brojnih istraživanja, moglo bi se zaključiti da, iako su pristalice povratka na staro i restauracije otvoreno nedemokratskog poretka danas u Srbiji retke i usamljene, demokratija još uvek nije postala „jedina igra u gradu“. Naime, reinterpretacijom nalaza prethodnih istraživanja mogla bi se formulisati četiri polazna stava:

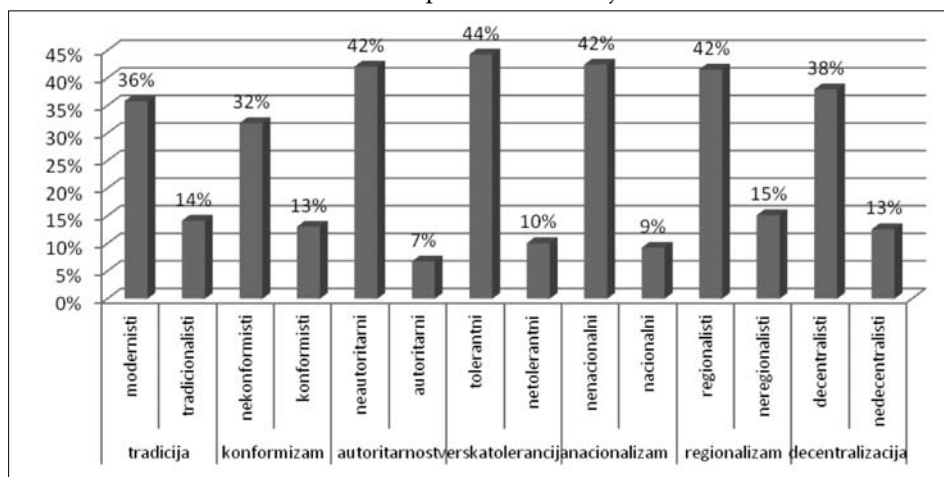
- (1) Veoma je rašireno nezadovoljstvo funkcionisanjem krhkih institucija i aktera višepartijske kompetivne demokratije, kao i njenim ostvarenim razvojnim učincima. Oni su, partije, pre svega, lišeni istovremeno značajnije mere poverenja i kredibiliteta;
- (2) Veoma je raširen, potencijalno opasan i razoran stav da je u „nekim situacijama nedemokratska vlada bolja (efikasnija, uspešnija) od demokrat-

<sup>10</sup> CeSID, *Aktivizam građana*, CeSID i USAID, Beograd, 2015, str. 37–39.

ske“. Percepcija o slabosti demokratskih institucija pogoduje populističkim liderima koji siromašnim slojevima olako obećavaju ekonomski razvoj i izlaženje iz zone siromaštva i nezaposlenosti;

- (3) Dodatni problem predstavlja dominantno uverenje da mi i nismo društvo i ljudi „zreli za punu demokratiju“. Posledično, reč je o društvu neotpornom na njeno autoritarno iskrivljavanje, populističku demagogiju i „prosveteni apsolutizam“ ili zagovaranje vladavine čvrstom rukom brižnog domaćina (oca), odnosno „meki paternalizam“;
- (4) Posebno važan je nalaz da postoji visoka korelacija između prihvatanja određenih političkih vrednosti i odnosa prema demokratiji što je posebno vidljivo u istraživanju CeSID-a i NDI-a iz 2014. godine o stanju demokratije u Srbiji (v. Grafikon 1). Grafikon 1 ukazuje na vrednosne osnove odnosa građana prema demokratiji u Srbiji koristeći sedam različitih vrednosnih matrica: odnos prema tradiciji, konformizam, autoritarnost, verska tolerancija, nacionalizam, regionalizam i decentralizacija.

**Grafikon 1.** Vrednosne osnove odnosa prema demokratiji<sup>11</sup>



U najvećem razilaženju sa prodemokratskim stavom je posedovanje autoritarne matrice. Ispitanici skloni autoritarizmu su šest puta manje skloni demokratiji kao vladavinskom konceptu u odnosu na one koji se prema svojim stavovima mogu smatrati neautoritarnim. Građani koji se u istraživanju CeSID-a i NDI-a definišu kao nacionalisti imaju četiri i po puta manju sklonost ka demokratiji kao poretku u odnosu na one koji se smatraju nenacionalnim. Skoro identičan odnos dobijamo i kada je u pitanju verska tolerancija.

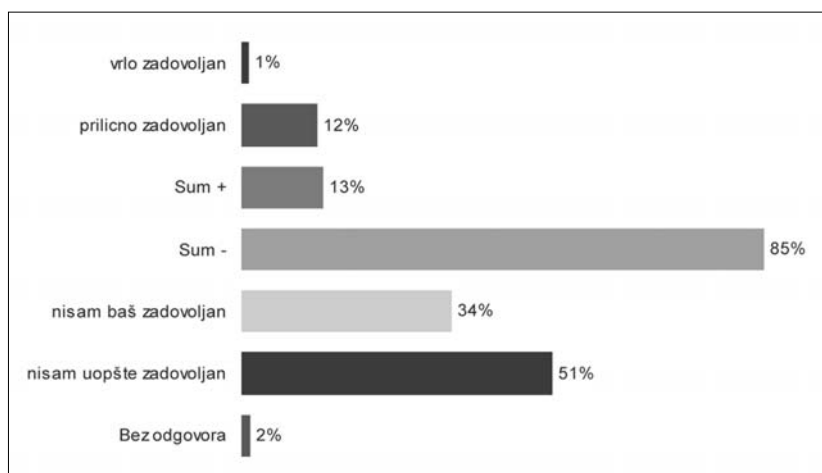
11 CeSID, *Stanje demokratije u Srbiji: Istraživački projekat Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) i CeSID-a*, CeSID, Beograd, 2014, str. 11.

Dalje su tradicionalisti skoro tri puta manje skloni demokratiji kao poretku u odnosu na one ispitanike koji su definisani kao modernisti. Slična je distribucija odgovora kada pogledamo vrednosne matrice konformizma, stav prema decentralizaciji i stav prema regionalizaciji. Tako je konformistički stav takođe skoro tri puta manje sklon demokratiji od nekonformističkog, dok je negativan stav prema decentralizaciji takođe trostruko manje zastupljen u kategoriji pobornika demokratije od onih koji imaju pozitivan stav prema decentralizaciji. Kod regionalizma je istovetna srazmera, sa tim da je veći procenat i pobornika i protivnika demokratije, sada je taj odnos 42% prema 15%<sup>12</sup>.

Iz ovih nalaza možemo zaključiti da će se krug pristalica demokratije širiti sa jačanjem neautoritarnosti, nacionalne i verske tolerancije, nonkonformizma i sklonosti decentralizaciji i regionalizmu.

Iako ovi nalazi nužno ne pripadaju uskom krugu populističkih vrednosti, oni se nalaze u širem polju ideja koje se jasno mogu vezati za kritiku populizma prema vrednostima liberalne demokratije i predstavljaju duboko ukorenjene konzervativne i autoritarne vrednosti značajnog dela građana Srbije. Sa druge strane, zanimljivo je da ni politička elita nije spremna da brani trenutno stanje demokratije. U nalazima Centra za demokratiju Fakulteta političkih nauka pokazuje se da kandidati za narodne poslanike ocenjuju stanje demokratije u Srbiji kao nezadovoljavajuće, pri čemu pripadnost vladajućoj koaliciji samo oslabljuje intenzitet nezadovoljstva, ali ga značajnije ne anulira (v. Grafikon 2).

**Grafikon 2.** Stepen zadovoljstva stanjem demokratije u Srbiji<sup>13</sup>



12 Đorđe Vuković, Ivo Čolović i Zoran Stojiljković, *Demokratija, poverenje i participacija*, CeSID i NDI, Beograd, 2014.

13 Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, *Komparativna studija o kandidatima 2015*, neobjavljeno istraživanje.

Sa druge strane, kada govorimo o percepciji ekonomske elite, ni ona u očima građana ne stoji mnogo bolje. Naravno, ne bi trebalo zanemariti da se ove dve elite (a i percepcija o njima) teško mogu razdvojiti zbog realne isprepletanosti ove dve sfere, sa naročitim stepenom međuzavisnosti u trazicionim procesima u Srbiji.

Ova isprepletanost postala je osnov političkog delovanja Srpske napredne stranke, a njihov izborni uspeh nakon 2012. godine se može jasno povezati sa pozicioniranjem korupcije na vrhu političke i izborne agende<sup>14</sup> i hapšenjem Miroslava Miškovića nakon poslednjih izbora. Svest o koruptivnom karakteru političke i ekonomske elite osnažena je medijskom kampanjom i hapšenjima velikog broja funkcionera Demokratske stranke. Ipak, i sa kraće vremenske distance uočljivo je da će uspeh ovakve politike zavisiti od ishoda sudskih procesa od kojih mnogi nisu ni započeli jer nisu podignute optužnice.

### *Građani i političke partije – oskudan učinak institucionalizacije*

Opšte mesto o literaturi o populizmu je da će se on teže javiti u stabilnim i konsolidovanim partijskim sistemima, uostalom, kao i druge nove partije/ideologije koje izazivaju uspostavljeni konsenzus. Zbog toga je važno razmotriti stepen institucionalizacije partijskog sistema u Srbiji i njegove mehanizme. Podsetimo, Mejnoving pod institucionalizacijom partijskog sistema podrazumeva „da akteri imaju jasna i dugoročna očekivanja kada je reč o ponašanju drugih aktera, a stoga i o osnovnim okvirima i pravilima partijske kompeticije i ponašanja. U institucionalizovanim partijskim sistemima postoji trajnost najvažnijih partija i njihovog ponašanja. Promene, iako nisu potpuno nemoguće, su ograničene“<sup>15</sup>. Takođe, Kicelt smatra da partijsko struktuiranje može biti zasnovano na: 1) harizmatskom vođstvu, 2) klijentelističkim (patronažnim) organizacijama, i 3) partijskim programima pri čemu navedenim redosledom raste i obim troškova koordinacije za kolektivne partijske akcije i informacione i kognitivne veštine potrebne biračima za donošenje izbornih odluka<sup>16</sup>.

Dosadašnja istraživanja<sup>17</sup> pokazuju da je u Srbiji reč o nestabilnom sistemu, koji pokazuje istovremeno postojanje sva tri mehanizma partijskog struktuiranja. Analize izbornih kampanja kao procesa koji predominantno oblikuje stavove građana o politici pokazuju nekoliko važnih tendencija koje promovišu populističke

14 Zoran Stojiljković, Gordana Pilipović i Dušan Spasojević (ur.), *Izborne ponude i rezultati – Evropski izbori i izbori u Srbiji 2014. godine*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2014.

15 Scott Mainwaring, „Party Systems in the Third Wave“, u: Larry Diamond i Marc F. Plattner (ur.), *The Global Divergence of Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001, str. 187.

16 Herbert Kitschelt, „Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies – Theoretical Propositions“, *Party Politics*, 1995, Vol 1, broj 4, str. 450–452.

17 Za detaljniji uvid videti: Zoran Stojiljković, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008; Slaviša Orlović, *Politički život Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

politike. Pre svega, u poslednjih nekoliko izbornih ciklusa dolazi do sužavanja i praznjenja ideološkog prostora u Srbiji<sup>18</sup>, što podrazumeva smanjenje programskih i ideoloških razlika. U ovom okruženju, populističke pozicije daju distinktivnu poziciju, a da pritom ne izgledaju kao slabo razvijene ideološke pozicije u odnosu na druge ponude.

Sa druge strane, uprkos sužavanju ideološkog prostora od strane političkih partija, vrednosti birača se ne mogu menjati tako brzo. To znači da uprkos formalnom konsenzusu oko EU integracija, značajan deo biračkog tela i dalje gravitira evroskeptičnim, konzervativnim i suverenističkim idejama koje su plodno tlo za populističke politike naročito u postkomunističkim društvima (gde je teško naći primere uticajnih populista u polju levice). Ovo se naročito vidi kroz identitetska pitanja koja su pre samo pet godina dominirala političkom agendom<sup>19</sup>.

U Srbiji možemo uočiti dve različite taktike koje koriste stranke – prva je radikalnija i podseća na populističke desničarske stranke iz Zapadne Evrope koji kombinuju evroskeptične i antievropske stavove sa antiimigrantskim politikama (što smo u Srbiji videli u krizi sa imigrantima u oktobru 2014. kroz poziciju *Dveri*), dok je drugi pristup suptilniji i istovremeno podrazumeva formalno liberalne i evrofilne politike, ali i istovremeno flertovanje sa tezama da međunarodna zajednica radi protiv Srbije/Srba, verbalno sukobljavanje sa liderima drugih bivših jugoslovenskih država i generalno održavanje matrice o drugima kao potencijalnim neprijateljima koji ugrožavaju narod, ali u nešto benignijem i blažem obliku. Takođe, uz ovu matriču (a u skladu i sa klasičnim populističkim pozicijama) najčešće ide i neprihvatanje uloge nezavisnih i kontrolnih tela koja nastaju u liberalnim demokratijama i imaju za cilj da ograniče i kontrolišu moć aktera bez obzira na njihovu izbornu snagu (i prevlast u parlamentu čime se ugrožava njegova kontrolna funkcija). Ove politike uočljive su kod Srpske napredne stranke i Socijalističke partije Srbije.

### *Zaključna razmatranja: Populizam kao sudbina?*

U radu smo identifikovali nepoverenje u elitu i nizak nivo institucionalizacije političkih partija kao ključne izvore populizma u Srbiji. Opravdano je, međutim, postaviti pitanje da li je svako nepoverenje u elitu izvor populizma i da li bi svako uspešno izborno obraćanje zasnovano na nepoverenju bilo okarakterisano kao

18 Zoran Stojiljković i Dušan Spasojević, „Naredni korak: istraživanje stepena, kvaliteta i obima ostvarivanja izbornih obećanja“, u: Zoran Stojiljković, Gordana Pilipović i Dušan Spasojević (ur.), *Izborne ponude i rezultati – evropski izbori i izbori u Srbiji 2014. godine*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2014, str. 85–119.

19 Jelena Lončar i Boban Stojanović, „Izborne kampanje u Srbiji od 2000. do 2014“, u: Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević i Jelena Lončar (ur.), *Kako internu stranačku demokratiju učiniti mogućom: Institucionalni faktori i interna dinamika unutarstranačkih odnosa*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Centar za monitoring i istraživanje (CEMI) Podgorica, Beograd, 2015, str. 87–110.

populizam. Iako je nepoverenje osnov (jer je direktan ishod binarnosti društva), zapravo se ključna populistička distinkcija tiče načina artikulacije tog nepoverenja. Jedan od aspekata te artikulacije je stepen neslaganja sa postojećim režimom vlasti – političkim sistemom i stepenom optužbi za uzurpaciju od strane elite. Drugi aspekt bi se odnosio na širi krug populističkih ideja koji obuhvataju ukazivanje na opasnost od drugog, dok bi treći aspekt bio odnos prema institucijama liberalne demokratije. Tek ova tri aspekta u koordinaciji daju punu snagu populističke pozicije.

Politička scena u Srbiji obiluje nepoverenjem u političku elitu, kao i drugim fenomenima koji su bliski populizmu. To znači da populističke politike i taktike dobijaju podsticaj iz strukturnih uslova koji usmeravaju političke aktere. Ipak, populizam u punom smislu se javlja u prelomnim političkim fazama kada akteri osećaju da im je potrebno da pojačaju intenzitet svoje, najčešće izborne, argumentacije. To, nažalost, ne znači da populizam nije u manjoj meri prisutan u redovnim političkim aktivnostima značajnog broja stranaka u Srbiji čime se postepeno i u malim dozama osnažuju dve važne karakteristike – percepcija o otuđenosti političke elite (oličena u formulaciji „svi političari su isti“) i slab položaj nadzornih i kontrolnih mehanizama liberalne demokratije.

Najtrajniji i visokofrekventno korišćeni legitimacijski osnov političkog populizma u Srbiji su antikoruptivna retorika i obećanja. No, najava borbe protiv korupcije, lako postane „Pirova pobeda“ ali i opstaje kao „feniks koncept“ koji se ponovo rađa iz populističkog pepela tražeći novog izvođača. Politika populizma upravo u poslednjih nekoliko kriznih godina doživljava renesansu u Srbiji jer se bazira na autentičnom besu i mržnji prema korumpiranoj i sve bogatijoj eliti koja je dodatno ojačana kulturnim konzervativizmom, saosećajnim radikalizmom, nacionalizmom i (pritajenom) ksenofobijom.

Iako smo u radu pošli od minimalne definicije populizma koja podrazumeva podelu između običnog naroda i otuđene elite, važno je istaći da populističke politike u Srbiji svoj uspeh duguju uspešnom kombinovanju ideje o otuđenoj eliti sa čestim pratećim elementima populizma: harizmatiskim liderima, olako datim obećanjima, pojednostavljivanjem politike i obraćanjem siromašnim slojevima. Harizmatiski lideri poput Slobodana Miloševića, Vojislava Koštunice, Borisa Tadića ili danas Aleksandra Vučića govore ono što narod u tom trenutku želi da čuje i što ga najviše brine. U političkom govoru se tako visokofrekventno ponavljaju fraze o: „boljem životu“, „poslu za sve“, „socijalnoj pravdi“, „transparentnosti“, „borbi protiv korupcije i kriminala“, „stranim investicijama“, o „Evropi bez alternative“, „reindustrijalizaciji“, ili „Kosovu kao srcu Srbije“, i „departizaciji“. Svaka od njih na neki način postala je obeležje jednog vremena, ali bez konkretnih rezultata. Svoju popularnost lideri relevantnih partija nastoje da održe najčešće retoričkim populističkim zavođenjem javnosti, nametanjem određene medijske slike o sebi i drugima, demagogijom. Političke stranke i njihovi lideri najviše koriste masovne



medije kao sredstvo za manipulaciju građanima. Koruptivni skandali i lične afere su u tom pogledu gotovo paradigmatičan i nepogrešiv izbor.

Uprkos tome, možemo zaključiti da populistički lideri u Srbiji svoj uspeh više duguju frustraciji i kontinuiranom propadanju i osiromašenju građana Srbije nego svojim harizmatičnim osobinama ili čak samom manipulativnom vladavinskom populističkom obrascu. Dominantni kolektivistički obrazac i palanačka i malo-građanska istovremeno i mržnja i strah od drugog i drugačijeg, uz nespremnost da se preuzme rizik, dobitnom formulom čini populizam u njegovim različitim varijantama od nacionalnog, preko socijalnog populizma do usmeravanja besa prema prethodnim – otuđenim i korumpiranim političkim garniturama. U osnovi raširenog populističkog političkog mentaliteta i stila su dva osnovna razloga: (1) duh pasivnosti, i (2) očekivanje da će sve probleme da reše država i vođa, a ne samoorganizovanje građana.

#### LITERATURA

- Bos, Linda, Van der Brug, Wouter and De Vreese, Claes, „How the Media Shape Perceptions of Right-Wing Populist Leaders“, *Political Communication*, 2011, Vol 28, str. 182–206.
- Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Komparativna studija o kandidatima 2015, neobjavljeno istraživanje.
- CeSID, *Aktivizam građana*, CeSID i USAID, Beograd, 2015.
- CeSID, *Stanje demokratije u Srbiji: Istraživački projekat Nacionalnog demokratskog instituta (NDI) i CeSID-a*, CeSID, Beograd, 2014.
- Dalton, J. Russell, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Deegan Krause, Kevin, „Populism and the Logic of Party Rotation in Postcommunist Europe“, u: Gyárfášová Olga i Grigorij Mesežnikov (ur.), *Visegrad Elections: Domestic Impact and European Consequences*, Institute for Public Affairs (IVO), Bratislava, 2007, str. 141–159.
- Katz, Richard S. i Mair, Peter, „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party“, *Party Politics*, 1995, Vol 1. br. 1, str. 5–28.
- Kitschelt, Herbert, „Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies – Theoretical Propositions“, *Party Politics*, 1995, Vol 1, br. 4, str. 4–6, 447–472.
- Lojd, Džon, *Šta mediji rade politici*, Samizdat, B92, Beograd, 2008.
- Lončar, Jelena i Stojanović, Boban, „Izborne kampanje u Srbiji od 2000. do 2014“, u: Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević i Jelena Lončar (ur.), *Kako internu stranačku demokratiju učiniti mogućom: Institucionalni faktori i interna dinamika unutarstranačkih odnosa*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Centar za monitoring i istraživanje (CEMI) Podgorica, Beograd, 2015, str. 87–110.
- Mainwaring, Scott, „Party Systems in the Third Wave“, u: Larry Diamond i Marc F. Plattner (ur.), *The Global Divergence of Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2001, str. 185–200.
- Mudde, Cas, „The Populist Zeitgeist“, *Government and Opposition*, 2004, Vol. 39, br. 2, str. 541–563.

- Orlović, Slaviša, *Politički život Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Stojiljković, Zoran i Spasojević, Dušan, „Naredni korak: istraživanje stepena, kvaliteta i obima ostvarivanja izbornih obećanja“, u: Stojiljković, Zoran; Pilipović, Gordana i Spasojević, Dušan (ur.) *Izborne ponude i rezultati – evropski izbori i izbori u Srbiji 2014. godine*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2014, str. 85–119.
- Stojiljković, Zoran, „Socijademokratija i političke stranke u Srbiji“, u: Zoran Lutovac (ur.) *Ideologija i političke stranke u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung, Fakultet političkih nauka, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007, str. 113–155.
- Stojiljković, Zoran, *Partijski sistem Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Stojiljković, Zoran; Pilipović, Gordana i Spasojević, Dušan (ur.), *Izborne ponude i rezultati – Evropski izbori i izbori u Srbiji 2014. godine*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2014.
- Vuković, Đorđe; Čolović, Ivo i Stojiljković, Zoran, *Demokratija, poverenje i participacija*, CeSID i NDI, Beograd, 2014.

Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević, Jelena Lončar

## IS POPULISM AN INEVITABLE CONSTITUENT OF POLITICS IN SERBIA?

### ABSTRACT

Populism is a growing phenomenon in contemporary politics. Populist parties, that once occupied the margins of the political scene, are increasingly gaining importance and visibility. On the other hand, this trend is getting its special shape in Eastern Europe in the form of the Hungarian party Fidesz and its leader Viktor Orban, who has already been in power for the last six years with undiminished share of populist policies. Similar characteristics (to a lesser extent) can be seen in the cases of other countries, such as Serbia, Poland or Macedonia. The initial aim of this paper is to consider the concept of populism and to offer a definition, that would be rooted in a theoretically highly developed field of populism research in Western Europe, but which would also reflect new trends in transitional democracies. The second aim of our paper is to analyze the social and institutional characteristics of the transitional Serbia and answer the question of whether these features encourage populist behavior of political actors. Basic dimensions of the analysis are the institutionalization of party systems on the one hand, and on the other hand, the analysis of social capital and opportunities for citizens to influence political processes to a significant extent.

**Key words:** populism, Serbia, institutionalisation of political parties, social capital, trust

Dejan Jovanović, MA

Univerzitet u Beogradu –Fakultet političkih nauka

## DUALNA PRIRODA SRPSKOG NACIONALNOG IDENTITETA

### UVOD

Različite teorije na različite načine objašnjavaju pojam nacije i nacionalnog identiteta. Opšte mesto je da je nacija ljudska zajednica u kojoj postoji svest pojedinca o pripadnosti toj zajednici, kao i o postojanju zajedničkog sistema vrednosti, istorijskog pamćenja i, iznad svega, političke volje. Osim toga nacija i država kao fenomeni, među sobom, imaju čvrste veze. Neki autori poput Hobsbauma smatraju da je savremena nacija neodvojiva od države, i da, štaviše, država prethodi nastanku nacije. On povlači jasnu razliku između onoga što naziva „proto-nacijom“ i modernom nacijom. Ta razlika se zasniva na ulozi države.

Smatramo da je Hobsbaumov teorijski okvir sasvim pogodan za istraživanje srpske nacije iz bar dva razloga. Prvi razlog se zasniva na činjenici da je Hobsbaum u svojoj političkoj misli srpsku naciju krajnje kritički posmatrao, te zbog toga smatramo da će teorijski okvir koji smo izabrali u velikoj meri ograničiti bilo kakvu mogućnost za postojanje pristrasnosti kod istraživača. Drugi razlog temeljimo na činjenici da se Hobsbaum bavio prirodom srpske nacije sa jedne strane, dok u isto vreme smatramo da njegov teorijski okvir u potpunosti može da objasni dualnu prirodu srpskog nacionalnog identiteta.

U tom smislu istraživačko pitanje ovog rada je: Na čemu se zasniva priroda srpskog nacionalnog identiteta? Smatramo da je neophodno istražiti osnove „proto-nacije“ kod Srba koje sežu nazad do srednjeg veka, dok bi u isto vreme analizirali prosvetiteljske ideje Srba o izgradnji nacije. Smatramo da ćemo na taj način uspeti da formiramo tezu o dualnoj prirodi srpskog nacionalnog identiteta. Ukoliko to uspemo da pokažemo, biće daleko jasnije koje prepreke stoje pred savremenim društvenim razvojem srpske nacije. Ukoliko je to tako, onda će nam biti lakše da objasnimo uzroke eventualnih problema i osa društvenih sukoba koji postoje pre svega kod elite.

Pored navedenog, smatramo da je neophodno izneti argumente u prilog opravdanosti istraživanja fenomena nacionalnog identiteta. Iako živimo u eri globalizacije

i globalizma kao glavnog trenda, politička praksa pokazuje da su pitanja identiteta i dalje vrlo vitalna. Stvaranje novih nacionalnih država posle pada berlinskog zida na teritoriji raspadlih socijalističkih federacija je moglo da bude objašnjeno fenomenom reiteracije. U tom smislu zastupnici mondijalizma i teze da su nacionalni identiteti prošlost, imali bi arugment da su to procesi koji se dešavaju u društvima nedovoljne razvijenosti u kojima nije došlo do modernizacije. Taj argument bi bio ojačan iskustvom zapadne i centralne Evrope kao fazom razvoja koja tek predstoji na prostorima poput Balkana. Međutim, savremena zapadna Evropa poznaje secesionističke pokrete zasnovane na nacionalnom identitetu poput Flandrije, Valone, Baskije, Katalonije, Škotske i drugih sličnih teritorija. To znači da iskustva istočne i jugoistočne Evrope posle 1989. nisu izolovana, te da pitanje identiteta i dalje figurira kao živ koncept na celom kontinentu.

Osim toga, migrantska kriza koja potresa Evropsku uniju dodatno učvrćuje tezu autora da je nacionalni identitet, pa shodno tome i nacionalna država aktuelan politički koncept razvijenih i industrijalizovanih društava. Nisu samo Makedonija i Srbija povisile kontrolu svojih nacionalnih granica, već to daleko ažurnije rade članice EU poput Grčke, Bugarske, Hrvatske, Austrije, Mađarske, Slovenije, pa čak i Nemačke. Šengenski sporazum se preispituje, dok je dablinski odavno van snage. Poslednja linija odbrane suvereniteta i političke stabilnosti ostaje evropska, nacionalna država.

Imajući ove činjenice na umu, smatramo da je naučno i društveno opravdano, ali i neophodno, baviti se naučnim objašnjenjem fenomena nacionalnog identiteta u okolnostima savremenog društva.

## NACIJE I NACIONALIZAM

Hobsbaum preuzima Horhovu tezu o tri faze razvoja nacionalne svesti. Kako navodi, prva faza se odnosi uglavnom na kulturni i folklorni sadržaj i nema političkih elemenata čak ni u tragovima, dok se u drugoj fazi pojavljuju prvi nacionalisti i predvodnici onoga što će biti nacionalni pokret. Horh, kako kaže Hobsbaum, fokus stavlja na ovu drugu fazu i bavi se istraživanjem uzroka nastanka takve manjine. Sa druge strane, Hobsbaum se pretežno bavi trećom fazom, u kojoj nacionalna ideja dobija masovnu podršku. On smatra da je prelaz iz druge u treću fazu glavni trenutak u razvoju nacionalnog pokreta. Hobsbaum skreće pažnju na to da se ponekad desi da se ulazak u treću fazu desi pre nastanka države, ali i da do prelaska u poslednju fazu ne dođe, čak ni posle nastanka države. Međutim, najčešće se dešava da se omasovljenje podrške nacionalnoj ideji i ulazak u treću fazu desi po nastanku države, jer ona postaje sredstvo širenja i propagiranja nacionalne ideje.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hobsbaum, *Erik Nacije i nacionalizam od 1780*, Filip Višnjić, Beograd, 1996, str. 19.

U ovome leži osnov Hobsbaumove teorije. Naime, ključni je momenat omasovljenja nacionalne ideje i širenja među populacijom određene teritorije. On smatra da u vezi između države i svesti o tome šta nacija predstavlja u umovima pripadnika te nacije, stoji odgovor na to kako zapravo nastaje nacija, pa shodno tome i nacionalni identitet. Prevažodno zbog toga što nije moguće da se na širem prostoru kod velikog broja ljudi u isto vreme rodi ista ideja i svest o sadržaju nacionalnog identiteta, Hobsbaum nastanak moderne nacije vezuje za državu. On u državi vidi institucionalni okvir za stvaranje nacije. U tom smislu on navodi reči pukovnika Pilsudskog: „Država je ta koja stvara naciju, a ne nacija državu.“<sup>2</sup>

Kako bi objasnio postojanje nacionalnih stremljenja koja prethode stvaranju nacionalne države, on uvodi pojam „proto-nacije“<sup>3</sup>. Tim terminom on obeležava različite osećaje kolektivne pripadnosti koji postoje pre nastanka moderne države.

Ono što je ključno u njegovom teorijskom mehanizmu jeste da proto-nacija nije prosto početno stanje nacije u nastajanju – naprotiv. Hobsbaum tvrdi da su veze između proto-nacije i savremene nacije iste zajednice vrlo slabe. Dokazivanjem te teze on želi da ukaže na ključnu važnost moderne države u stvaranju nacije, jer je država ta koja kreira savremenu naciju koja može, ali i ne mora da se zasniva na protonacionalnom identitetu i shvatanju kolektiva. Kako bi to dokazao on nudi niz primera među kojima je možda najzanimljiviji onaj kod Grka. Kako kaže „književni prvaci i organizatori grčkog nacionalizma u ranom 19. veku bili su, bez sumnje, inspirisani idejama o staroj helenskoj slavi...“, „... pa ipak, pravi Grci koji su se latili oružja za radi stvaranja nove nacije-države nisu govorili starogrčkim ništa više nego što su Italijani govorili latinskim.“<sup>4</sup> Hobsbaum navodi, da su Grci 19. veka zapravo sebe videli kao borce romejskog carstva, hrišćane koji su se borili protiv turskog islama.<sup>5</sup> U tom smislu on ne negira značaj proto-nacionalnih osećanja koja se mogu iskoristiti za mobilizaciju radi podrške sasvim drugačijem savremenom nacionalnom projektu. On samo naglašava činjenicu da kolektivni identitet koji prethodi nastanku moderne države, ne mora nužno da se nastavi tokom i posle stvaranja iste. To znači da protonacionalna osnova jeste poželjna u projektima stvaranja države, mada nije dovoljna. Pored toga, ona nema nikakvu ulogu u stvaranju patriotizma i odanosti otadžbini onda kada je država stvorena.<sup>6</sup>

Moderna država, oblikovana u eri Francuske revolucije, je zapravo osnova za stvaranje nacije. Pre svega, zahvaljujući neposrednom odnosu vlasti sa građanima države. Ukidanjem feudalizma i uvođenjem birokratije na celoj teritoriji države uklonjeni su bilo kakvi posrednici između najviše vlasti i građana. Moderna država teži da na celoj svojoj teritoriji uspostavi jednoobrazno organizovanu administraci-

2 Isto, str. 54.

3 Isto, str. 56.

4 Isto, str. 87.

5 Isto.

6 Isto, str. 89.

ju. Preko tako formiranih institucija obrazovanja i javne uprave moderna država je mogla da oblikuje svest svojih državljana na isti način, u svakom delu kontrolisane teritorije. U tom smislu Hobsbaum tvrdi da će „države sve više koristiti moćnu mašineriju za sporazumevanje sa svojim stanovništvom, pre svega osnovne škole, da bi širile sliku i nasleđe 'nacije'“ i da bi usadile vezanost za nju.<sup>7</sup>

Shodno tome možemo da zaključimo da dok proto-nacija podrazumeva postojanje kolektivne svesti, savremena nacija podrazumeva političku svest i usmerenost stvorenu od strane države.

### PROTO-NACIJA KOD SRBA

Teza rada je da je nacionalni identitet kod Srba dualne prirode i da je to zapravo uzrok mnogih nesuglasica koje se javljaju u okvirima kulturne i političke elite. Pošto su oba tipa nacionalnog identiteta nastala pre stvaranja novovekovne, moderne srpske države, onda ćemo ih za potrebe ovog rada označiti kao protonacionalne identitete. Sa jedne strane imamo verski fundiran nacionalni identitet, a sa druge nacionalni identitet shvaćen kao jezički i etnički identitet.

Kada je u pitanju na veri zasnovana srpska proto-nacija možemo se pozvati ponovo na Hobsbauma, koji religiju vidi kao „cement“ za proto-nacionalizam, kao i za savremeni nacionalizam. U tom kontekstu on nam skreće pažnju na primer Hrvata i Srba, pa kaže da „preobraćenje u različite religije može da pomogne da se stvore dve različite nacionalnosti, jer je izvesno da će rimsko katoličanstvo kao i pravoslavlje, na najočigledniji način podeliti Hrvate i Srbe, koji imaju jedinstven jezik kulture.“<sup>8</sup> Osim toga on kaže i da „nema razloga da se poriče protonacionalno osećanje kod Srba pre 19. veka, ne zato što su oni pravoslavci koji se bore protiv suseda katolika i muslimana – ovo ih ne bi razlikovalo od Bugara – već zato što je sećanje na kraljevstvo koje su Turci porazili sačuvano u pesmama i epskoj priči, a možda, što je još bliže suštini, u svakodnevnim liturgijama srpske crkve koja je kanonizovala većinu svojih vladara.“<sup>9</sup>

Da je srpski narod sačuvao svoj identitet zahvaljujući crkvi i pravoslavnoj veri vlada konsenzus mnogih domaćih autora. Dragan Simeunović kaže da je „duhovno zadremala, srpska nacija samo zahvaljujući pravoslavnoj veri i crkvi održavala svest o sebi.“<sup>10</sup> „Ona joj je izuzetno pomogla da se odupre nasrtajima asimilacije, koja je započinjala prvo promenom političkog stava prema slobodi i naciji, a zatim se umnogome potvrđivala kao nacionalno otuđivanje promenom vere u muslimansku ili katoličku.“<sup>11</sup>

7 Isto, str. 103.

8 Isto, str. 80.

9 Isto, str. 86.

10 Simeunović, Dragan, *Novovekovne političke ideje u Srba*, knjiga prva, Institut za političke studije – Beograd i Pravni fakultet, Banja Luka, Beograd, 2003, str. 11

11 Isto.

Zaista se može iz ovoga izvesti pretpostavka da je pravoslavna crkva kao čuvar i tumač sećanja na izgubljeno carstvo, u vekovima ropstva stvarno propovedala svoju viziju proto-nacije kod Srba i shodno tome je u praksi vezala za pravoslavnu veru. Međutim, neki autori se ne slažu, te tvrde da nema dovoljno pisanih crkvenih dokumenata koji bi takvu pretpostavku mogli potkrepiti. Momčilo Subotić zastupa tezu da je podela nacija po verskoj osnovi nastala tek posle 1945. sa pobedom komunista u Jugoslaviji.<sup>58</sup> Pored toga on navodi deo izlaganja vladike bačkog Irineja Bulovića, koje je održao na naučnom skupu 2007. u Novom Sadu, na kojem je rekao: „...ne prihvatajte neopravdanu optužbu koju mnogi izriču na račun naše crkve, Srpske pravoslavne crkve. A ta optužba se sastoji u sledećem: da je Crkva isposlovala ili čak odlučno zahtevala da se za pripadnike srpskog etnosa i srpskog jezika mogu priznati samo oni koji su pravoslavne vere. To nije tačno. Ni istorijski, ni teološki, ni duhovno, Crkva nikada nije pravila konfuziju, zbrku između narodnosne i verske pripadnosti. To ne čini ni danas.“<sup>12</sup>

Ukoliko pretpostavimo da crkva zaista nije sistematski uticala na kreiranje verski fundirane proto-nacije sa namerom, to ne mora da znači da se takva svest nije mogla stvarati bez postojanja te namere. Ako uzmemo da je Hobsbaum u pravu i da je crkva kroz očuvanje sećanja na doba srednjovekovne državnosti i time, nenameravano, stvarala proto-nacionanu svest kod Srba, dobićemo upravo situaciju o kojoj Simeunović piše. „Vreme prestanka istog bogopoznanstva bilo je ujedno kod Srba i vreme početka formiranja svesti o nacionalnoj kao religiozno nepremostivoj različitosti. Takva svest je ponajviše bila uslovljena idejom slobode koja je u uslovima potčinjenosti podrazumevala identifikaciju nacije i vere.“<sup>59</sup> On nam takođe rešava i dilemu nedostatka pisanih tragova pa kaže da je „ta ideja bila vekovima ubedljivo najdominantnija politička ideja porobljenog srpskog naroda, bilo da je iskazivana u reči, pismu ili u delu pobune i otpora, bivajući pritom daleko manje očuvana u pisanoj, nego u memorativnoj formi“.<sup>13</sup>

Smatramo da za potrebe ovog rada nije neophodno da ulazimo u proces utvrđivanja toga da li je postojala namera crkvenih institucija da sprovede formiranje bilo kakve svesti kod svojih vernika. Dovoljno nam je da možemo da izvučemo zaključak da se verski fundirana proto-nacionalna svest formirala sticajem okolnosti i različitih procesa koje smo naveli.

Vrlo je verovatno da je takva koncepcija proto-nacionalne svesti formirana kroz delovanje članova crkve poput Nikolaja Velimirovića. On u svojoj knjizi *Srpski narod* kao Teodul iznosi različite poglede na ulogu religije u stvaranju nacionalnog identiteta. Iako je Velimirović pisao tokom 20. veka, smatramo da je pisao na osnovu, bar delom, uvažene teološke misli u okviru srpskog pravoslavlja, kojoj su prethodili drugi teolozi i članovi crkve. Takvo delovanje, kao što smo rekli, nije moralo da ostavi pisani trag, već je bilo deo prakse bar dela sveštenstva dugo pre

12 Isto.

13 Isto.

toga. Pre svega, Velimirović naglašava činjenicu da se slabo zna o periodu istorije Srba pre Stefana Nemanje. Time želi da naglasi da se narodna svest Srba u pravom smislu rađa tek sa primanjem hrišćanstva, pa kaže da je „naša paganska, prehrišćanska prošlost bez jasnoće i bez slave. Sva naša slava je u periodu naše krštene istorije. Poslednjih 800 godina predstavlja za Srbe jednu besprimernu epopeju kristalizacije ličnog i nacionalnog karaktera, epopeju truda, borbe, stradanja i slave. Sve u znaku krsta i slobode.“<sup>14</sup>

Ovde dolazimo do Simeunovićeve teze da je verski identitet, sačuvan kroz institucije crkve, bio tesno vezan za pojam slobode koju su ugrožavali svi, pa čak i oni pripadnici srpskog naroda koji su odustajući od slobode i svoje vere, a zarad boljeg života, odustali i od svog identiteta. U tom smislu možemo pretpostaviti da je lako moglo da dođe do razvijanja nove percepcije mi – oni, i novog grupisanja na nove identitete koji se rađaju iz jednog. U takvom kontekstu navodimo Velimirovića kada kaže: „Sve u znaku krsta i slobode. U znaku krsta označava zavisnost od Boga, u znaku slobode označava nezavisnost od ljudi. Još u znaku krsta znači hoditi za Hristom i boriti se za Hrista, a u znaku slobode znači oslobađati se od strasti i svake moralne kvareži. Mi ne kažemo prosto krst i sloboda nego časni krst i zlatna sloboda. Dakle, ne neki kriv krst ili ma kakav zločinački krst nego časni krst, što označava isključivo Hristov krst, niti ma kakva sloboda, jevtina, prljava, i nevaljala, nego zlatna, što će reći skupa, čista i svetla. Srpska sloboda bila je uvek skupa, ali ne uvek čista i svetla. Krstaš barjak je srpski barjak. Pod njim se palo na Kosovu, pod njim se oslobodilo u Ustanku.“<sup>15</sup>

Iz prikazanog se vidi snažna veza između pojma slobode i pravoslavne vere. Slobodi streme oni koji su porobljeni, a porobljeni su oni koji nisu promenili veru i ostaju porobljeni dok to ne učine, ili se sami ne oslobode. Kolektivno sećanje na propalo srpsko carstvo se dovodi u logičku vezu sa onima koji žive u neslobodi, što ukazuje na to da sa tim srednjovekovnim srpskim identitetom nemaju veze oni koji su slobodni jer ih to izjednačava sa neprijateljem čiju su veru preuzeli. To praktično znači da srpskog identiteta ostaju samo oni koji su pravoslavni. A zaslugu za očuvanje tog identiteta duguju pravoslavnoj crkvi koja održava sećanje na srpsku srednjovekovnu državost.

Ono što je bitno za tezu ovog rada jeste da izvedemo zaključak o prirodi verski fundiranog protonacionalnog koncepta kod Srba. Taj koncept je nastao usled nastojanja crkve da očuva identitet od promena. Te promene su bile spolja indukovane, od strane zavojevača. Iz toga proizlazi da je konzervativni pristup identitetu i celoj strukturi koja ga održava bio nužnost. U tom kontekstu moguće je zamisliti zaziranje od promena kod zagovornika ovog protonacionalnog konteksta. Crkva kao feudalno utrojena struktura, zasnovana na dogmama i kanonima je sama po sebi

14 Velimirović, Nikolaj, *'Srpski narod kao Teodul'*, EVRO, Beograd, 2001, /www.rastko.rs/svecovek/duhovnost/vlnikolaj/vlnikolaj-teodul.html#\_Toc520023488, pristupljeno 28. novembra 2015.

15 *Isto*.



konzervativna institucija. Kada joj približimo ovaj koncept protonacionalizma kod Srba, sasvim je sigurno da će isti imanentno biti konzervativistički. Usled protoka vremena, smene više generacija, ponavljanje istih praksi i učenja će od početne konzervacije nukleusa identiteta neminovno poroditi i konzervativni pogled na društvo i državu uopšte.

Sa druge strane imamo protonacionalni koncept kod Srba koji je zasnovan na jeziku i etničkom poreklu ljudi. Ovaj koncept se rađa sa prosvetiteljstvom i podrazumeva srpsku naciju kao multikonfesionalnu tvorevinu. U 18. veku dolazi do ekonomskog i kulturnog uzdizanja srpskog građanstva pre svega u Austriji. Intelektualna i kulturna elita usvaja tada moderne reformatorske ideje. Dolazi do „odmicanja od skuta crkve vršeno kroz klasicizam, koje se mahom isrpljivo odabiranjem antičkih mitoloških tema i likova, nadograđeno je, kod nekih rodoljubivom, a kod nekih politički profiliranom, pa i scijentističkom refleksivnom tematikom.“ Kao što se vidi iz prikazanog, prosvetiteljstvo donosi izvesnu progresivističku notu među Srbe. Tu prednjači Dositej Obradović koji, prema Simeunoviću, svoj najvredniji teorijski novum ostvaruje kroz „praktično nastojanje da se srpski narod iz zalgavljene ulice izvede na otvoren savremeni evropski put.“ Progresivna misao Dositeja „podrazumeva nužnost promene kao zamene starog novim, onim što je postalo beskorisno korisnim, podrazumeva razum kao vrhovnog sudiju u izboru odbacivanja starog i uvođenja novog, zatim korist, sasvim u duhu tadašnjeg prosvetiteljskog, utilitarističkog, učenja.“<sup>16</sup>

Ovaj progresivni društveni koncept naciju određuje sasvim drugačije od onog što smo videli kod verski fundiranog protonacionalizma. Pri određivanju nacije Dositej kao pouzdniji identifikacioni element uzima etničko poreklo kao istorijski stabilniji od pravnog i posebno od religijskog statusa kao istorijski najnestabilnijeg definicionog elementa. Stoga su za njega Srbi svi oni koji su srpskog etničkog porekla a ne samo oni koji su pravoslavne vere, „budući da se zakon i vera može promeniti, a rod i jezik nikada.“ Dositej zastupa stav po kojem naciju vidi kao zajednicu po „etničkom poreklu, jeziku i krvi, ali ne i po veri...“<sup>17</sup> Ono što je posebno zanimljivo, kada Dositej predlaže načine za održavanje bezbednosti i mira u državi, među tim predlozima jeste i onaj koji se tiče asimilacije turskog stanovništva u Srbiji. On savetuje Srbima da mirne turske trgovce i zanatlije posrbe. „Rasprostranjavajte među njih vaš jezik i učenje i književstvo tako da po vremenu preliju se u vas i primumnože jezik vaš i državu.“<sup>18</sup> Poslednji deo koji je Simeunović podvukao, na najjasniji način objašnjava koliko Dositej nebitnim shvata faktor vere kada je u pitanju koncipiranje nacionalnog identiteta. Ono što je karakteristično za Dositejevu političku misao jeste to što je sasvim usvojio vrednosti evropske tolerancije. To je još jedan primer krajnje progresivnog pogle-

16 *Isto*, str. 32.

17 *Isto*, str. 34.

18 *Isto*, str. 22.

da na svet po kojem on savetuje da se ljudi ne dele po verskoj pripadnosti. „Upravo na tom polju Dositej se istovremeno dokazuje sasvim dovoljno i kao univerzalista i kao nacionalista, baš zato što se koristi principom tolerancije u odnosu prema, nacionalnoj, a u drugom slučaju kada je reč o srpskom narodu, o verskoj razlici.“<sup>19</sup>

Drugi zastupnik ovog protonacionalnog koncepta je Vuk Karadžić. On takođe smatra da se nacionalni identitet zasniva na lingvističkoj i etničkoj osnovi, te u skladu sa tim smatra da su Srbi multikonfesionalan narod koji pokriva veliki prostor na Balkanu. „Zaista se zna da Srbi sad žive u današnjoj Srbiji (između Drine i Timoka, i između Dunava i Stare planine), u Metohiji (od Kosova preko Stare planine, gdje je Dušanova stolica Prizren, srpska patrijaršija Peć, i manastir Dečani), u Bosni, u Hercegovini, u Zeti, u Crnoj Gori, u Banatu, u Bačkoj, u Srijemu, u desnom Podunavlju od više Osijeka do Sentandreje, u Slavoniji, u Hrvatskoj (i Turskoj i Austrijskoj krajini), u Dalmaciji, i u svemu Adrijatičkom primorju gotovo od Trsta do Bojane. Zato u početku rekoh zaista se zna, jer se upravo još ne zna dokle Srba ima u Arnautskoj i u Mačedoniji. Ja sam se na Cetinju (u Crnoj Gori) razgovarao s dvojicom ljudi iz Dibre, koji su mi kazivali da onamo ima mnogo 'srpskih' sela, po kojima se govori srpski onako kao i oni što su govorili, tj. između srpskoga i bugarskoga, ali opet bliže k srpskome nego k pravome bugarskome.“<sup>20</sup>

Kako bismo još jasnije prikazali političku misao Vuka Karadžića o nacionalnom identitetu, ukazaćemo na njegov odgovor glavnom uredniku zagrebačkog lista *Pozor* Josipu Miškatoviću gde kaže: „U 51. broju Vašijeh novina od 4. o. m. vidio sam da je G. J. Miškatović krivo razumio moje riječi u *Kovčežiću – Srbi svi i svuda*. On misli, da sam ja tijekom riječima htio kazati, da su svuda sve sami Srbi; a to nije istina. One su riječi (Srbi svi i svuda) natpis nad člankom, i ja sam njima htio pokazati, da će u ovome biti govor o Srbima svima, makar gdje stanovali, kao što bi se njemački kazalo: Von den Serben uberhaupt. A i same moje riječi u onome članku javno dokazuju, da G. J. Miškatović krivo razumije i nepravo tumači pomenuti natpis mojega članka, jer sam ja kazao, da su Srbi samo oni koji govore srpskijem jezikom bez razlike vjerozakona i mjesta stanovanja, a za Čakavce i Kekavce nijesam kazao da su Srbi.“<sup>21</sup>

## ZAKLJUČAK

Iz prikaznog se može zaključiti da priroda srpskog nacionalnog identiteta počiva na duboko utemeljenoj dvojnosti koja prethodi i samom nastanku novovekovne države. Dva dominantna koncepta protonacionalizma kod Srba suprotstavljeni su pre svega zbog različitog pogleda na modernizaciju društva i pogleda na promene

19 *Isto*, str. 37

20 Vuk Stefanović Karadžić, *Srbi svi i svuda*, Beč, 1849. [www.rastko.rs/filologija/vuk/vkaradzic-srbi.html](http://www.rastko.rs/filologija/vuk/vkaradzic-srbi.html), pristupljeno: 28. novembar 2015.

21 *Isto*.

uopšte. Na osnovu tog sukoba se mogu pronaći ishodišta sukoba među pionirima nacionalizma kada su u pitanju utilitaran ili idealistički pristup ostvarenja nacionalnih ciljeva.

Prva osa sukoba koju u okviru savremene političke elite možemo da identifikujemo je upravo ta, koja postoji u okviru onoga što bismo mogli da nazovemo nacionalno orijentisanom elitom. Čini se da je zbog oštine sukoba u vezi sa metodologijom izvođenja nacionalnih ciljeva koji datiraju još od Karađorđa Petrovića i Miloša Obrenovića, pa do danas, i došlo do zastoja u modernizaciji nacionalnog pokreta. Možemo da izvedemo tezu da je pri konačnom stvaranju moderne države, srpska nacionalna elita bila bez jasnog cilja kakvu savremenu nacionalnu svest hoće da „stvora“ kod svojih građana. Pretpostavka o uzroku te besciljnosti bi išla linijom koja bi trebalo da pokaže da nijedan od dva koncepta proto-nacije nije odneo konačnu pobjedu, a da pritom nije stvorena nekakva potpuno nova koncepcija. Mogli bismo izostanak pobjedničkog koncepta da objasnimo sklapanjem kompromisa koji je možda i počeo kompromisom koji su napravili Stratimirović i Dositej. U tom smislu Simeunović kaže sledeće: „Što se pak tiče njegovog okretanja pravoslavnoj crkvi na kraju života, ono je poprilično bilo motivisano i političko-patriotskom potrebom saradnje sa njom, konkretno sa Stratimirovićem, zarad uvećanja potencijala koristi po mladu srpsku državu i narod. Okretanje crkvi često nije i okretanje veri, Dositej u stvari ima pomešana osećanja i predstave o tome.“<sup>22</sup>

Zbog neuspeha da sprovede jasan nacionalni program srpska nacionalna država ostala je zaglavljena između monarhije i republike, konzervativnog i progresivnog, crne i bele ruke, Jugoslavije i Srbije, sekularnog ili koncepta teodulije. Druga osa sukoba je ona koja postoji i u savremenosti. Ona postoji između već pomenute nacionalno orijentisane elite sa jedne strane, i onoga što možemo da nazovemo građanski orijentisanom elitom. U svojoj novoj knjizi *Dominantna i neželjena elita* Latinka Perović se bavi tim pitanjem. U osnovi ovog sukoba stoji upravo oštro neslaganje o tome na kojim osnovama treba da bude izgrađena savremena Srbija država-nacija. Rešenje ovog sukoba leži u istoj osnovi, u pronalaženju kompromisa između konzervativnog i progresivnog koncepta društva. Jedini način da se prevaziđe decenijska pat pozicija beogradske elite jeste da se ona ujedini na temeljima modernizacije koja je propuštena i srpskog nacionalnog koncepta koji je nedovršen.

---

22 Simeunović, Dragan, *Novovekovne političke ideje u Srba*, knjiga prva, Institut za političke studije – Beograd i Pravni fakultet – Banja Luka, Beograd, 2003, str. 16.

## LITERATURA:

- Zbornik radova *Nacionalni identitet i religija*, Institut za političke studije, Beograd, 2013.  
Simeunović, Dragan, *Uvod u političku teoriju*, Institut za političke studije, Beograd, 2009.  
Simeunović, Dragan, *Novovekovne političke ideje u Srba*, knjiga prva, Institut za političke studije – Beograd i Pravni fakultet – Banja Luka, Beograd, 2003.  
Hobsbaum, Erik *Nacije i nacionalizam od 1780*, Filip Višnjić, Beograd, 1996.

## INTERNET IZVORI:

rastko.rs/, pristupljeno 28. novembar 2015.

**Dejan Jovanović**

## DUAL NATURE OF SERBIAN NATIONAL IDENTITY

### ABSTRACT

Different theories define the notion of nation and national identity in various ways. The common ground is that a nation is a community within which an individual possesses consciousness of its participation, sense of common values, historical memories and political will. In addition, nation and state are strongly connected. Some authors, most notably Hobsbawm, consider the modern nation inseparable from the state, and that the existence of state precedes the birth of a nation. There is a clear difference between what he calls „a proto nation“ and the modern nation. That difference is based on the role of the state.

We consider Hobsbawm's theoretical frame as a suitable one for research of the Serbian nation due to, at least, two reasons. The first reason is based on his political thought by which the Serbian nation is viewed with criticism, hence we consider it to be the barrier to any kind of author bias regarding this subject. Second reason we base on the fact that he actually has researched the nature of the Serbian nation. In addition to that, we find his theoretical frame suitable for explaining the dual nature of the Serbian nation.

Thus said, the research question of the paper is: What is the base of the Serbian national identity? It is necessary to analyze the nature of proto-nation of the Serbs which originates from the middle ages. At the same time we would analyze the ideas of Serbian nation building during the enlightenment period. In that way we will be able to form a thesis of a dual nature of Serbian national identity, and to form a model as well. Using that model we will be able to explain the historical development of the Serbian nation and nation-state.

POGLAVLJE II

PODIZANJE  
UPRAVLJAČKIH KAPACITETA



Snežana Dorđević\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## PODIZANJE KAPACITETA INSTITUCIJA – KREIRANJE ZAJEDNIČKOG LOKALNOG OMBUDSMANA ZA VIŠE OPŠTINA

### I ZNAČAJ I SMISAO KREIRANJA ZAJEDNIČKOG LOKALNOG OMBUDSMANA

#### *a. Zakonski ambijent i studija o lokalnim ombudsmanima*

Lokalni ombudsman je uveden kao opcioni institut Zakonom o lokalnoj samoupravi još 2002. godine sa namerom da se štite prava građana i podrži odgovornost i demokratizacija vlasti od lokalnog nivoa pa nadalje.<sup>1</sup>

U Srbiji je već od 2003. godine izabran jedan broj lokalnih ombudsmana: 2003 Kragujevac, Bačka Topola, Vladičin Han, Sombor, 2004 Zrenjanin, 2005 Niš i Šabac, 2007 Bečej. Pokrajinski građanski branilac (ombudsman) je formiran među prvima (2003).

Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. data je mogućnost da dve ili više opština imaju zajedničkog ombudsmana.<sup>2</sup>

\* Profesorka na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, mail adresa: sneska152@gmail.com. Članak je prilog konferenciji: Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu održanoj 6. novembra 2015. na FPN, u Beogradu.

1 Zakon je uredio da: „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti građanski branilac (ombudsman), koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obavestava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu, na njegov zahtev, daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuju se statutom i drugim opštim aktom.“ Videti Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 9/02, član 126.

2 „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju

Na ovaj način je stvorena interesantna *mreža ovih institucija* koja je u radu, i pored nekih manjih poteškoća, pokazala veliku solidarnost, spremnost na timski rad i spremnost zajedničkog rada i zalaganja na zaštiti ljudskih prava.<sup>3</sup>

OEBS je 2011. godine pokrenuo projekat snimanja kapaciteta i potencijala lokalnih ombudsmana u Srbiji.<sup>4</sup> Otvorilo se pitanje smisla postojanja lokalnih ombudsmana, načina rada, efekata te se došlo do saznanja koja potvrđuju da je ovaj institut izuzetno koristan, da je ponekad jedina nada građanima čija prava su često kršili mnogi organi. Građani ostvaruju veliki i važan deo svojih (ljudskih) prava pred organima opštine, tj. grada i organizacija čiji su oni osnivači (javna preduzeća ili ustanove). Lokalni ombudsman je, kao osoba koju poznaju svi građani u lokalnoj zajednici, bliži za građane nego nacionalni pa i pokrajinski ombudsman, te im je pravda na ovaj način dostupnija. Osim toga, zaštita prava u lokalnoj sredini predstavlja snažnu podršku demokratiji i vraćanju poverenja građana u sistem.

U tom smislu se došlo do zaključka da, iako su ombudsmani u lokalnim zajednicama nastajali u sredinama koje su bile demokratskije i progresivnije, dešavalo se da se lokalna politička elita uplaši ovog kontrolnog mehanizma i na razne načine ga sputava ili čak eliminiše (neobezbeđivanje bazičnih radnih uslova i sredstava za rad, pritisci, neisplaćivanje plata ili ponuda ombudsmanu, po isteku mandata, da bude načelnik uprave, posle čega se više uopšte ne bira ovaj institut).<sup>5</sup>

---

zajedničkog zaštitnika građana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se statutom i drugim opštim aktom.“ Videti: Zakon o lokalnoj samupravi, „Službeni glasnik RS“, broj 129/07, član 97.

- 3 U tom periodu nastaje još jedan broj ombudsmana kao što su 2008. godine Vračar, 2009. Beograd, Kraljevo, Smederevska Palanka, 2010. Novi Sad, Vranje, 2011. Subotica itd. Institut Nacionalnog ombudsmana je predviđen Ustavom iz 2006. godine i Zakonom o zaštitniku građana iz 2005. kao i amandmanima 2007, pa je shodno tome 2007. godine izabran prvi ombudsman Republike Srbije, a njegovi zamenici 2008. Videti: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, Peti deo, Uređenje vlasti, član 138. Zaštitnik građana i Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, broj 79/05, 54/07, str. 1–3.
- 4 Mreža lokalnih ombudsmana je u tom trenutku obuhvatala 20 opština i gradova. Ispostavilo se da ombudsmani u ovoj prvoj fazi imaju brojne probleme usled dečjih bolesti mlade demokratije, te da u Srbiji treba u većoj meri jačati demokratsku političku kulturu, kako javnosti, tako i političara i javnih službi na svim nivoima čemu ova institucija jako može doprineti. Videti: Đorđević, S., Milenković, D., Veljović, D.: *Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem*, OEBS, 2011.
- 5 Nacionalni ombudsman Saša Janković je na savetovanju u SKGO, ocenjujući domete rada lokalnih ombudsmana, dao preporuku da: „Akteri političke vlasti treba da imaju autentičnu, iskrenu svest o potrebi i koristi od nezavisne kontrole njihovog rada i rada onih koji sprovode njihove odluke; nužno je da budu spremni da se unapred odreknu uticaja na onog koga će izabrati za ombudsmana i dosledni u toj odluci čak i kada im njegove ili njene kritike odnose naklonost birača, potrebna je njihova volja da koriguju svoje postupke iako ih na to ne primorava sila, već samo dobri argumenti.“ Veoma je bitno da funkcija ombudsmana ne bude shvaćena kao deo raspodele partijskog plena, već kao obaveza odgovorne vlasti. Videti: Saša Janković, „Lokalni ombudsmani u Srbiji“, *Lokalna samouprava – propisi i praksa*, broj 4/10. Tema broja – „Lokalni zaštitnici građana u Srbiji“, str. 10.



### *b. Snaga i funkcionalnost mreže lokalnih ombudsmana*

Ombudsmeni u gradovima su većeg kapaciteta te uglavnom imaju službu, što je bitan preduslov za normalan rad. Ipak i dalje veliki broj ombudsmana, pretežno u opštinama, rade kao inokosni organi. Ma koliko da su ove osobe posvećene svom poslu, ovakav način rada je skoro nemoguć. Otuda je zaključak i preporuka da u svim sredinama lokalni ombudsmeni moraju imati *službu*, kao i svoj nezavisan račun kojim nezavisno raspolažu.

U tom kontekstu se i otvorilo pitanje jačanja mreže lokalnih ombudsmana i njihovih kapaciteta radi veće dostupnosti ove institucije, po mogućstvu, svim građanima Srbije. Kako nacionalni ombudsman, pa čak i pokrajinski ipak nisu dostupni na način kako to može biti lokalni, te kako se veoma često ljudska prava upravo i krše na lokalnom nivou, pisci studije su sugerisali da u narednom periodu treba sistemski raditi na ovim pitanjima.

U tom svetlu treba videti i osnivanje Asocijacije lokalnih ombudsmana 2012 godine.<sup>6</sup>

Polazeći od analize i datih preporuka, jedan broj opština je iskazao interes da uspostavi zajedničke ombudsmane (Vranje i opštine Pčinjskog okruga), zatim Bačka Topola i Mali Iđoš ili da preda postojećem ombudsmanu većeg mesta u nadležnost da obavlja dati posao i na njihovoj teritoriji (Topola i Rača prenose tu vrstu poslova na Ombudsmana grada Kragujevca). Predstavnici opštine Mali Iđoš razmišljaju i o tom modalitetu.

Projektni tim OEBS-a je tokom septembra i oktobra 2012. godine imao radne sastanke u sve tri sredine gde se razgovaralo sa svima bitnim akterima, sagledala se specifičnost situacije u tim sredinama i na toj osnovi je pripremljen *predlog mogućih modela organizacije i rada*, kako za te tri sredine, tako i potencijalno i za druge opštine koje bi želele da uvedu ovaj institut.

---

6 Asocijacija se posvetila podršci ovom institutu i profesiji, podizanju kvaliteta zakonske i druge regulacije ovog instituta u sistemu, razvoju mreže ombudsmana, identifikovanju i praćenju problema u radu, podizanju kvaliteta rada u svim oblastima kojima se ombudsmeni bave, podizati kvalitet rada i usluga koje se daju građanima, kao i razvijati međunarodnu saradnju. Asocijacija može posebno da pomogne u oblasti nezavisnih istraživanja, izrada studija, priručnika, lifleta i obaveštenja koje spadaju u polje kreativnog rada zaštitnika, koji ojačavaju prevenciju nastanka mnogih problema, a za koju ombudsmeni često nemaju dovoljno vremena od rešavanja brojnih, konkretnih problema građana.

## II. PRIMER TRI SREDINE U KOJIMA POSTOJI INTERES ZA FORMIRANJE ZAJEDNIČKOG ZAŠTITNIKA GRAĐANA

### A) Bačka Topola

Bačka Topola<sup>7</sup> je među prvim opštinama u Srbiji izabrala zaštitnika građana (2003. godina, Miladin Nešić). On ima dug staž jer radi već dva mandata i u svojoj praksi često dobija zahteve i građana Malog Idoša i nekih drugih okolnih opština za pomoć u slučaju kršenja njihovih prava. Kako su dobre rezultate njegovog rada osetili i građani ali i opština, polako se i kod predstavnika vlasti u Malom Idošu razvijala svest o potrebi uvođenja ovog instituta u ovoj multietničkoj i multikonfesionalnoj sredini.

Slika 1. Severnobački okrug



Izvor: en.wikipedia.org/wiki

Ove opštine tradicionalno imaju odličnu saradnju. Imaju zajednički centar za socijalni rad sa sedištem u Bačkoj Topoli a u Malom Idošu imaju istureno odeljenje sa zaposlenim službenicima koje plaća Idoš. Imaju zajedničku i prosvetnu inspekciju. Rezultati saradnje su izuzetno dobri, te u tom smislu razmišljaju i o zajedničkom ombudsmanu.

7 Opština Bačka Topola je u severnobačkom okrugu koji čini pored ove opštine, Mali Idoš i grad Subotica.

Bačka Topola ima oko 38.000 stanovnika veoma je razuđena (ima 600 km<sup>2</sup>), 23 naselja i 15 MZ. Opština Mali Idoš se sastoji od tri naselja, ima 12.000 stanovnika i etničko-verski je dosta kompleksna: Mali Idoš (katolički), Feketić (stanovnici su pretežno Mađari, posebne katoličke struje) i Lovćenac (Crnogorci, pravoslavci).

Gradonačelnica Bačke Topole uvodi sistem 48 kojim se prati i podiže kvalitet svih usluga koje pruža opština sa ambicijom da deo tog sistema postane i kancelarija zaštitnika građana. Mali Idoš je već uspostavio ovaj sistem te i na ovom projektu intenzivno saraduju.

Istraživanje o lokalnim ombudsmanima u 2011. godini je pokazalo da u mnogim sredinama zaštitinici građana često obavljaju poslove pravne pomoći (pa i medijacije i savetovanja građana) jer u Srbiji često služba pravne pomoći nije formirana, iako je to obaveza lokalne vlasti. Dešava se da i tamo gde je formirana nema dovoljne kapacitete te su rezultati njihovog rada slabi. Ova dva instituta i službe su upućeni na međusobnu saradnju i podršku. Zaštitnik Bačke Topole uspešno saraduje sa službom pravnom pomoći ove opštine (Bačka Topola ga ima, ali Mali Idoš ne). Otuda je nastala ideja da bi ove dve opštine mogle napraviti i zajedničku službu pravne pomoći, što bi značajno ojačalo ovu važnu delatnost. Postoji ideja da se ove službe povežu elektronski, da dele baze podataka i informacije, da održavaju sastanke i razmenjuju iskustva te da, skupa sa zaštitnikom, naprave dobar tim pomoći građanima.<sup>8</sup>

### *Uvođenje zajedničkog ombudsmana ili korišćenje postojećeg ombudsmana Bačke Topole*

Lokalni ombudsman Bačke Topole sam obavlja taj posao, nema svoju službu, te bi uključivanje Malog Idoša (moguće i Crnje, koja je takođe zainteresovana za zajedničkog ombudsmana), bila dobra prilika da se ojačaju njegovi kapaciteti i uspostavi služba.

U statutu Malog Idoša predviđeno je da imaju ombudsmana ali još nisu napravili odluku o imenovanju svog ili o zajedničkom zaštitniku sa Bačkom Topolom. Smatraju da ombudsman Bačke Topole odlično radi svoj posao i rado bi koristili njegove usluge, ali bi isto tako želeli da vide druge mogućnosti poput izbora zajedničkog ombudsmana itd.

Ova dilema otvara prostor da se ovim opštinama objektivno ponude dva modela. Prvi je da Mali Idoš (moguće i Crnja) koristi usluge lokalnog ombudsmana Bačke Topole. Druga je da ove dve (ili tri) opštine biraju zajedničkog ombudsmana.

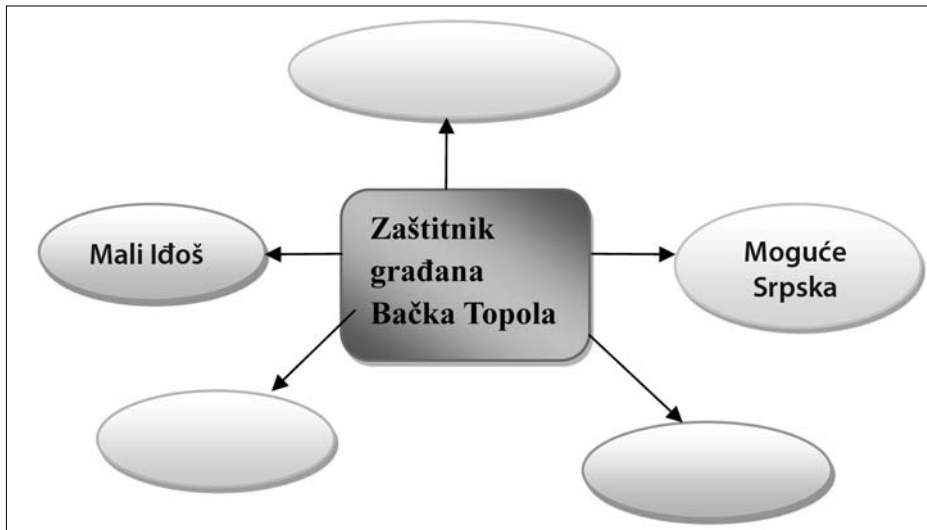
8 Ove ideje su u velikoj meri uslovljene problemima koje su reforme pravosuđa i zdravstva izazvale u životu građana ove dve opštine. Reforma pravosuđa je izmestila *sud* iz Bačke Topole u Suboticu (60 km), a u Bačkoj Topoli ostavila sud nižeg reda (sudsku jedinicu), što svim građanima pravi velike probleme, te pokušavaju da vrate nadležnost u Bačku Topolu. U isto vreme, reformom zdravstvene zaštite građani Idoša moraju da odlaze u Suboticu koja je udaljena 60 km od njihovog naselja, kraj postojećeg *doma zdravlja* u Bačkoj Topoli (na svega 12 km). Obe opštine ulažu veliki napor da vrate prethodno stanje, jer to građanima objektivno onemogućava dostupnost zdravstvenoj zaštiti i znatno podiže troškove građanima u novcu i vremenu, i to upravo u vreme krize kada su mnogi građani ostali bez posla i/li sa ozbiljno umanjnim prihodima.

### Model 1

U slučaju prvog modela bi svaka od opština koje su zainteresovane za ovu vrstu usluga, jednostavno dale saglasnost da Zaštitnik građana Bačke Topole obavlja ove vrste posla i za ove opštine. Ovo bi mogao i biti prvi korak, ukoliko je prihvatljiv i model 2 ali je iz nekih razloga trenutno neizvodljiv.

Sistematizacijom radnih mesta u svakoj od tih opština, korsinika usluga ombudsmana Bačke Topole, jednostavno se može uvesti pozicija za *imenovano lice za zaštitu ljudskih prava* u čijem opisu posla će stajati saradnja sa lokalnim ombudsmanom Bačka Topola. To je osnova saradnje i budućeg rada kancelarije ombudsmana u toj opštini, a kasnije ta osoba može biti birana za zamenika lokalnog ombudsmana ili ombudsmana.

Slika 2. Zaštitnik građana grada koji „opslužuje“ i okolne opštine



Izbor ombudsmana u prvom modelu je isti kao i do sada: bira ga skupština Bačke Topole i opštine korisnici se ne mešaju u proces izbora. Njima treba omogućiti da biraju zamenike (to može biti na primer, imenovano lice za zaštitu ljudskih prava ali može biti i u poziciji zamenika), koji bi radio/la u kancelariji ombudsmana u njihovoj opštini. Kako objektivno Ombudsman Bačke Topole i dati zamenik predstavljaju tim, otvara se pitanje da li bi o tom izboru zamenika trebalo da se čuje mišljenje i ombudsmana i na koji način (da ga predlaže, da se izjasni o kvalitetu izbora ili da se ne izjašnjava o tome, već da poštuje izbor i pokuša sa tom osobom da izgradi funkcionalni tim).

Primenom Modela 1. Ombudsman Bačka Topola bi dobio mogućnost da uspostavi službu i ojača njene kapacitete: dobio bi zamenika, povezao bi se sa kan-

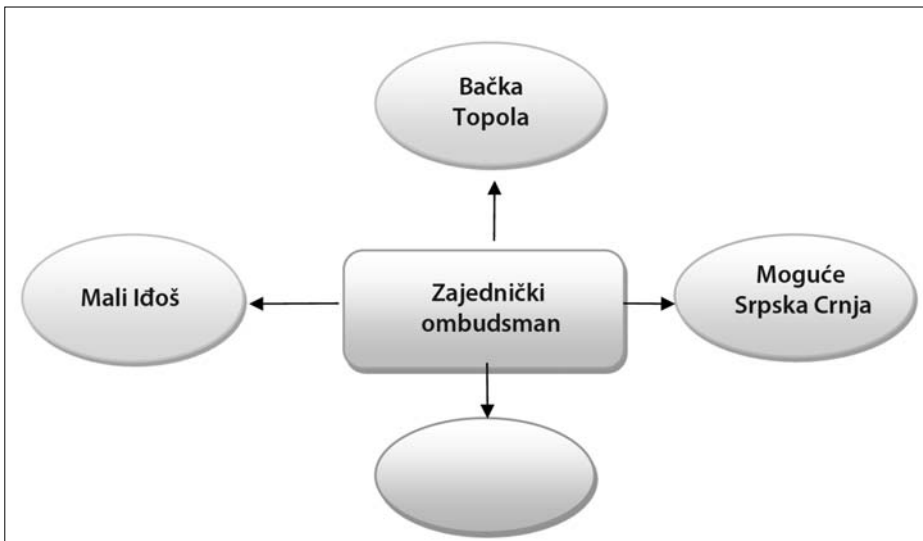
celarijom u drugoj opštini, finansijski bi služba ojačala te bi u tim okolnostima bilo moguće napraviti i poseban zajednički račun na koji bi obe (ili tri) opštine uplaćivale sredstva za njihov rad.

*Model 2*

U slučaju Modela 2, u kome se bira zajednički zaštitnik za više opština, opštine bi najpre potpisale sporazum o osnivanju zajedničkog ombudsmana (međusobno po osnovnim činiocima usaglašene odluke) kojima detaljno razrađuju sva pitanja bitna za ovaj proces.

Izradi dokumenata svakako prethode pripreme radnje koje obuhvataju dogovor ovlašćenih predstavnika (predsednik skupštine, predsednik opštine/grada) jedinica lokalne samouprave o ustanovljavanju zajedničkog zaštitinika građana. Ove pripreme su temelj kasnije saradnje i veoma je bitno da se kvalitetno obrade sva bitna pitanja za uspešno uspostavljanje i funkcionisanje ombudsmana: pitanje sedišta, načina organizacije (centrala, ispostave u opštinama), način rada službe, administrativno tehnički poslovi, način finansiranja, davanja izveštaja o predmetima i tako dalje.

Slika 3. Zajednički ombudsman



U ovom modelu se u nešto drugačijem (kompleksnijem svetlu) otvara pitanje načina izbora zajedničkog ombudsmana, kao i njegovih zamenika. Bilo bi logično da zajedničkog zaštitnika kao i da njegove zamenike, bira skupština svih opština u istoj proceduri. Ne bi, međutim, bilo nemoguće zamisliti sistem u kome se zamenici, ako rade samo u jednoj opštini, biraju u toj opštini (takođe od strane skupštine).

Smatra se da zbog prirode ovog organa, izbor uvek treba da vrši skupština, a ne izvršni organi (koji bi eventualno mogli učestvovati u procesu kandidovanja ali se iz ovog procesa nikako ne bi smele isključivati odborničke grupe).

Moguće da bi bilo korisno u procesu izbora napraviti zajedničku izbornu komisiju koja bi utvrdila principe izbora, procedure, raspisala konkurs, pregledala dokumente i materijale kandidata i predložila izbor ombudsmana i njegovih zamenika.

Koliko god da je izbor u ovom drugom modelu kompleksan, izgleda da je tek *proces opoziva složen i izazovan*. Logično je da se proces opoziva realizuje po istoj proceduri kao i kod izbora ali se otvara pitanje šta ukoliko je jedna opština nezadovoljna radom ombudsmana ali druga (ili druge dve) smatraju da ombudsman radi odlično. U anglosaksonskom pravu postoje pravni oblici koji omogućavaju relativno lak izlazak (ali i ulazak i priključivanje drugih opština ovoj mreži), dok je u našem pravnom sistemu to teško postići. Pogotovu ovaj proces čini komplikovanim obaveza da se pobroje sve opštine koje opslužuje, te bi izlazak neke od opština iz ove mreže zahtevala ogroman posao promene imena. Bilo bi veoma bitno pronaći što fleksibilniju formu za ulazak ili izlazak nezadovoljnih opština iz sistema lokalnog ombudsmana.

Izgleda prilično logično da *sedište* ovog zaštitnika bude u matičnoj opštini ali bi verovatno u skoro svim situacijama bilo prikladno da u drugim opštinama postoji neka vrsta prijemne kancelarije zaštitnika sa po jednim zamenikom da bi bili lakše dostupni građanima. Varijante mogu biti da je služba jedinstvena sa jednim sedištem i više kancelarija, ili da u centrali bude sedište a da u svakoj od kancelarija sedi po jedan zamenik ombudsmana. Ova organizaciona forma bi mogla biti ostavljena lokalnim samoupravama da ih uredi prema sopstvenoj potrebi (i tu bi forma mogla biti fleksibilna i promenljiva ako se ukaže potreba za promenom).

Formiranje zajedničkog ombudsmana sigurno uvećava *kapacitete službe*. Zahvaljujući informacionoj tehnologiji, ombudsman, zamenici i zaposleni u službi bi morali da se potruže da naprave što bolje baze podataka, da uspostave odličnu povezanost svoje centrale i prijernih kancelarija koje treba da su što dostupnije građanima i da obezbede što bolje informisanje građana o pravima i o vrsti usluga koju im zaštitnik može dati.

U pogledu *načina finansiranja* (Zakon o budžetskom sistemu) treba osmisliti mogućnosti da ovaj organ bude i finansijski nezavisan da bi mogao normalno obavljati svoje poslove. Kao nezavisan organ, zaštitnik mora imati *svoj račun* kojim, kao i svaki drugi javni organ (na primer nacionalni ili pokrajinski ombudsman), u skladu sa zakonom, nezavisno raspolaže.

Na taj račun opštine uplaćuju sredstva shodno dogovoru (na primer, procenat budžeta ili prema strukturi troškova službe). Pitanje je da li u ovoj fazi precizirati obavezu uplate i uvesti adekvatne sankcije za slučaj zadržavanje (tj. neuplaćivanja) sredstava. Zaštitnik ima pravo nesmetanog i direktnog raspolaganja sredstvima, naravno u skladu sa zakonom i propisima (kao uostalom i republički i pokrajinski Ombudsmani).

Prelazak sa Modela 1 na Model 2 može biti atraktivna opcija za neke opštine (gradove) u kojima trenutno ne žele da smene postojećeg ombudsmana, jer su zadovoljni njegovim radom. U tim uslovima je moguće doneti odluku kojom se iskazuje spremnost jedinica lokalne samouprave da osnuju zajedničkog ombudsmana, uz napomenu da postojeći ombudsman obavlja taj posao za dati broj opština do isteka njegovog mandata, a da će se onda ići na izbor novog, zajedničkog ombudsmana.

## B. Kragujevac

Slika 4 Šumadijski okrug



Izvor: en.wikipedia.org/wiki

Kragujevac<sup>9</sup> je izabrao među prvom opštinama u Srbiji ombudsmana (2003). On ima dva zamenika i još troje zaposlenih u svojoj službi. Ova služba i njeni pojedinci uložili su veliki napor da se popularizuje ovaj institut, da obogate kvalitet rada te da nesebično pomognu drugim gradskim i opštinskim ombudsmanima u radu. Ovo je jedna od najuspešnijih službi.

9 Kragujevac je glavni grad Šumadijskog okruga. U ovom okrugu postoji šest opština: Arandelovac, Topola, Rača, Batočina, Knić i Lapovo. Kragujevac ima pet gradskih opština (Stragari, Aerodrom, Stari grad, Stanova i Pivara) i 50 naselja. Ima oko 280.000 stanovnika, veoma je razußen (ima 836 km<sup>2</sup>). Opština Topola se sastoji od 31 naselja, ima 22.000 stanovnika i površinu od 356 km<sup>2</sup>. Opština Rača se sastoji od 22 naselja, ima 13.000 stanovnika i površinu od 216 km<sup>2</sup>.

Dve manje opštine (Topola i Rača)<sup>10</sup> su iskazale interes da i njihovi građani imaju mogućnost da koriste usluge lokalnog ombudsmana Kragujevca (građani ove dve opštine, kao i Knića se stalno javljaju ovom ombudsmanu, te im njihova kancelarija pomaže u rešavanju brojnih problema). Obe opštine imaju dosta problema sa kadrovima (ističu da im nedostaju pravnici, inspektori, ali i da zbog ograničenja iz uredbe Vlade i Ministarstva finansija nemaju uopšte mogućnost da primaju nove kadrove).<sup>11</sup>

Ombudsman Kragujevca ima kapacitet (dva zamenika i još dva stručnjaka) i voljan je da preuzme te nove poslove. Predstavnici grada Kragujevac nemaju ništa protiv da se ide na taj korak, spremni su da podrže jačanje ovog instituta i njegove mreže i uticaja. Oni ističu da su zadovoljni brojnim benefitima koje je ova služba donela, od rasterećenja gradske službe, jer veliki broj stranaka odlazi kod Ombudsmana, zatim, građani sada bolje znaju svoja prava a dodaju da je evidentno veće zadovoljstvo građana kvalitetom usluga. Jedina bojazan predstavnika grada se odnosila na to da li će novi poslovi smanjiti kapacitet službe za građane Kragujevca i da neće pasti dosadašnji kvalitet usluga, što su ombudsman i zamenik<sup>12</sup> odlučno demantovali kao mogućnost.

### *Korišćenje usluga postojećeg ombudsmana grada Kragujevca*

U ovom slučaju za Topolu i Raču je jedina opcija da naprave *sporazum* sa gradom Kragujevcem da koriste usluge ombudsmana kao i da naprave odgovarajuće izmene u statutu da mogu ovlastiti ombudsmana Kragujevca da obavlja za njih posao (sada ovo izgleda jedina moguća opcija, Model 1) ili da mogu imati zajedničkog ombudsmana sa drugim opštinama, moguće i ombudsmana za Šumadijski okrug, što trenutno nijedan od aktera nije pominjao kao realističnu opciju. Bez obira na opciju, sada sa Modelom 1 ili moguće u nekom kasnijem periodu sa Modelom 2, morali bi se doneti odgovarajući pravni dokumenti: saglasnost i odluka.

10 Ovaj interes su iskazali i predstavnici Knića, ali je sastanak organizovan za samo pomenute dve opštine.

11 Rača nema službu pravne pomoći (nema ni pravника, te jednom nedeljno dolazi pravnik iz Kragujevca da završi neophodne poslove), nema građevinsku, prosvetnu kao ni inspekciju za zaštitu životne sredine itd. U takvim slučajevima bi bilo veoma značajno omogućiti da se za veći broj manjih opština formiraju zajednički organi.

12 Ombudsman Milica Vuletić i zamenik Mihailo Ignjatović.



*Pojednostavljeni Model 1*

U praktičnom smislu opštine korisnici usluga Ombudsmana Kragujevca, očekuju da se uspostavi kancelarija<sup>13</sup> u koju bi dolazio jednom nedeljno ombudsman (ili zamenik), te bi u tom smislu opštine korisnici obezbedili sredstva za prevoz i dnevnice kancelariji ombudsmana Kragujevca.

Ombudsman bi imao obavezu da profesionalno obavlja svoj posao, rešava predmete, daje mišljenje, ukazuje na kršenje ljudskih prava, neregularnosti i neadekvatan način rada uprave i službi ustavnova i javnih preduzeća čiji je osnivač opština, kao i da jedanput godišnje podnosi izveštaj (ili informaciju) određenoj opštini o broju, strukturi predmeta.

Slika 5. Zaštitnik građana grada koji „opslužuje“ i okolne opštine



Ovaj model se smatra pojednostavljenim jer opštine korisnici uopšte ne biraju niti osnivaju svoje kancelarije.<sup>14</sup> Samim tim se i pitanje izbora omubdsmana, pa i zamenika za njih uopšte ne otvara.

U ovom sistemu je posebna pogodnost da je služba ombudsmana Kragujevca već razvila kapacitete te da će širenje poslova na druge opštine povećati funkcionalne kapacitete, proširiti mrežu uz izvesnu finansijsku podršku realizaciji datih poslova (što bi na primer u Bačkoj Topoli bilo teško izvodljivo za jednu osobu).

13 Oni bi obezbedili prostor, OEBS opremu.

14 Razlog je jer nemaju mogućnosti da same uključe nijednog pojedinca koji bi mogao da opslužuje prijemnu kancelariju ombudsmana u svojoj opštini.

## C. Vranje

Slika 6. Pčinjski okrug



Izvor: en.wikipedia.org/wiki

Interesantno je da je Vladičin Han još od 2003. godine imao lokalnog ombudsmana. Osobi koja je obavljala ovaj posao je, posle isteka mandata 2008. godine, ponuđena pozicija načelnika opštine, što je i prihvatio. Posle toga nije biran novi ombudsman (istovetan slučaj je sa Somborom).

Vranje<sup>15</sup> je 2011. osnovalo lokalnog ombudsmana. Lokalni ombudsman Vranja (Maja Jovanović) nema svoju službu već sama obavlja ovaj posao. Marta 2012. doneta je odluka da treba da ima dva zamenika (za prava deteta i za manjinska prava). Doneta je i odluka o koeficijentu o plati (da plata bude u nivou načelnika), ali obe odluke su prekršene. Zamenici nisu izabrani a plata ombudsmana je znatno niža od predviđene.

Interesantan podatak je da je Vranje, zajedno sa Surdulicom, Trgovištem i Vladičinim Hanom *potpisalo sporazum o zajedničkom ombudsmanu*. Urađena je i odluka kao dokument koji bi trebalo sve opštine da potpišu, međutim, usled promene vlasti u ovim opštinama, ovo pitanje kao manje bitno biva potpisano i zapostavljeno, te odluke nisu potpisane.

Bujanovac, Preševo kao i Medveđa (Medveđa je u Jablaničkom okrugu) imaju kancelarije, kao neku vrstu ispostave, nacionalnog ombudsmana.

Na sastanku u opštini Vranje, bili su pozvani predstavnici svih opština Pčinjskog okruga i došli su svi sem predstavnici Bosilegrada, mada je napomenuto da su i oni zainteresovani za ovaj institut. Smisao sastanka je bio da se napravi neka vrsta preliminarnog dogovora u vezi sa uspostavljanjem saradnje na ovom pitanju.

15 Vranje je sedište Pčinjskog okruga. Čini ga još šest opština: Vladičin Han, Surdulica, Bosilegrad, Trgovište, Bujanovac i Preševo. Vranje ima 83.500 stanovnika, 105 naselja i prostire se na 860 km<sup>2</sup>.

### *Uvođenje zajedničkog ombudsmana ili korišćenje postojećeg ombudsmana grada Vranja*

Većina predstavnika opština se izjasnila da bi bila za *model regionalnog ombudsmana* (ombudsmana Pčinjskog okruga), sa sedištem u Vranju. Prisutnima se činila odlična ideja da u svakoj opštini bude kancelarija sa zamenikom (Vladičin Han, Surdulica i Bosilegrad bi, kažu mogli da imaju zajedničkog zamenika, koji bi mogao lako da opslužuje ovu teritoriju).<sup>16</sup>

U predlogu za zajedničkog ombudsmana, ističu da treba da ga biraju skupštine (kao i pojedinačnog) i da bi se izbeglo svojevrsno uplitanje partija bilo bi dobro da se obezbedi podrška 2/3 skupštine. Svi su istakli da je bitno da se precizno utvrde svi organizacioni i tehnički detalji (troškovi rada, kapaciteti službe, sredstva za opremanje i plate itd.).

### *Preporuka*

Za Vranje i opštine Pčinjskog okruga izgleda da Model 2 predstavlja izvodljivo i svima prihvatljivo rešenje. Ono bi podrazumevalo donošenje saglasnosti o izboru zajedničkog ombudsmana a potom odluku svake pojedinačne opštine sa detaljnom razradom svake od bitnih tema.

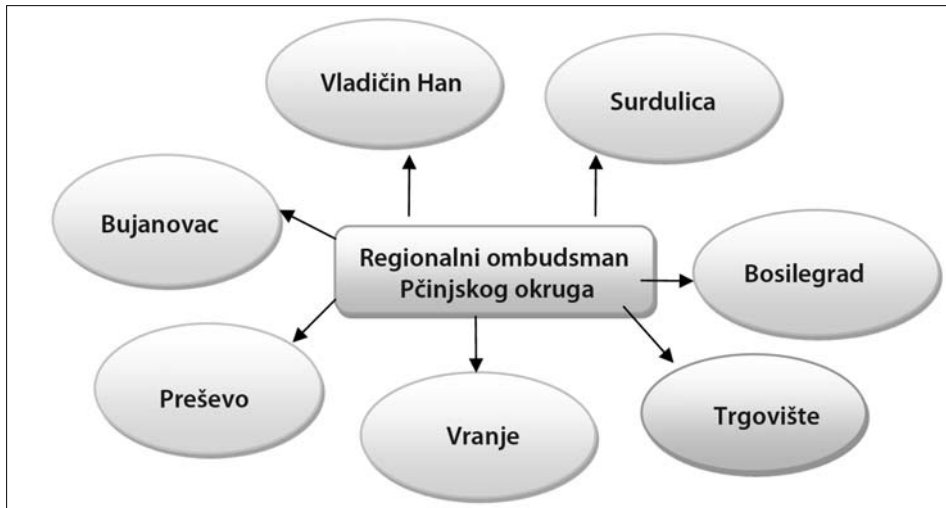
I za ovu sredinu važi pravilo da su kvalitetno urađene pripreme radnje i precizan dogovor ovlašćenih predstavnika (predsednik skupštine, predsednik opštine/grada) grada Vranja i opština, o svim bitnim pitanjima koje podrazumeva uspostavljanje ovog instituta, pretpostavka uspešne realizacije ovog posla.<sup>17</sup> Veoma bitno pitanje koje se nametnulo i u razgovorima predstavlja način finansiranja ove službe, jer predstavnici Vranja ne bi želeli da to ostane obaveza samo ovog grada.

---

16 Sve opštine Pčinjskog okruga su zajedno realizovale veoma zahtevan projekat organizacije regionalne deponije, pa u skladu sa tim smatraju da nema razloga da ne budu uspešni i u osnivanju zajedničkog, regionalnog ombudsmana. Smatraju, da je lokalni ombudsman veoma koristan instrument jer ljudi veliki deo poslova ostvaruju na lokalnom nivou (ističu da se materija *Aquis Communautaire* 75% odnosi na pitanja koja se realizuje na nivou lokalne vlasti, te je korisno podići kapacitete ovog kontrolnog instrumenta). Ocenili su da je bitno povećati znanja o ljudskim pravima i o potrebi njihove zaštite. Pored toga, kroz saradnju sa evropskim zemaljama (posebno skandinavskim) uvideli su korisnu praksu uspostavljanje saradnje i kreiranje zajedničkih organa radi racionalizacije, štednje, kao i podizanja kapaciteta, efektivnosti i efikasnosti u radu.

17 Razgovori bi morali definisati: pitanje sedišta, način izbora regionalnog ombudsmana, broj i način izbora zamenika ombudsmana, način organizacije cele službe (centrala, ispostave u opštinama) uključujući i načelno ideju o povezanosti, opremi, informacionom sistemu koji podržava ovu službu pa načelno do pitanja načina rada službe (omogućiti dostupnost ombudsmana i zamenika svim građanima, kao i preciziranje obaveze kancelarije regionalnog zaštitnika da svakoj od opština podnosi izveštaj o strukturi predmeta, identifikovanim problemima itd.).

Slika 7. Regionalni zaštitnik građana Pčinjskog okruga



U ovim dogovorima bi se morao urediti *načina izbora* zajedničkog ombudsmama, kao i njegovih zamenika.<sup>18</sup> Verovatno je najbolji način izbora ovog organa kreiranjem *zajedničke izborne komisije* koja bi utvrdila principe izbora, procedure, raspisala konkurs, pregledala dokumente i materijale kandidata i predložila izbor ombudsmana i njegovih zamenika. Asocijacija lokalnih ombudsmana bi mogla osmisliti neki način uključivanja u ove procese savetima i sugestijama, jer ponekad i pored dobre volje, lokalni političari zaborave značaj pomenutih principa. Ovakav način izbora, u kome se ističu kriterijumi profesionalnosti, iskustva u zaštiti ljudskih prava i digniteta pojedinaca treba podržavati i negovati, jer se tako i sami ombudsmeni štite od nevidljivih ali jakih „obaveza“ prema političkim centrima ili pojedincima koji su ih izabrali.<sup>19</sup>

I u ovoj sredini će se otvoriti pitanje uslova za *opoziv*.<sup>20</sup>

- 18 Bilo bi logično da zajedničkog zaštitnika kao i da njegove zamenike, bira skupština svih opština u istoj proceduri. Prilično je legitimna opcija da zamenici budu birani u toj opštini a samo potvrđeni kao deo tima regionalnih ombudsmana od strane drugih skupština. Preporučljivo je da izbor uvek treba da vrši skupština, a ne izvršni organi (koji može učestvovati u procesu kandidovanja ali se iz ovog procesa nikako ne bi smele isključivati odborničke grupe). Od velikog je značaja ovaj organ ne posmatrati kao deo partijskog plena i isključivo se rukovoditi profesionalnim i ljudskim kapacitetima kandidata.
- 19 Kako je naš politički prostor jako kontaminiran uticajem partokratije, dominantnim diktatom partijskih principa koje relativizuju, a često i potkopavaju demokratske vrednosti, uticajem nevidljivih centara moći, korupcijom, umešanošću, čak i kriminala, u javne poslove, fazi izbora (i još pre opoziva) treba sistemski posvetiti posebnu pažnju.
- 20 Treba biti veoma pažljiv u formulaciji tih uslova da ne bi dolazilo do zloupotrebe tih pravila radi sprečavanja kontrole od strane ovog organa. Posebno je izazovna situacija u kojoj je jedna ili više opština nezadovoljna radom ombudsmana ali preostale misle da radi odlično. Kao što

Na sastanku su svi istakli da je logično da *sedište* ovog zaštitnika bude u Vranju, ali bi verovatno u skoro svim situacijama bilo prikladno da u drugim opštinama postoji neka vrsta prijemne kancelarije zaštitnika sa po jednim zamenikom da bi bili lakše dostupni građanima (Vladičin Han, Surdulica i Bosilegrad su istakli da bi mogli imati zajedničkog zamenika). Varijante mogu biti da je služba jedinstvena sa jednim sedištem i više kancelarija koje ombudsman i zamenici posećuju, ili, što je na sastanku istaknuto kao povoljniji model, da u centrali bude sedište a da u svakoj od kancelarija sedi po jedan zamenik ombudsmana iz tih opština. Treba imati na umu da su organizaciona pitanja vezana za što veću funkcionalnost sistema, te je kao takvu treba i urediti (bitne principe urediti a omogućiti da se prema potrebi neki aspekti organizacije mogu menjati, prilagođavati potrebama i usavršavati).

Kako je zaštitinica građana Vranja inokosni organ bez svoje službe, ovaj proces formiranja zajedničkog ombudsmana sigurno uspostavlja službu i uvećava njene kapacitete (organizacione, kadrovske, finansijske i funkcionalne). Zahvaljujući informacionoj tehnologiji, ombudsman, zamenici i zaposleni u službi bi mogli napraviti kvalitetne baze podataka, obezbediti odličnu povezanost centrale i prijemnih kancelarija, da građanima obezbede dostupnost, što bolje informacije o pravima i o vrsti usluga koju im zaštitnik može dati.

Pitanje *načina finansiranja* (Zakon o budžetskom sistemu) je veoma bitno. Ovaj organ treba da ima svoj račun (kao i svaki drugi javni organ, na primer nacionalni ili pokrajinski ombudsman), da predlaže budžet i mora imati pravo da nesmetano koristi sredstva, u skladu sa zakonom. Da bi mogao normalno obavljati svoje poslove, ovaj organ mora biti finansijski nezavisan.<sup>21</sup>

### Model 1

Za slučaj da se to ispostavi kao trenutno neizvodivo rešenje (može se, teorijski posmatrano, desiti i takva situacija) moglo bi se kao prelazno rešenje ići na Model 1 kojim se opštine koje su zainteresovane mogu angažovati ombudsmana Vranja da obavlja i za njih posao. U tom slučaju postoje dve varijante:

- a. *jednostavnija varijanta* koja podrazumeva da se formira samo kancelarija dok ta opština ne bira nekoga na poziciju zamenika, niti postavlja neko lice

---

je i ranije pomenuto, trebalo bi pronaći fleksibilnije rešenje koje omogućava pristupanje ovom institutu ispunjavanjem nekih uslova (ulaganje sredstava, opremanje prijemne kancelarije itd.), ali i izlaženje iz sistema u nekim uslovima, čime se ne bi pravio problem organu i opštinama koje su zadovoljne njegovim radom.

- 21 Opštine uplaćuju sredstva na taj račun shodno dogovoru. Na primer, prema strukturi troškova službe na određenoj teritoriji, o čemu bi najpouzdanije podatke mogla imati sama služba ombudsmana. Pitanje je da li u ovoj fazi precizirati obavezu uplate i uvesti adekvatne sankcije za slučaj zadržavanje (tj. neuplaćivanja) sredstava. Zaštitnik ima pravo nesmetanog i direktnog raspolaganja sredstvima, naravno u skladu sa zakonom i propisima (kao uostalom i republički i pokrajinski Ombudsmani).

za poslove zaštite ljudskih prava i uz opis poslova koji obuhvata i saradnja sa ombudsmanom Vranja.

- b. *složenija varijanta* je da ta opština bira takvo lice ili čak i zamenika ombudsmana, što bi tražilo donošenje odluke o načinu izbora zamenika.

Moguć je i prelazak sa Modela 1, na Model 2 kojim se ne želi smena postojećeg ombudsmana, jer su zadovoljni njegovim radom. U tim uslovima je moguće doneti odluku kojom se iskazuje spremnost jedinica lokalne samouprave da osnuju zajedničkog ombudsmana, uz napomenu da postojeći ombudsman obavlja taj posao za dati broj opština do isteka njegovog mandata, a da će se onda ići na izbor novog, zajedničkog ombudsmana.

## ZAKLJUČAK

Predlog mogućih modela organizacije i rada zajedničkog ombudsmana ili ovlašćenja za obavljanje date vrste poslova od strane postojećeg ombudsmana, treba da sadrži.

**Model 1.** Prenošnje poslova na postojećeg ombudsmana, bez izbora zamenika ili sa izborom osobe za zaštitu ljudskih prava u čijem opisu posla stoji saradnja sa ombudsmanom date opštine (grada):

1. Saglasnost da postojeći ombudsman obavlja poslove i za neke druge opštine;
2. Odluku svih opština kojima se detaljnije uređuju ta pitanja:
  - a. varijanta jednostavnijeg tipa kada se ne biraju kadrovi već samo obezbeđuje prostor, kancelarija, oprema i sredstva za putne troškove i dnevnice ombudsmana, i
  - b. varijanta složenije vrste kada se ide na uvođenje u sistematizaciju radnih mesta pozicije zaštitnika ljudskih prava u čijem opisu posla stoji saradnja sa ombudsmanom te opštine (grada),
  - c. varijanta složenije vrste kada se ide na izbor zamenika ombudsmana,
  - d. u ovoj poslednjoj varijanti u statutu treba navesti da se uspostavlja kancelarija ombudsmana.

**Model 2.** Formiranje zajedničkog ombudsmana

1. Saglasnosti o formiranju zajedničkog ombudsmana za više opština (gradova).
2. U statutu svih opština treba uneti da se uvodi ovaj organ.
3. Odluku svih opština kojima se detaljnije uređuju ta pitanja:
  - a. Sedišta zajedničkog ombudsmana;

- b. Strukture ove službe: ombudsman, vrsta zamenika – po oblastima ili po opštinama i njihov broj;
- c. Način izbora i reizbora ombudsmana i zamenika;
- d. Organizacija službe (podela posla, administrativni poslovi, kancelarije po opštinama, povezanost i baze podataka);
- e. Finansiranje: postojanje računa ovog organa, procedura kreiranja i usvajanja budžeta, samostalno raspolaganje budžetom.

## LITERATURA

1. Đorđević S., Milenković D., Veljović D. *Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem*, OEBS, Beograd, 2011.
2. Lilić Stevan, Milenković Dejan, Kovačević-Vučo Biljana *Ombudsman* (međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2000.
3. Milosavljević Bogoljub *Komentar zakona o zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2000.
4. *Ombudsmen, Parliamentary Commissioners, Mediator and Persons discharging similar functions in Member States of the Council of Europe*, Comparative Study (1997) Strasbourg, Doc H/ Ombudsman.
5. Radinović Dragan, *Ombudsman i izvršna vlasti*, Službeni glasnik, Savet za državu upravu, Beograd.
6. Teofilović Petar, *Problemi u radu Pokrajinskog ombudsmana*, u radnom materijalu *Institucija ombudsmana, da li je moguće doneti zakon koji štiti interesa građana* (Vodić kroz praktičan rad ombudsmana), Centar za razvoj Srbije, Beograd, 2005.
7. Teofilović Petar, *Lokalni ombudsmani u Srbiji*, u publikaciji, *Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Beograd, 2011.

## Članci

1. Janković Saša, „Lokalni ombudsmani u Srbiji“, *Lokalna samouprava – propisi i praksa*, broj 4/10. Tema broja – „Lokalni zaštitnici građana u Srbiji“.
2. Lilić Stevan, *O razlozima usled kojih je Ustav Srbije iz 1990. izostavio instituciju ombudsmana?* Arhiv za pravne i društvene nauke, 1991, br. 2–3.

## Zakoni i druga akta

1. *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, Peti deo, „Uređenje vlasti“, član 138. *Zaštitnik građana*.
2. Zakon o lokalnoj samopravi, „Službeni glasnik RS“, broj 9/02 i 129/07.
3. Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07.
4. Zakon o pokrajinskom ombudsmanu, „Službeni list APV“, broj 23/02.

Web strane: [www.omnieurope.info/uk/gesetz\\_zuerich\\_uk](http://www.omnieurope.info/uk/gesetz_zuerich_uk).

**Snežana Đorđević**

## UPGRADING INSTITUTIONAL CAPACITIES – CREATION OF MUTUAL LOCAL OMBUDSMAN FOR MULTIPLE MUNICIPALITIES

This article deals with the possibility to increase the number of citizens of Serbia that can get a chance to use services of local ombudsman. It often turns out in practice that this institution is the only protector for citizens from local administration.

Serbia introduced local ombudsman as institute by law (2002) and the law in 2007 stipulated the possibility that two or more municipalities establish mutual ombudsman.

However, this process of founding mutual ombudsman in practice was burden with a number of problems. Mostly, the existing ombudsman acts as a kind of help for citizens in neighboring municipalities (citizens alone find way to this ombudsman) instead of establishing legitimate body as it is regulated by law.

In order to solve these practical problems, and to give all citizens of Serbia equal chance to protect their interest from local administration, three researches had been implemented (Bačka Topola, Kragujevac and Vranje with a number of smaller neighboring municipalities). These three cities, with their different and specific circumstances, were good base for creation of two models. In future, all cities and municipalities can choose between these models, based on their specific needs.

**Main words:** local ombudsman, local administration, justice availability, protection of citizens interests, ombudsman network.



Dejan Milenković\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## ZNAČAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U PODIZANJU UPRAVLJAČKIH KAPACITETA JAVNE UPRAVE U SRBIJI

### UVOD

Podsystem upravljanja ljudskim resursima (*Human Resource Management* – u nastavku teksta: HRM) u sistemu javne uprave, predstavlja jedan od kamena temeljaca njene uspešne reforme. Poslednjih decenija u svetu dominantni menadžerski pristup u javnoj upravi (New Public Management), koji insistira isključivo na njenim ekonomskim vrednostima (tzv. tri e pristupa – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost) zahtevao je značajne promene kako u upravnoj funkciji i strukturi, tako i u HRM. Prema mišljenju pojedinih svetski poznatih autora, svaka organizacija u javnom sektoru treba da deluje kao i privatna korporacija, odnosno da podržava tržišni model ponašanja.<sup>1</sup> Prenošnje principa upravljanja privatnim organizacijama u javnu upravu, zahteva i stvaranje novog podsistema HRM. Ova važna karika reforme, u Republici Srbiji još uvek nije sprovedena. Kako bi se kreirao uspešan HRM sistem u javnoj upravi, potrebno je najpre, početi od specifičnosti upravne organizacije. One, polazeći od sistemskog pristupa, s jedne strane ograničavaju „neposredno“ prenošenje HRM principa iz privatnog sektora u javnu upravu. Zato u domenu organizacionih nauka, možemo tvrditi da je HRM u javnoj upravi podvrsta u okviru HRM, odnosno podsistem u okviru ovog sistema, koji se, usled specifičnosti upravne organizacije odnosno još šireg, upravnog/ih sistema, postepeno sve više izdvaja iz nje i sa njom se ne može u potpunosti izjednačiti. S druge strane, svakako da u sadržaju upravljanja ljudskim resursima i privatnom sektoru i javnoj upravi ima određenih „dodirnih“ tačaka, te da bi se principi HRM mogli preneti, uz određene modifikacije i u javnu upravu. Problem jeste u tome, što ne postoji sveobuhvatno istraživanje o tome koji principi HRM i na koji način bi mogli biti

\* dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

1 Christopher Hood, „A Public Management for all Seasons?“ *Public administration*, Vol. 69, Issue 1, 1991, pp. 3–19.

prilagođeni i preneti u upravni sistem/me. Da li se može zamisliti identičan sistem HRM u „Maksiju“ kao velikoj privatnoj korporaciji za ogromnim „lancem“ prodavnica u kojima se prodaje roba namenjena ishrani i širokoj potrošnji i u jednom ministarstvu? Da li se posao zaposlenog u takvom lancu može poistovetiti sa poslom državnog službenika? Svakako da ne. A da li se radi efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti na HRM u javnoj upravi u duhu NPM mogu uz određene modifikacije primeniti principi privatnog sektora? Odgovor je naravno potvrđan. U sličnostima i razlikama u upravljanju javnom i privatnom organizacijom, i kroz uvažavanje specifičnosti upravnog/ih sistema, dalje treba tražiti i specifičnosti kadrovskog menadžmenta u javnoj upravi, pa tek zatim izvesti zaključke o njenim karakteristikama i mogućem prilagođavanju. Pošto je reč o sadržinski suštinskom istraživanju, ono svakako premašuje mogućnosti ovog rada. Ali ukazivanjem na određene specifičnosti upravnog/ih sistema, organizacije i funkcije ovog sistema, kao i kadrovskog menadžmenta u njemu, možemo doći do određenih zaključaka u kom pravcu treba temeljiti politike reformi upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi u Srbiji. Sadašnja Vlada, čini se, pribegava brzim, ishitrenim i *ad hoc* rešenjima koji su prvenstveno u funkciji ekonomske vrednosti javne uprave.<sup>2</sup> To čini savremeni koncept uprave i upravljanja u Republici Srbiji manje humanističkim, više neoliberalnim i svakako ne u funkciji ostvarivanja drugih značajnih vrednosti javne uprave koje ne treba zanemariti: pravne, političke, socijalne i ekološke.

## POJAM ORGANIZACIJE I KADROVSKI MENADŽMENT

Naše doba je – doba organizacije. Organizacija je veoma star izum. Prema nekim mišljenjima, ona je proizvod čovekovog prilagođavanja prirodi, i naročito, njegove težnje da je promeni. Organizacija je dakle stara, koliko i ljudska istorija.<sup>3</sup> Međutim, naučno proučavanje organizacije praktično je tek počelo, a mesto i uloga „organizacionih nauka“ u sistemu nauka još uvek je predmet brojnih istraživanja.

Prvi problem na koji u ovom slučaju nailazimo jeste pojam „organizacionih nauka“. Iako je on opšteprihvaćen, izostaje jasan odgovor o naukama, pa i skupu problema koji obuhvataju. Činjenica je da istraživanja organizacije profitno orijentisanih subjekata ima najviši intenzitet i srazmerno tome i rezultate. Početkom druge decenije XXI veka može se postaviti pitanje apstrahovanja pojedinih

2 Napomena: Jedan od primera takvih ishitrenih rešenja je Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, „Službeni glasnik RS“, broj 68/15 u kome je posredno sadržana diskriminatorna odredba po kojoj ženama radni odnos prestaje ranije nego muškarcima sa 60,5 godina. Ustavni sud je tim povodom, doneo privremenu meru kojom se do daljeg obustavlja primena ovog zakona. Ustavni sud je po predmetu Iuz-244/2015 dana 9. oktobra 2015. godine doneo rešenje o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata ili radnji preduzeti na osnovu člana 20. ovog zakona.

3 Uporedi: Dragoljub Kavran, *Nauka o upravljanju – organizacija, kadrovi, rukovođenje*, Naučna knjiga, Beograd, 1991, str. 1–4.

organizacionih nauka i njihovog razgraničenja sa drugim naukama. Međutim, struktura organizacionih nauka nije podrobnije razmatrana. Područje istraživanja se sve više širi, uz sve prisutnije prodiranje u suštinu problema. Ove napore ne prati težnja da se izvrši odgovarajuća sistematizacija područja istraživanja organizacija. Nju takođe otežava i suprotna tendencija – tendencija integracija znanja različitih nauka. Različite nauke često razmatraju istu pojavu, svaka iz svog ugla, ali tada granice u istraživanju postaju ograničavajući činilac. Različiti stepen interesovanja za neki problem utiče na intenzitet i domet istraživanja nije podjednak u naukama koje se graniče. Istovremeno, predmet istraživanja organizacije se širi, sve više ulazeći u sve pore društvene stvarnosti. Samo podsećanja radi, može se ukazati na probleme, u: organizaciji javne uprave kao predmet pravnih i političkih nauka; organizaciji u oblasti kulture u sociologiji; hijerarhijski strukturisanim organizacijama u pravosuđu, zdravstvu, obrazovanju... ; probleme u organizaciji treninga i takmičenja u sportu; organizaciji proizvodnje u industrijskim preduzećima i poljoprivrednim gazdinstvima; organizacije naučnih istraživanja... Činjenica je da mnoge nauke razmatraju istu pojavu, pa granice u istraživanju neke nauke postaju prepreke koje treba prevazilaziti. Ali činjenica je da se organizacione nauke, na neki način u sistemu nauka u nesumnjivoj vezi i koleraciji i vezi sa svim ostalim naukama.<sup>4</sup>

Problem sa kojim se suočavaju organizacione nauke doprinosi i pojam „organizacija“. Organizacija je dinamička pojava koja je u stalnom i neprekidnom menjanju. Dok se u prošlosti, polazeći od klasične teorije organizacije na organizaciju gledalo u smislu „univerzalnog organizacionog modela“ koji je determinisan izvesnim skupom principa, u drugoj polovini XX veka se od ovog odustalo, jer se pojavila potreba za većom fleksibilnošću svih elemenata organizacije da bi se odgovorilo izazovima unutar i izvan organizacije, a neki od klasičnih principa, se u nekim okolnostima mogu, a u nekim ne mogu primeniti.<sup>5</sup>

Tako se danas pojam „organizacija“ na različite načine određuje i definiše u naučnim radovima autora iz Srbije i sa bivših jugoslovenskih prostora: „Organizaciju možemo definisati kao jedinstvo elemenata: ljudi, sredstava i oblika organizacionog povezivanja usmerenih na ostvarivanje zajedničkog cilja.“<sup>6</sup> „Organizacija je ciljno orijentisani sistem usklađenih odnosa između ljudi, zadataka, izvora i upravljačkih aktivnosti.“<sup>7</sup> „Organizacija je takva društvena struktura u kojoj skupina ljudi ostvaruje određeni cilj, uspostavivši između sebe trajne odnose u radu i primenjujući unapred utvrđene modele rada.“<sup>8</sup>

4 Uporedi: Vladimir Nikolić, Dejan Milenković, Tatjana Tanasković; „Istraživanje organizacionih nauka u periodu postmoderne“, *Politička revija*, broj 3/11.

5 Uporedi: Ranko Orlić, *Kadrovski menadžment*, Zoran Damnjanović i sinovi, Beograd 2005, str. 15–16.

6 Dragoljub Kavran, Beograd, 1991. str. 2–3.

7 Uporedi: Ranko Orlić, 2005, str. 15.

8 Uporedi: Eugen Pusić, *Upravne organizacije – interakcija, struktura, interes*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 107.

Ipak, mogli bismo da zauzmemo principijelni stav da su pet osnovnih karakteristika (elemenata) svake organizacije sledeći: (1) cilj organizacije; (2) zadaci organizacije; (3) sredstva; (4) unutrašnja organizaciona struktura i upravljanje; i (5) kadrovi.

Poslednja dva pitanja otvaraju pitanje da li u sistemu organizacionih nauka, kada je reč o HRM govorimo o nauci o upravljanju ili nauci o kadrovima. Ako se vežemo samo za četvrti element, onda možemo da govorimo o nauci o upravljanju. Ako govorimo samo o petom elementu govorimo o nauci o kadrovima. Čini se, međutim, da HRM obuhvata oba poslednja elementa: bez upravljanja i unutrašnje organizacione strukture ne možemo da govorimo ni o kadrovima i obrnuto, bez kadrova nema ni organizacije a ni upravljanja. Zato menadžment ljudskih resursa zapravo jeste obuhvaćen kroz dve „organizacione“ nauke: nauke o upravljanju i nauke o kadrovima (kadrovski menadžment).

Rekli smo već da od vrste organizacije zavise i drugi elementi organizacije, a i svi prethodno pomenuti „opšti“ elementi svake organizacije na neki način jesu „sepcifični“ i razlikuju se od „tipa“ do „tipa“ organizacije. Znači, ne možemo da govorimo u istim ciljevima profitnih, neprofitnih i drugih organizacija, ili državne organizacije, ili posebne organizacione podstrukture organa uprave u okviru izvršne vlasti na centralnom nivou – organa državne uprave,<sup>9</sup> niti, u širem smislu drugih organizacionih oblika javne uprave, odnosno, upravnog sistema. Sve one se međusobno dosta razlikuju u pogledu i domenu ovih pet elemenata, naročito kada govorimo o „upravnoj organizaciji“.

## SPECIFIČNOSTI UPRAVNE ORGANIZACIJE/SISTEMA

Kao i kod određivanja pojma „organizacionih nauka“, i ovde najpre moramo da uočimo da je naziv „upravne organizacije“ generički. Upravna organizacija je veoma složena organizacija, čine je različite organizacije, i u tom smislu, možemo govoriti o različitim oblicima ove složene organizacije, naročito ako se opredelimo za sistemski pristup proučavanju i analiziranju, jer se na ovaj način stavlja naglasak na (upravnu) organizaciju kao celinu ali i na veze među njenim delovima, odnosno podsistemima. Upravo zato, pojedini teoretičari, razmatrajući upravnu organizaciju danas govore o upravnim sistemima<sup>10</sup> odnosno upravnom sustavu i upravnim mrežama.<sup>11</sup>

Upravna organizacija je sistem sastavljen od podsistema različitih „upravnih organa i organizacija“. Nju takođe možemo posmatrati kao deo šireg sistema u jednoj državi (npr. izvršne vlasti, države i dr.). Ako upravnu organizaciju određujemo sa stanovišta one organizacije koja obavlja poslove, odnosno delatnosti uprave, odnosno aktivnosti koje uprava vrši/realizuje/obavlja, u okviru složene

9 Uporedi: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str. 58.

10 Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I, II*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.

11 Uporedi: Eugen Pusić, Zagreb, 2005, str. 99–147.

državne mašinerije, postaje jasno da pojam upravna organizacija korespondira sa političkopравnim pojmom javne uprave u organizačonom smislu, pod kojim se podrazumeva svaka organizacija kojoj je povereno vršenje poslova državne uprave. Ovaj pojam zatim obuhvata različite vrste i „tipove“ upravne organizacije: organe državne uprave kao posebne organizacione podstrukture organa uprave na centralnom nivou (ministarstva, organa uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije), organe uprave na nižim nivoima vlasti (autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave), organizacione oblike tzv. nedržavne uprave, pre svega organizacione oblike javnih službi (javna preduzeća i javne ustanove) i javne agencije, ali i sve one druge organizacione oblike odnosno „organizacije“ kojima je povereno vršenje upravnih delatnosti.<sup>12</sup> Zbog raznorodnih organizacionih oblika, osim obavljanja upravnih delatnosti, često je veoma teško pronaći i druge zajedničke „imenitelje“ između različitih tipova „upravnih organizacija“, što stvara dodatni problem kada je reč o razmatranju upravnog/ih sistema, a još veći kada je reč o HRM u javnoj upravi.

Složena upravna organizacija, sa stanovišta pravnih nauka, naročito se izučava u okviru upravnog prava kao posebne grane prava. Treba, međutim, primetiti, da je pojam „uprava“, na kome se temelji upravno pravo i nauka o upravi veoma složen.<sup>13</sup> Iako je u svakodnevnoj upotrebi i reklo bi se poznat, uprava je složena pojava i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.<sup>14</sup> Najpre, uprava je oduvek bila dinamička pojava, koja ima politička, pravna, psihološka, sociološka, i druga obeležja. S druge strane, svaka epoha u razvoju države povlačila je sa sobom i drugu upravu. Pogrešno je da se orijentišemo ka nekom vanvremenskom, imaginarnom pojmu uprave koji bi važio za sve razvojne epohe i sve tipove država.<sup>15</sup> U vreme nastanka savremene pravne države početkom i sredinom 19. veka, smatralo se da bez oružanih snaga (vojske i policije) koje predstavljaju osnovne oblike organa državne uprave, ne može postojati ni država, pošto nasilje primenjuju ti organi.<sup>16</sup> Dakle, određivanje pojma „uprava“ podrazumeva da se mora dati odgovor na dva pitanje: „ko“ (vrši), i „uprava“ u odgovoru na pitanje „šta“ (se vrši). U prvom slučaju govorimo o organizačonom, subjektivnom ili strukturalnom, a u drugom, o funkcionalnom, objektivnom pojmu uprave.

Takođe, koncept pravne države, prošao je kroz dve faze – prva, ranija, zasnovana je na shvatanju države kao monopola fizičke sile i prinude u društvu, i stavu

12 Uporedi: Dejan Milenković, Beograd, 2013, str. 57–59 i 113–147.

13 Uporedi: Stevan Lilić; *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 33.

14 Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo SFRJ*, opšti deo; NIGP Privredni pregled, Beograd, 1978, str. 18.

15 Uporedi: Ivo Krbeč, *Upravno pravo FNRJ I – Osnovna pitanja i prava građana*, Birozavod, Zagreb, 1960, str. 10.

16 Uporedi: Slavoljub Popović; „Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave“, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, broj 1/1981, str. 23.

da je svaki postupak vlasti opravdan ukoliko je u skladu sa zakonom (legalan). Savremeni koncept pravne države kao države blagostanja (Welfare State), odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i društvenom blagostanju uopšte, temelji se na konceptu ljudskih prava i na stavu da nije dovoljno da postupak vlasti bude legalan, već i legitiman, odnosno društveno opravdan.<sup>17</sup> Prema tome, koncept pravne države dominantno određuje teorijski pojam uprave, sa stanovišta *političko-pravnih teorijskih koncepata*, i u pogledu shvatanja upravne organizacije. Kasniji teorijski koncept, npr. *socio-tehnološki*, akcenat stavlja na upravljanje, odnosno organizovani ljudski rad.<sup>18</sup> Sistemski pristup u društvenim naukama akcenat (i u proučavanju uprave) stavlja na komunikacije<sup>19</sup> a kibernetika modalistika posebnu pažnju pridaje informaciji.<sup>20</sup> Noviji teorijski koncepti dodatno usložnjavaju i pitanje posmatranja upravnih organizacija/sistema, pa i upravljanja ljudskim resursima u njima.

Međutim, pored teorijskog shvatanja pojma „uprava“ postoji i drugo, pozitivno-pravno određenje ovog pojma. Znači, kada govorimo o upravi kao složenoj organizaciji i upravljanju ljudskim resursima, on je svakako u vezi sa novijim konceptom pravne države u kojoj je uprava (pa i njena organizacija) usmerena ka korisnicima njenih usluga (građanima u najširem smislu ove reči).

Upravnu organizaciju u složenom upravnom sistemu/ima, kao podsistem političkog sistema karakterišu isti osnovni elementi koje imaju i druge organizacije, ali svaki od ovih elemenata ima i značajne specifičnosti:

- (1) osnovni cilj upravne organizacije je da ostvari i obezbedi *bono publiko* – odnosno opšti interes;
- (2) zadaci ove organizacije su da se, polazeći od specifičnog cilja, obezbedi vršenje određenih delatnosti koje su zakonom utvrđene kao poslovi državne uprave, poput, pripremanja zakona i drugih propisa, učestvovanjem u oblikovanju politike vlade, rešavanje u upravnim stvarima, donošenje

17 Uporedi: Džon Rols; *Teorija pravde*, Beograd-Podgorica, 1998; Danilo Basta, Diter Miler (ur.), *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Nemački kulturni i informativni centar, Beograd, 1991. i drugo.

18 Frederick Taylor, *Principles of Scientific Management*, Harper Bros, New York, 1911. Dostupno na: [www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2011/08/HIST363-7.1.3-Frederick-W-Taylor.pdf](http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2011/08/HIST363-7.1.3-Frederick-W-Taylor.pdf) (15. novembar 2015) Henri Fayol, *Administration Industrielle et General – Prevoyance, Organisation, Comandement, Coordination, Controle*, H. Dunod et E. Pinat, Paris, 1916. godine. Navedeno prema: Daniel A. Wren, Authur G. Bedeian and John D. Breeze „The foundations of Henri Fayol’s administrative theory“, *Management Decision* 40/9 [2002] pp. 906–918. Dostupno na: [www.bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf](http://www.bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf): (15. novembar 2015).

19 O sistemskoj teoriji i shvatanjima Juergena Habermansa, Niklasa Luhmanna i Manuel Castellsa opširnije: Eugen Pusić, Zagreb, 2005, str. 17–38.

20 Uporedi: Lucien Mehl, „La cybernetique et l’administration“, *La Revue Administrative*, Paris, No. XII, 1959, str. 542–567. Navedeno prema: Eugen Pusić, *Problemi upravljanja*, Naprjed, Zagreb, 1971, str. 115–174.

- upravnih propisa, izvršenje zakona i drugih propisa, staranjem o stanju u određenoj oblasti i ostvarivanje opšteg interesa;
- (3) upravna organizacija u užem smislu (državna uprava) je politički entitet za koje važe „specifična“ pravila te njeno funkcionisanje u značajnoj meri opredeljeno političkim usmeravanjem posebno od strane vlade kao centralnog organa izvršne vlasti;
  - (4) rukovođenje i upravljanje u upravnoj organizaciji u užem smislu je pod snažnim političkim uticajem i svim svojim segmentima;
  - (5) upravna organizacija u užem smislu, finansira se iz budžeta, a drugi organizacioni oblici upravne organizacija (javne službe, javne agencije, i dr.) mogu se finansirati i iz vlastitih prihoda ostvarenim vršenjem određenih delatnosti u okviru kojih se obavljaju i poslovi državne uprave;
  - (6) unutrašnja organizacija upravne organizacije u užem smislu je strogo definisana propisima koji se odnose na državnu upravu, a organizacija drugih oblika javne uprave kroz posebne zakone;
  - (7) kadrovi u upravnoj organizaciji u užem smislu su specifični, zahtevaju određena znanja, podvrgnuti su sistemu zvanja, i regulisani su posebnim propisima koji se razlikuju od opšteg režima radnih odnosa i oličeni su u pojmu „državni službenik“;
  - (8) kadrovska jedinica u upravnoj organizaciji u užem smislu može se posmatrati kroz prizmu jedne kadrovske jedinice od značaja sa sve organizacije i posebnih unutrašnjih organizacionih jedinica koje se obrazuju u svakoj organizaciji pojedinačno.

Sve prethodno izdvojene specifičnosti, dalje značajno utiču i na specifičnosti u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u javnoj upravi.

## POJAM LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI

Pošto svremeni upravni sistemi kroz javno upravljanje treba prvenstveno da obezede ostvarivanje javnog interesa, odnosno društvenih ciljeva,<sup>21</sup> to je i najznačajnija odrednica od koje pojedini teoretičari polaze kada je reč o definisanju ljudskih resursa u javnoj upravi. Kako se ističe, „... ljudske potencijale u javnoj upravi u užem smislu označićemo kao ukupnost formalnih znanja, praktičnih veština, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obeležja, psiholoških osobina te realizovanih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti javnih službenika privremeno i trajno zaposlenih u javnim organizacijama na poslovima od javnog interesa“.<sup>22</sup>

21 Uporedi: Jan-Erik Lane, *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012, str. 16 (Jan-Erik Lane, *State Management – An enquiry into models of public administration and management*, Routledge, 2009).

22 Gordana Marčetić, „Upravljanje ljudskim potencijalima“, u: Ivan Koprič (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 106.

Prema tome, pošto ciljevi upravne organizacije nisu isti kao i ciljevi privatne organizacije, odnosno pošto je osnovni cilj privatne organizacije prvenstveno ostvarivanje ekonomskog interesa a javne uprave da obezbedi ostvarivanje javnog interesa, odnosno staranje o dobrobiti građana (*bono publico*)<sup>23</sup> ono za posledicu ima da se između HRM u javnoj upravi i privatnom sektoru ne može staviti znak jednakost. Na primer, teško je i zamisliti da ministarstvo unutrašnjih poslova treba biti konkurentno na tržištu, ili na primer, da narodni muzej ima isključivo za cilj sticanje profita, što se neupitno zatim prenosi i na kadrovski menadžment HRM u javnoj upravi. Svakako da određeni „segmenti“ kao i u upravnoj organizaciji i funkciji, naročito ako posmatramo u kontekstu novog javnog menadžmenta (*New Public Management – NPM*) tako i u HRM mogu biti preneti iz privatnog sektora u javni, ali sa druge strane, pomenute specifičnosti upravne organizacije i sistema i funkcije kroz koji njen osnovni cilj treba obezbediti, ne mogu poistovetiti upravni sistem i organizaciju sa sistemom privatnog sektora, pa se tako ni HRM u javnoj upravi, ne može u potpunosti izjednačiti sa HRM u privatnom sektoru, niti sa opštim fazama koje karakterišu kadrovski menadžment u privatnoj organizaciji. Zato se ne sme zanemariti, da iz specifičnog cilja upravnog sistema proističu i njene specifične vrednosti koje nisu samo ekonomske (tzv. *tri e*), već i političke, pravne, socijalne i ekološke.<sup>24</sup>

Već smo prethodno konstatovali da je pravni sistem veoma složen, te da ga čine brojni i različiti organizacioni oblici i podsistemi. Radi efikasnije dalje analize upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, u nastavku ćemo obratiti pažnju samo na upravu u užem smislu, polazeći od pozitivnopravnog pojma uprave u organizacionom smislu, koji se svodi na državnu upravu, odnosno posebnu organizacionu podstrukturu organa uprave na centralnom nivou u okviru izvršne vlasti (ministarstva, organa uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije), kao jedan od podsistema javne uprave. Pojam „javna uprava“, koji je pozitivnopravno ostao nedorečen i neodređen, obuhvata, kao što smo prethodno i primetili i druge organizacije koje obavljaju upravne delatnosti koje su obuhvaćene teorijskim i pozitivnopravnim pojmom „uprava“ u funkcionalnom smislu (značenju). Znači, sistemski posmatrano, javna uprava se sastoji iz čitavog niza podsistema, te za svaki od ovih podsistema, i u pogledu HRM postoje određene, pa i značajne razlike. Zato dalju analizu specifičnosti HRM u javnoj upravi, svodimo samo na onaj podsistem javne uprave koji je određen u pozitivnopravnom pojmu državne uprave, pri čemu konstatujemo da je i ovaj podsistem veoma složen te da se sastoji od velikog broja upravnih organizacija, u čijem funkcionisanju učestvuje veliki broj zaposlenih državnih službenika.

23 Uporedi: Stevan Lilić, Beograd, 2008, str. 41 i 52.

24 Uporedi: Ivan Koprič, „Upravna organizacija“, u: Ivan Koprič (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 88–89.



## SPECIFIČNOSTI KADROVSKOG PROCESA U DRŽAVNOJ UPRAVI U ODNOSU NA PRIVATNE ORGANIZACIJE

Kadrovski menadžment kao širi pojam, determiniše i pitanje ljudskih resursa u organizaciji. Teoretičari koji se bave kadrovskim menadžmentom, odnosno menadžmentom ljudskih resursa, uglavnom govore o osam osnovnih faza kadrovskog procesa koje čine različite aktivnosti koji se odnose na sve vrste organizacija, a koje čine kadrovski menadžment. To su: *projektovanje poslova i radnih zadataka; analiza poslova i radnih zadataka, pribavljanje kadrova, obrazovanje i razvoj kadrova, vrednovanje kadrova, naknada za rad, održavanje kadrove i radni odnosi*.<sup>25</sup> I kao što kadrovski menadžment u privatnim, pre svega, profitnim organizacijama jeste jasno određen, on je usled pomenutih specifičnosti upravnog/ih sistema, još uvek, bar kod nas, nedorečen i neodređen. Znači, nema jedne posebne analize specifičnosti HRM, odnosno analize „faza“ kadrovskih aktivnosti u javnoj upravi kao što je slučaj sa veoma razvijenim i stručnim i teorijskim pristupima menadžmentu u privatnim organizacijama. Zato moramo sagledati specifičnosti svakog od elemenata kadrovskog procesa i na osnovu toga odrediti i specifičnosti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi. Međutim, usled složenosti upravnih sistema, ovde ćemo pažnju posvetiti samo HRM-u u podsystemu državne uprave kao dela sistema javne uprave, a zbog ograničenosti rada, postupku preispitivanja podvrgnućemo samo prve tri faze kadrovskih aktivnosti.

### *Projektovanje poslova i radnih zadataka*

U ovoj fazi kadrovskog menadžmenta, kada je reč o HRM-u u državnoj upravi, najpre se mora poći od poslova državne uprave. Oni su strogo determinisani Zakonom o državnoj upravi, i obuhvaćeni su pozitivnopravnim pojmom uprave u funkcionalnom smislu<sup>26</sup>, tačnije Zakonom o državnoj upravi.<sup>27</sup> Prema tome, job design u državnoj upravi nije toliko fleksibilan kao što je to slučaj sa privatnim organizacijama, on je „vezan“ za poslove državne uprave koji su utvrđeni na opšti način Zakonom o državnoj upravi. Oni su zatim, bliže razrađeni i prožimaju se kroz ceo srpski pravni sistem, odnosno zakonodavstvo u zavisnosti od oblasti do oblasti. S obzirom na složenu proceduru donošenja, izmene i dopune zakona, poslovi državne uprave se teško menjaju i prilagođavaju svojoj okolini pa i podsystemima

25 Uporedi: Michale Armstrong, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice* 11<sup>th</sup> edition, Kogan Page Limited, London-Philadelphia, 2009; Ranko Orlić, Beograd, 2005, str. 6, str. 113–352; Grupa autora, *Priručnik za upravljanje ljudskim resursima*, Savet Evrope – Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2010. i drugo.

26 Uporedi: Dejan Milenković, Beograd, 2013, str. 72; Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, čl. 12–21.

27 Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, čl. 12–21.

privatnih organizacija. Takođe, projektovanje poslova u velikoj meri zavise i od tzv. akata uprave kojima državna uprava realizuje upravne delatnosti (poslove). I u privatnom i u javnom sektoru, pa i u državnoj upravi, međutim, možemo razlikovati položaje i poslove. Znači i u podsistemu državne uprave, u jednom od formalno-pravnih oblika upravne organizacije, možemo naći na više zaposlenih (položaje), koji obavljaju jedan posao (npr. rešavanje u upravnim stvarima o legalizaciji može obavljati više zaposlenih, pri čemu je opis poslova i radnih zadataka, odnosno posao za sve njih identičan). Kako bi se sprečila rutina koja postepeno dovodi do pada produktivnosti, i u državnoj upravi, pri definisanju i određivanju konkretnog položaja, mora se voditi računa i povećanju posla (tzv. job enlargement) kroz povremeno povećavanje broja različitih zadataka zaposlenog koje on treba da izvrši. To je u organizaciji državne uprave veoma teško, jer, pomenuli smo prethodno, i državnu upravu kao podsistem, čine u organizacionom smislu veliki broj posebnih organizacionih oblika. Svaki od ovih organizacionih oblika (ministarstvo i organ uprave u sastavu ministarstva preko ministarstva, odnosno posebne organizacije), donose svoje posebne podzakonske opšte akte (pravilnike o unutrašnjem uređenju i sistematizacije radnih mesta) koje „verifikuje“ (odobrava), Vlada, a koji mora da bude u saglasnosti sa Uredbom o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika,<sup>28</sup> što je isuviše spor i nefleksibilan mehanizam odgovora na potrebe povećanja posla. Još jedan bitan faktor koji treba uzeti u obzir jeste „nestabilnost“ organizacije državne uprave koja se menja nakon svih izbora. Organi državne uprave tako nastaju i nestaju, spajaju se i razdvajaju, što nameće potrebu za novom unutrašnjom strukturom svakog od njih s jedne strane, i novu sistematizaciju, odnosno opis svakog konkretnog radnog mesta sa druge strane. Takva nestabilnost utiče i na kadrovsku jedinicu u svakom organu državne uprave, koja sama i ne može da odgovori na uspešno projektovanje poslova i radnih zadataka jer je ono neposredno vezano za unutrašnju organizacionu strukturu. Zato se sa pravom, sa stanovišta opšteg kadrovskog menadžmenta ističe da upravljanje ljudskim resursima kao naučna disciplina negde između nauke o organizaciji i upravljanju i nauke o kadrovima. Kako je državna uprava strogo hijerarhizovana organizacija, to utiče i na druge metode koje su u vezi sa job design-om, pre svega na job enrichment, odnosno obogaćenje posla. U hijerarhizovanoj strukturi državne uprave teško je povećati „dubinu“ posla kroz dodatne odgovornosti zaposlenog, jer se i svakom momentu zna ko je podređeni a ko nadređeni, koja pozicija donosi koju odgovornost, što praktično i ne dozvoljava obogaćivanje posla zaposlenog na konkretnom položaju. Svi navedeni faktori zahtevaju podrobno razmišljanje kako iz ove situacije izaći, na koji način državnu upravu učiniti fleksibilnijom organizacionom strukturom i kako takva struktura utiče vremenom na motivaciju konkretnog zaposlenog u njoj.

28 Uporedi: Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, „Službeni glasnik RS“, br. 5/06 i 30/06.

### *Analiza poslova i radnih zadataka*

Analiza poslova i radnih zadataka je faza kadrovskog menadžmenta koja je predmet brojnih stručnih i praktičnih istraživanja u oblasti HRM-a.<sup>29</sup> Jednom projektovani poslovi u organizaciji nisu nepromenljiva kategorija. Od uspostavljanja unutrašnje strukture i opisa konkretnog posla za konkretno radno mesto, kadrovska jedinica u organizaciji (grupa, odsek, odeljenje i sl.), tačnije „kadrovski specijalista“, dužan je da prati i realizaciju svakog posla, kao i da prikuplja informacije o karakteristikama svakog konkretnog posla po kojima se jedan posao razlikuje od drugog. Cilj analize poslova jeste da se na osnovu prikupljenih informacija, kroz različite metode, kao što su intervju za zaposlenima, upitnici ili neposrednim posmatranjem, ustanovi gde treba učiniti promene i organizaciju i interakciju ljudi dodatno unaprediti radi obezbeđivanja različitih ciljeva. U državnoj upravi u kojoj je opšti cilj obezbeđivanje ostvarivanja opšteg interesa, sve češće je slučaj da se pod uticajem ekonomskog faktora, zadaci za ostvarivanje ovog cilja obezbede kroz što veću efektivnost, efikasnost i ekonomičnost. Zato položaj zaposlenog kadrovskog specijaliste nije nimalo lak, jer se on u odnosu na druge delove organizacije, ne samo u državnoj upravi već i u drugim organizacijama najčešće posmatra kao „uljez“, koji može i da ukine postojeće radno mesto zaposlenog. S druge strane, kadrovski specijalista, analizom poslova i radnih zadataka dolazi do pune informacije o znanjima, veštinama i sposobnostima svakog zaposlenog. To može da ima značajan uticaj na „pokretljivost“ zaposlenih u državnoj upravi, na napredovanje, na planiranje budućih edukacija i sl. S druge strane, krajnji cilj analize je nova specifikacija poslova, odnosno bolji opis poslova i radnih zadataka,<sup>30</sup> koji će smanjiti preklapanja u radu na istim položajima, i izbeći „dupliranje“ sličnih poslova. „Opis poslova treba da se zasniva na analizi posla i treba da bude kratak i faktički moguć“. Sve to doprinosi i boljem ostvarivanju cilja u državnoj upravi i smanjuje njene troškove. Međutim, i u ovom delu kadrovskih aktivnosti koje su u vezi sa HRM nailazimo na slične ili iste prepreke kao i pri projektovanju poslova i radnih zadataka. Dodatno, u službeničkim sistemima u kome još uvek dominira „sistem plena“, i sam kadrovski specijalista će upravo iz prethodno navedne konstatacije dobro da „razmisli“ da li će prilikom analize poslova i radnih zadataka zaista i biti nepristrasan u celom procesu. Zato možda zaposleni u državnoj upravi i sa pravom strahuju od kadrovskog specijaliste, kao i što kadrovski specijalista s pravom strahuje od neposredno nadređenih i drugih viših, a posebno „političkih instanci“.

29 Na primer: Erich P. Prien, Leonard D. Goodstein, Jeanette Goodstein, Louis G. Gamble, JR. *A Job Analysis – Practical Guide*, Pfeiffer, John Wiley & Sons, Inc, San Francisco, 2009.

30 Michale Armstrong, London-Philadelphia, 2009, p. 449.

### *Pribavljanje kadrova*

Pribavljanje kadrova predstavlja najdinamičniju ali i najkompleksniju fazu kadrovskog procesa, jer ona obuhvata tri posebne grupe kadrovskih aktivnosti: planiranje kadrova, regrutovanje kadrova i odabir (odnosno selekciju) kadrova.

*Planiranje kadrova* po pravilu vrši kadrovska jedinica u organizaciji. Unutrašnje i spoljašnje okruženje u značajnoj meri određuje i proces planiranja kadrova.<sup>31</sup> Najčešće se planiranje vrši jednom godišnje, mada u organizacijama sa dobro razvijenim upravljanjem ljudskim resursima sve češće se pribegava srednjoročnom pa i dugoročnom planiranju. U svakom slučaju, nepredviđene situacije, na primer ekonomska kriza i recesija, mogu biti razlozi da se predviđeni kadrovski planovi ponovo razmotre. Pri planiranju kadrova, koriste se različiti metodi, poput, metoda prosuđivanja, odnosno predviđanja odozdo nagore i odozgo nadole, zatim, proste, pa i složene matematičke metode.<sup>32</sup>

U državnoj upravi u Republici Srbiji, kadrovsko planiranje uređeno je propisom Vlade. Reč je o *Uredbi o pripremi kadrovskog plana u državnim organima*.<sup>33</sup> Već naziv Uredbe, a zatim i konkretne pravne norme sadržane u njoj ukazuju da se ona ne odnosi samo na organizacioni sistem državne uprave (ministarstva, posebne organizacije) već i na službu Narodne skupštine, predsednika Republike, službe Vlade, službu Ustavnog suda i službe organa čije članove bira Narodna skupština, službi upravnog okruga, sudova tužilaštva i drugo.

Uredba određuje sadržinu kadrovskog plana i „vezuje“ kadrovski plan za donošenje Zakona o budžetu, jer se državna organizacija, pa i onaj deo koji nazivamo državnim upravom finansira iz budžeta. Rok za donošenje kadrovskog plana je 30 dana od dana objavljivanja Zakona o budžetu i važi za jednu kalendarsku godinu. Nacrt kadrovskog plana priprema svaki organ za sebe istovremeno kada organ priprema i predlog svog finansijskog plana. Ključni deo kadrovskog plana je tabelarni deo koji između ostalog, sadrži postojeći broj državnih službenika i nameštenika, po njihovom položaju, zvanju i svakoj vrsti radnih mesta koji su u radnom odnosu na nedoređeno i određeno vreme, broj pripravnika u organu sa stepenom stručne spreme, broj državnih službenika i nameštenika za koje se planira da će biti u radnom odnosu na neodređeno i određeno vreme na kraju godine za koju se kadrovski plan priprema kao i broj pripravnika. U sledećoj fazi, aktivira se i „centralna“ kadrovska jedinica za sve organe državne uprave i službe vlade, kao i stručnih službi upravnog okruga – Služba za upravljanje kadrovima, koja proverava da li su nacrti kadrovskih planova ministarstava, posebnih organizacija, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga pripremljeni prema odredbama ove uredbe i

31 Uporedi: Gozdana Miglič, *Pronalaženje i izbor kadrova u upravi*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007, str. 17–18.

32 U planiranju kadrova opširnije: Gozdana Miglič, Beograd, 2007, str. 16–24; Ranko Orlić, Beograd, 2005, str. 155–160.

33 Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, broj 8/06.

ako utvrdi nedostatke, daje uputstva kako da se oni otklone. Ako se Ministarstvo finansija saglasi s visinom budžetskih sredstava koja bi bila potrebna za sprovođenje nacrta kadrovskega plana, priprema nacrta kadrovskega plana organa je okončana i smatra se da je on usklađen s nacrtom zakona o budžetu Republike Srbije. Predlog objedinjenog kadrovskega plana zatim, za sve organe državne uprave, službe Vlade i službe upravnog okruga priprema Služba za upravljanje kadrova. Ona zapravo, „objedinjuje“ tabele svih prethodno pomenutih organizacionih oblika. Ministarstvo finansija proverava da li je objedinjeni predlog kadrovskega plana koji je pripremila Služba za upravljanje kadrovima u potpunosti usklađen sa zakonom o budžetu Republike Srbije, da bi napokon, predlog usvojila Vlada.<sup>34</sup>

Iz ovog kratkog pregleda, možemo uočiti najamnije tri specifičnosti planiranja kadrova u državnoj upravi. Prvi je da bez obzira na to što formalno svako ministarstvo i posebna organizacija kao organ državne uprave samo priprema nacrt kadrovskega plana, da li će on biti usvojen ili ne, prvenstveno zavisi od ministarstva koje obavlja poslove finansija. Drugo, da pored kadrovske jedinice koja bi trebala da postoji u svakom organu državne uprave, postoji i centralna kadrovska jedinica na nivou izvršne vlasti oličena u Službi za upravljanje kadrovima kao stručnoj službi Vlade Republike Srbije. I treće, da „zaposleni“ i u državnoj upravi (a i šire) imaju status državnog službenika ili nameštenika. Uloga koju ima Ministarstvo finansija u procesu planiranja kadrova može biti od ključnog značaja i za druge faze kadrovskega menadžmenta: npr. na vrednovanje kadrova i naknada za rad. Ove specifičnosti HRM u državnoj upravi takođe treba posebno i detaljno razmotriti u kontekstu jačanja upravljačkih kapaciteta javne uprave u Republici Srbiji.

U delu koji se odnosi na *regurtovanje kadrova*, postavlja se pitanje da li postoji adekvatna „baza“ kvalifikovanih kandidata iz koje bi bili izabrani odgovarajući ljudi za jednu organizaciju. Konkretno, ako govorimo o sistemu državne uprave, ovu „bazu“ u Republici Srbiji, čine pre svega diplomirani pravnici, politikolozi, ekonomisti, ali menadžeri. Specifičnost upravnog rada nalaže i potrebu da se kao državni službenici ili nameštenici pojave i lica koja su po „struci“ inženjeri IT-tehničari, ekolozi... U obzir takođe treba uzeti i činjenicu da je broj nezaposlenih u Republici Srbiji u ovom trenutku oko 20%, da je sistem obrazovanja takav da je u proceduri veliki broj studenata na državnim i privatnim fakultetima iz polja društvenih nauka (što ukazuje na to da i buduća baza svakako neće nedostajati). To, međutim, ne znači da državna uprava dolazi do „gotovog proizvoda“. Zato u pojedinim sistemima kao na primer u Francuskoj, prijem kadrova za državnu službu jeste „zatvoren“, odnosno u vezi je sa posebnom „administrativnom“ školom koju mora da završi kandidat za državnu službu. Ovakav oblik obrazovanja neophodan je i za još jednu fazu u kadrovskom procesu – napredovanje u državnoj upravi. Na ovaj način, centralno mesto kada je reč o regurtovanju kadrova u Francuskoj

34 Uporedi: Uredba o pripremi kadrovskega plana u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, broj 8/06, član 2, čl. 4–9. i 11.

ima ENA – Nacionalna škola za administrativne poslove. Međutim, ovaj sistem takođe „boluje“ od brojnih nedostataka.<sup>35</sup> U ovom trenutku se razmatra mogućnost uvođenja sličnog sistema i u Republici Srbiji. Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji predviđa osnivanje Centralne nacionalne institucije koja bi obavljala poslove sprovođenja različitih programa obuka državnih službenika. Takva nacionalna institucija bi mogla u budućnosti da bude značajna i za regrutovanje kadrova. Međutim, postavlja se pitanje njene opravdanosti, jer bi svaka cost-benefit analiza pokazala najmanje dve stvari: prva je da na postojećim fakultetima društvenih nauka već postoje ne samo naučni već i stručni programi koji se mogu dodatno unaprediti za ove potrebe, a druga da bi oni mogli da se dodatno povežu sa programima i ulogom sadašnje Službe za upravljanje kadrovima, što bi dovelo do njihovih objedinjavanja. Međutim, to nije bila alternativa za koju se Republika Srbija opredelila u svojim strateškim dokumentima. Strategija stručnog usavršavanja u Republici Srbiji poziva se na „evropsko iskustvo“, prema kome ovakve nacionalne insitucije (škole za javnu upravu) jesu odvojene od sistema formalnog obrazovanja,<sup>36</sup> iako dosadašnji programi, edukacija i veštine koje obezbeđuje sadašnja Službe za upravljanje kadrovima značajno korespondiraju sa naučno-nastavnim programima pojedinih fakulteta, odnosno obrazovnih ustanova.

Napokon, *selekcija kadrova*, kao treća podgrupa kadrovskih aktivnosti u vezi sa pribavljanjem kadrovima, podrazumeva različite metode kao što su „klasičan trio“ (prijava za posao, različiti oblici intervjua, na primer, klasični intervjui, strukturisani kadrovski razgovor i sl. i preporuke) zatim testiranje (npr. testovi znanja, testovi sposobnosti, testovi ličnosti i temperamenta i testovi inteligencije), kao i neke neuobičajne metode, poput biometrijskih podataka, grafologije, astrologije.<sup>37</sup> Međutim, metode selekcije kadrova u državnoj upravi u velikoj meri zavise od zakonskog definisanja pojma „državni službenik“, zakonskog pravljenja razlike između državnih službenika na položaju i državnih službenika izvršilaca<sup>38</sup> (ovih drugih, kao profesionalnog „aparata“ državne uprave) i podzakonske regulative koja je zatim dodatno normativno uređuje.<sup>39</sup> U tom smislu, popunjavanje izvršilačkog radnog mesta, u pogledu selekcije kandidata, podrazumeva samo dva

35 Uporedi: Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list Beograd, CID Podgorica, 2002, str. 299–302 (Guy Braibant, *Le droit administratif Français*, Dalloz, Paris, 1992).

36 Uporedi: Strategija stručnog usavršavanja u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 56/11, 51/13, tač. 3.1. Institucionalni okvir. Dostupno na: [demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013\\_06/t06\\_0216.htm](http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013_06/t06_0216.htm).

37 Uporedi: John Arnold (with Joanne Silvester, Fiona Patterson, Ivana Robertson, Cary Cooper, Bernard Burnes), *Work Psychology – Understanding Human Behavior in the Workplace* (4 ed) Pearson Education Limited, England, 2005, Gozdana Miglič, 2007, str. 45–78.

38 Uporedi: Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 116/08, 104/09, 99/14, čl. 33–43.

39 Pravnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, „Službeni glasnik RS“, br. 64/06 i 81/06.

metoda selekcije: pismenu proveru u vidu testa, pismenog rada ili simulacije rada u organima državne uprave i službama Vlade i usmeni deo koji se odvija pred konkursnom komisijom. I ovde se može postaviti pitanje „političke“ selekcije, jer članove konkursne komisije čine zaposleni iz organa koji raspisuje konkurs i član iz Službe za upravljanje kadrovima, a neposredni izbor vrši rukovodilac organa sa liste kandidata koji mu predlaže konkursna komisija.<sup>40</sup> To otvara brojne mogućnosti za rukovodioca, da se diskreciono odluči za kandidata koji možda i nije najbolji za obavljanje poslova iz okvira izvršilačkog radnog mesta, ali je „politički podoban“.

## ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Specifičnosti HRM-a u javnoj upravi odnose se i na preostale četiri grupe kadrovskih aktivnosti: obrazovanje i razvoj kadrova, vrednovanje kadrova, naknada za rad, održavanje kadrova i radni odnosi, i one takođe zahtevaju dodatnu i „dubinsku“ analizu. Da je reč o oblasti upravljanja ljudskim resursima koja je još uvek nedovoljno istražena u naučnoj sferi u Republici Srbiji govore i veoma retki a u izvesnoj meri i površni radovi koji se mogu pronaći u domaćoj kako naučnoj i u stručnoj literaturi u okruženju u HRM u javnoj upravi.<sup>41</sup> Takođe, treba naglasiti da se ovaj sistem u domaćoj nauci samo posredno proučava, i to prvenstveno kroz prizmu teoretičara organizacije. Pošto je javna uprava, pa i državna uprava kao podsistem javne uprave veoma složena i politička i pravna i ekonomska pojava, analiza HRM u javnoj upravi zahteva značajna naučna i stručna istraživanja u budućnosti i povezivanja naučnika i stručnjaka iz oblasti prava, političkih, ekonomskih i organizacionih nauka. Ova važna karika reforme u javnoj upravi nam, prema tome, u Republici Srbiji tek predstoji, a mogući putevi i ishodišta još uvek su nedovoljno određeni. Kako bi se kreirao uspešan HRM sistem u javnoj, a u užem smislu i državnoj upravi, potrebno je poći od pomenutih specifičnosti upravne organizacije/sistema. Krajnji cilj je da se kroz dubinsku analizu HRM-a u javnoj upravi u budućnosti unapredi upravljački kapacitet u Republici Srbiji, što zahteva objedinjavanje javne uprave, javnog upravljanja i upravljanja ljudskim resursima, što sa stanovišta prethodno ponuđene analize neće biti nimalo lak ni jednostavan posao.

40 Uporedi: Slobodan Čamilović (i drugi), *Priručnik za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta u organima državne uprave i službama Vlade*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007, str. 15–16.

41 Na primer: Milena Ilić, Zoran Živković, „Menadžment ljudskih resursa u državnoj upravi i javnom sektoru“, u: Zbornik radova sa 8. naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Sinergija 2011, Univerzitet Sinergija, Bijeljina, 2011, str. 319–324.

## LITERATURA

- Arnold, John (at al.) *Work Psychology – Understanding Human Behavior in the Workplace*, (4 ed), Pearson Education Limited, England, 2005.
- Armstrong, Michale, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice* 11<sup>th</sup> edition, Kogan Page Limited, London-Philadelphia, 2009.
- Basta, Danilo, Miler, Diter (ur.), *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Nemački kulturni i informativni centar, Beograd, 1991.
- Breban, Gi, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list Beograd, CID Podgorica, 2002 (Guy Braibant, *Le droit administratif Fracais*, Dalloz, Paris, 1992).
- Ćamilović, Slobodan (i drugi), *Priručnik za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta u organima državne uprave i službama Vlade*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007.
- Grupa autora, *Priručnik za upravljanje ljudskim resursima*, Savet Evrope – Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2010. i drugo.
- Fayol, Henri *Administration Industrielle et General – Prevoyance, Organisation, Comandement, Coordination, Controle*, H. Dunod et E. Pinat, Paris, 1916.
- Hood, Christopher, „A Public Management for all Seasons?“ *Public administration*, Vol. 69, Issue 1, 1991, pp. 3–19.
- Ilić, Milena; Živković, Zoran „Menadžment ljudskih resursa u državnoj upravi i javnom sektoru“ u: *Zbornik radova sa 8. naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Sinergija 2011*, Univerzitet Sinergija, Bijeljina, 2011, str. 319–324.
- Kavran, Dragoljub, *Nauka o upravljanju – organizacija, kadrovi, rukovođenje*, Naučna knjiga, Beograd, 1991.
- Krbek, Ivo, *Upravno pravo FNRJ I – Osnovna pitanja i prava građana*, Birozavod, Zagreb, 1960.
- Koprić, Ivan, „Upravna organizacija“, u: Koprić Ivan (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Lane, Jan-Erik, *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012 (Lane, Jan-Erik, *State Management – An enquiry into models of public administration and management*, Roulledge, 2009).
- Lilić, Stevan, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Marčetić, Gordana „Upravljanje ljudskim potencijalima“, u: Koprić Ivan (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Mehl, Lucien „La cybernetique et l'administration“, *La Revue Administrative*, Paris, No. XII, 1959, str. 542–567.
- Miglić, Gozdana, *Pronalaženje i izbor kadrova u upravi*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007.
- Milenković, Dejan, *Javna uprava – odabrane teme*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
- Nikolić, Vladimir; Milenković, Dejan; Tanasković, Tatjana, „Istraživanje organizacionih nauka u periodu postmoderne“, *Politička revija*, broj 3/11.
- Orlić, Ranko, *Kadrovski menadžment*, Zoran Damjanović i sinovi, Beograd, 2005, str. 15–16.
- Popović, Slavoljub, „Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, broj 1/1981, str. 23.
- Prien, Erich P. Goodstein, Leonard D. Goodstein, Jeanette, Gamble Louis G., JR. *A Job Analysis – Practical Guide*, Pfeiffer, John Wiley & Sons, Inc, San Francisco, 2009.



- Pusić, Eugen, *Upravne organizacije – interakcija, struktura, interes*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Pusić, Eugen, *Upravni sistemi I, II*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.
- Pusić, Eugen, *Problemi upravljanja*, Naprijed, Zagreb, 1971.
- Rols, Džon, *Teorija pravde*, JP Službeni list SRJ, CiD, Beograd–Podgorica, 1998.
- Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, opšti deo; NIGP Privredni pregled, Beograd, 1978.
- Taylor, Frederick *Principles of Scientific Management*, Harper Bros., New York, 1911. [www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2011/08/HIST363-7.1.3-Frederick-W-Taylor.pdf](http://www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2011/08/HIST363-7.1.3-Frederick-W-Taylor.pdf) (15. novembar 2015)
- Wren, Daniel A., Bedeian Authur G., Breeze John D., „The foundations of Henri Fayol’s administrative theory“, *Management Decision* 40/9 [2002] pp. 906–918.
- [www.bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf](http://www.bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf): (15. novembar 2015).

#### PRAVNI IZVORI

- Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, čl. 12–21.
- Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 116/08, 104/09, 99/14.
- Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, „Službeni glasnik RS“, br. 5/06 i 30/06.
- Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, broj 8/06.
- Strategija stručnog usavršavanja u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 56/11, 51/13, tač. 3.1. Institucionalni okvir. Dostupno na: [demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013\\_06/t06\\_0216.htm](http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013_06/t06_0216.htm)
- Pravnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postuku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, „Službeni glasnik RS“, br. 64/06 i 81/06.

**Dejan Milenković**

## THE IMPORTANCE OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN RAISING CAPACITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA

### ABSTRACT

Human resource management (HRM) subsystem within the system of public administration represents one of the cornerstones of its successful reform. Over the last few decades, worldwide dominant managerial approach to public administration (New Public Management), which insists solely on its economical values (the so-called „three e approach“ – economics, efficiency and effectiveness) demanded significant adaptations in terms of its managing function and structure, as well as the HRM. Transfer of private corporation management to public administration required creation of a new human resource management subsystem. This important link in the reform chain has yet to be implemented in the Republic of Serbia, while the possible ways and goals remain mostly indefinite. In order to create successful HRM system within the public administration it is however necessary to take the specifics of managerial organization into account. Some of its specificity, from the system theory point of view, limit the direct transfer of HRM principles from the private sector to the public administration. This is why it is possible to claim, within organizational sciences framework, that public administration HRM is, in fact, a subgroup of HRM which, as a consequence of administrative organization specificity, is subsequently becoming ever more detached from it.

Ivana Damjanović\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## TEHNOLOŠKE I DEMOKRATSKE INOVACIJE – KOMPLEMENTARNI ILI SUPROTNI PROCESI

*Demokratija i tehnologija: istorija izneverenih obećanja*

Opčinjenost napretkom nauke i tehnologije, započeta sa prosvetiteljstvom, našla je svoj izraz u konceptu progresu, odnosno zamisli da će naučni i tehnološki napredak neminovno dovesti do društvenog napretka i poboljšanja uslova života za sve. Već ovo obećanje o ravnomernije distribuiranom i dostupnijem blagostanju (što bi tehnološki razvoj trebalo da omogući stvaranjem sve većeg društvenog bogatstva), kao i kasnije Marksovo uverenje da je emancipatorski potencijal jedna od najvažnijih karakteristika tehnologije, doprineli su vrlo ranom povezivanju demokratije i tehnologije. Prema rečima Lengdona Vinera (Langdon Winner), demokratska i industrijska revolucija jesu svojevrsni blizanci, ali je odnos među njima od samog početka bio poremećen.<sup>1</sup>

Uz oduševljenje tehnologijom, koje je bilo karakteristično za devetnaesti i prvu polovinu dvadesetog veka, posle Drugog svetskog rata javlja se oduševljenje demokratijom, svojevrsni demokratski zanos. Demokratija je po nekim autorima već tada, a posle pada Berlinskog zida svakako, pobedila sve takmace koji su pretendovali da budu opštevažeće legitimizacione formule. Danas gotovo da ne postoje, kako među naučnicima tako i među političarima, oni koji se otvoreno protive ideji da je demokratija do sada najbolji politički poredak, ili sistem za donošenje kolektivnih obavezujućih odluka. Kako je demokratija tokom dvadesetog veka postajala prepoznata kao neupitna vrednost, sve češće se društveni napredak identifikovao sa njenim širenjem i produbljivanjem.

Mnogi savremeni autori tako smatraju da je industrijska revolucija predstavljala nužan preduslov za uspostavljanje prvih poliarhija. Čini se da je gotovo opšti zaklju-

\* ivana.damjanovic@fpn.bg.ac.rs

1 Langdon Winner, „Introduction“, in: Langdon Winner (ed.), *Democracy in a Technological Society*, Springer, Dordrecht, 1992, p. 2. FONT!!!

čak, zasnovan na zapažanju da su „najrazvijenije zemlje ujedno i najdemokracičnije“, da tehnološki razvoj i demokratizacija idu zajedno. Tako Sartori (Giovanni Sartori), na primer, kaže: „Jedina izvesna superiornost modernizacije jeste tehnologija. Ali ta superiornost je dovoljna da učini da je modernizacija nezaustavljiv proces, sudbina skoro neizbežna. Pre ili kasnije, negde manje, negde više, tehnika modernosti, odnosno njena tehnološka komponenta, svuda će stići. Dakle, ako demokratija ide sa modernizacijom, ako tamo gde stigne jedno dođe zatim, pre ili kasnije, i drugo, razumno je predvideti da će se geografija demokratije širiti u skladu sa geografijom modernizacije.“<sup>2</sup> U ovom segmentu razmatranja odnosa demokratije i tehnologije veoma se približavaju Lipsetovoj „paradigmi razvoja“ koja povezuje demokratizaciju sa modernizacijom i ekonomskim rastom,<sup>3</sup> i samim tim pati od istih slabosti. Pre svega, postoje veoma upečatljivi primeri tehnološki naprednih nedemokratskih država. Istovremeno, kao što naglašava Fukujama (Francis Fukuyama), savremena demokratija se rodila u predindustrijskim društvima.<sup>4</sup> Ostaje nejasno i da li tehnološki razvoj predstavlja uslov demokratskog poretka, ili su i jedno i drugo posledica nekog trećeg uzroka. Zbog svega toga, teško je bezrezervno prihvatiti tezu da je „napredak nauke i tehnologije bio važna sila u oslobađanju ljudi od tradicionalne potčinjenosti i siromaštva, pa stoga i u uspostavljanju preduslova za demokratsko građanstvo“.<sup>5</sup>

Uverenje o tehnološkom napretku kao motoru društvenog, naročito demokratskog razvoja, imalo je i značajne oponente. Među najpoznatije verovatno spada i Žak Elil (Jacques Ellul) koji izričit u svom stavu: „Tehnika može biti samo totalitarna.“<sup>6</sup> Demokratija i tehnologija su trajno suprotstavljene, međusobno se isključuju jer „ono što tehnika dobija, demokratija gubi“<sup>7</sup>. Ne samo da tehnologija teži da preuzme sve sfere čovekovog života, uključujući i političku, već tehnike manipulacije, kao što je propaganda, obesmišljavaju izborni proces, ukidajući, osim formalno, autonomiju izbora potencijalnih birača. Otprilike u isto vreme, na polovini dvadesetog veka, slične stavove, ali sa drugačijih pozicija, iznose i autori koji pripadaju Frankfurtskoj školi. Kritike stižu i iz krila demokratske teorije, gde, na primer, Fridrih (Carl Friedrich) i Bžežinski (Zbigniew Brzezinski) tehnološki razvoj, i tehnologiziranost društva vide kao uslove za nastanak savremenih autokratija i totalitarizma.<sup>8</sup>

2 Đovani Sartori, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001, str. 272.

3 Upor. npr.: Tatu Vanhanen, *Prospects of Democracy*, Routledge, London/New York, 1997, p. 10.

4 Frensis Fukujama, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Podgorica, 1997, str. 22–23.

5 Michael E. Kraft, Norman J. Vig (eds.), *Technology and Politics*, Duke University Press, Durham, 1988, p. 19.

6 Žak Elil, *Tehnika ili ulog veka*, A. Golijanin, Beograd, 2010, str. 142.

7 *Isto*, str. 227.

8 Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge, 1956. godine. Njihove stavove detaljno analizira i Ljubomir Tadić, *Nauka o politici*, Bigz, Beograd, 1996.

Zajedničko svim ovim autorima je polazište koje se najčešće označava kao tehnološki determinizam. Ono podrazumeva ne samo stav da je tehnološki razvoj autonoman proces, već da je on i ključna, ako ne i jedina, determinanta društvenog razvoja. Među optimističnijim autorima ovo je često, i uglavnom neopravdano, vodilo glorifikaciji svake nove tehnologije kao nosioca novih demokratizujućih promena. Tehnologije od kojih se očekivalo da donesu konačnu pobjedu ili preporod demokratije obuhvataju, na primer, automobil, telefon, električnu energiju, radio i televiziju, kao i svemirski program i nuklearnu energiju.<sup>9</sup> Ovaj talas optimizma kulminirao je krajem dvadeset prvog veka, sa razvojem i širenjem novih informaciono-komunikacionih tehnologija. Simptomatično je u tom pogledu, kao što je već primećeno, da su dve knjige istog naslova – *Treći talas* – od kojih prva govori upravo o ovim tehnologijama, a druga o demokratizaciji, objavljene u razmaku od jedne decenije.<sup>10</sup>

Dosadašnji tok istorije, međutim, pokazuje da su demokratizujuća obećanja novih tehnologija uglavnom ostala izneverena. Štaviše, čini se da veoma često najveću korist nove tehnologije donose onima koji već imaju prednost na osnovu bogatstva, ugleda ili institucionalizovane pozicije.<sup>11</sup> Nade da će nove informaciono-komunikacione tehnologije, na osnovu svojih inherentnih svojstava, dovesti do procvata demokratije, takođe su uglavnom raspršene. Njihova, pretpostavljalo se, ključna uloga u rušenju autoritarnih poredaka i preporodu zapadnih demokratija, nije se ostvarila. Ne samo da se pokazalo da otvaranje novih, i za upotrebu jednostavnih, kanala komunikacije nije dovoljno da bi se građani više politički angažovali, već se ispostavilo i da su autoritarni režimi veoma vešti u korišćenju novih tehnologija za učvršćivanje sopstvene vlasti.<sup>12</sup>

### *Od progressa do inovacije*

Izučavanje inovacije je početkom dvadesetog veka Jozef Šumpeter (Joseph Schumpeter) na velika vrata uveo u ekonomsku teoriju, smatrajući je glavnim pokretačem ekonomskog rasta. U svom delu *Teorija ekonomskog razvoja*<sup>13</sup> on razlikuje pet mogućih vrsta inovacija: 1) uvođenje novog proizvoda ili novog svojstva, 2) uvođe-

9 Langdon Winner, *The Whale and the Reactor*, University of Chicago Press, Chicago, 1986.

10 Alvin Toffler, *The Third Wave*, 1981; Samuel Huntington, *The Third Wave*, 1991. Obe knjige su dostupne i u prevodu: Alvin Toffler, *Treći talas*, Jugoslavija, Beograd, 1983; Semjuel P. Hantington, *Treći talas*, CID, Podgorica, 2004.

11 Upor. Langdon Winner, *The Whale and the Reactor*, University of Chicago Press, Chicago, 1986, p. 107.

12 O prvom problemu pisao je, na primer, još 1994. Eric Schickler, „Democratizing Technology: Hierarchy and Innovation in Public Life“, *Polity*, Vol. 27, No. 2, pp. 175–199; najdetaljniju obradu drugog dao je Evgeny Morozov, *The Net Delusion*, Public Affairs, New York, 2012.

13 Joseph Schumpeter, *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Transaction Publishers, New Brunswick/London, 1983 (Kindle Edition).

nje novog načina proizvodnje, 3) otvaranje novog tržišta, 4) osiguravanje novog izvora sirovina ili poluproizvoda, 5) reorganizacija industrijske grane (na primer stvaranje ili rasturanje monopola). Šumpeter insistira na tome da nijedan od ovih oblika inovacije ne zahteva nužno da je reč o potpunoj novini (niti da, na primer, inovacije moraju biti zasnovane na novim naučnim probojima). Većina modernih klasifikacija ne razlikuje se bitno od Šumpeterove. Tako se najčešće navode novi proizvodi, materijali, procesi, usluge i oblici organizacije.<sup>14</sup>

Mada na prvi pogled tako ne izgleda, zapravo se sve ove vrste inovacija mogu podvesti pod *tehnološke* inovacije, ukoliko se prihvati široko određenje tehnologije kakvo predlaže Lengdon Viner. On pod tehnologijom podrazumeva složen sistem koji se sastoji od aparata, tehnika i organizacije. Aparat, u ovom slučaju, označava „hadver“, tj. „fizička sredstva tehničkog delovanja“ – alate, instrumente, mašine, uređaje, sprave i slično; tehnika (technique) se odnosi na tehničke aktivnosti – stručno znanje, metode, procedure; organizacija označava tehničke, tj. racionalno-proizvodne društvene aranžmane i odnose.<sup>15</sup> Savremena tehnološka realnost teško se može, u svojoj složenosti i nijansama, na zadovoljavajući način obuhvatiti jednostavnijim definicijama koje je određuju samo kao hardver ili kao skup pravila.<sup>16</sup>

Posle Šumpetera, mnogi autori, ne samo u domenu ekonomskih, već i drugih nauka, posvetili su se istraživanju ovog fenomena. Tako je danas inovacija predmet proučavanja i nauke o upravljanju, studija nauke tehnologije i društva, ali i drugih naučnih disciplina.<sup>17</sup> To je dovelo do poteškoća pri definisanju samog pojma, pošto je svaka od ovih disciplina problemu prilazila iz sopstvene perspektive. Nedostatak jedinstvene definicije, ali i načina merenja inovacije ostaje i danas jedno od opštih mesta istraživanja ove pojave.<sup>18</sup>

Kako je nadahnjujući potencijal ideje progressa počeo da posustaje, pre svega pod utiskom traumatičnih iskustava Prvog i Drugog svetskog rata, inovacija postaje, čini se, nova „ura!“ reč. Potekla iz visokotehnoloških kompanija u Silicijumskoj dolini, ova „ideologija inovacije“ podrazumeva privrženost liberalnim vrednostima slobodnog tržišta i izraženog individualizma, konzumerizmu i visokoprofitnom stilu života, ali i snažnu motivisanost upravo prilikama za inoviranje, nepoverenje u vlast i uverenje u neopravdanost oporezivanja.<sup>19</sup> Među njenim zastupnicima ra-

14 Upor. J. E. Ettlie and E. M. Reza, „Organizational integration and process innovation“, *Academy of Management Journal*, Vol. 35 No. 4, pp. 795–827.

15 Langdon Winner, *Autonomous Technology*, MIT Press, Cambridge, 1977.

16 Val Dusek, *Philosophy of Technology: An Introduction*, Blackwell, Oxford, 2006.

17 F. Damanpour, and M. Schneider, „Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers“, *British Journal of Management*, Vol. 17 No. 3, pp. 215–236.

18 Anahita Baregheh, Jennifer Rowley, Sally Sambrook, „Towards a multidisciplinary definition of innovation“, *Management Decision*, Vol. 47 Iss. 8, pp. 1323–1339.

19 Manuel Castells and Peter Hall, *Technopoles of the World: The Making of 21st Century Industrial Complexes*, Routledge, London/New York, 1994, pp. 21–24.

sprostanjena je i vera u mogućnosti tehnologije da pronade i ponudi rešenja za sve probleme – i da je rešenje svakog problema u suštini tehničko (technological fix).

Pod snažnim uticajem Šumpeterovog koncepta „kreativne destrukcije“ nova preduzeća pokušavaju da razviju takozvane remeteće tehnologije (disruptive technologies), koje će dovesti do potpunog preuređenja različitih oblasti privrede i društva uopšte. Napor da se ostane uvek na čelu talasa tehnoloških inovacija, verovanje da brzina važnija od vrhunskog kvaliteta i do kraja promišljenih implikacija, oličena u devizi „move fast and break things“, karakteristični su za etos visokotehnoloških kompanija iz Silicijumske doline.

Ova ideologija inovacije nije, međutim, ostala ograničena na poslovno okruženje. Sve više i češće se zamisao o inovaciji kao motoru razvoja, i neophodnosti inoviranja u svim oblastima, javlja kao načelo na osnovu koga se formulišu javne politike. Ministarstva i odeljenja za inovacije niču u razvijenim zemljama, ne samo na najvišim, već i regionalnim i lokalnim nivoima vlasti.

Naravno, može se osnovano tvrditi da je i koncept progresa u velikoj meri ideologiziran. Oba koncepta polaze od iste pretpostavke – nova naučna i tehnološka otkrića će doneti bolji život. Među njima, ipak, postoji bitna razlika. Progres, na način kako je reč upotrebljavana, podrazumevao je podudaranje tehnološkog i društvenog razvoja, odnosno ideju da će razvoj tehnologije dovesti do boljih uslova života za *čovečanstvo*. Inovacija danas, sa druge strane, ima izrazito neoliberalni i individualistički prizvuk – tehnološki razvoj donosi korist i bolji život pojedincu-izumitelju i njegovoj kompaniji, a plodovi njegovog bogatstva će, možda, „procuriti“ (trickle down) i do masa.<sup>20</sup>

Dvadeset prvi vek doneo je još jednu novinu – neki autori insistiraju na tome da se proces inovacija u velikoj meri *demokratizovao*.<sup>21</sup> Dok je jedan od najčešćih motiva u literaturi dvadesetog veka neophodnost velikih ulaganja, istraživačkih i razvojnih projekata velikog obima, i sledstveno, ključna uloga država i velikih korporacija u procesu tehnološkog razvoja, danas stvari izgledaju bitno drugačije. Sve niži troškovi neuspeha, široka dostupnost informacija, materijala i alata (i softverskih i mašinskih), kao i mogućnost brze, efikasne i dvosmerne komunikacije sa proizvođačima dovele su do potpunog preokreta u kojima se inovacija vezuje pre svega za kulturu start-up kompanija, malih poduhvata „iz garaže“. Iako autori koji pišu o ovim procesima koriste termin demokratizacija u najopštijem značenju – širenja kruga ljudi kojima je omogućen pristup, odnosno učestvovanje u procesu inovacije – čini se da se na ovaj način još jednom aktuelizuje pitanje o njegovom korišćenju van konteksta politike.

20 Langdon Winner, *Keynote speech at the International Conference for Integration of Science, Technology and Society*, Daejeon (4–8 august 2014). Prema: <http://www.scidev.net/global/innovation/feature/langdon-winner-tyranny-new.html> (pristupljeno 25. oktobra 2015).

21 Na primer, Eric von Hippel, *Democratizing Innovation*, MIT Press, Cambridge/London, 2005; Mark Hatch, *The Maker Movement Manifesto: Rules for Innovation in the New World of Crafters, Hackers and Tinkerers*, McGraw Hill Education, New York, 2013.

### *Demokratske inovacije*

Koncept inovacije zaživeo je u političkim naukama pre svega kroz istraživanje demokratskih inovacija. Može se argumentovano tvrditi da je suština koncepta demokratije u njenoj dinamičnosti i otvorenosti za nove ideje.<sup>22</sup> I rađanje antičke demokratije u Atini, kao i „druga velika transformacije“ – nastanak predstavničke demokratije u nacionalnim državama<sup>23</sup>, mogu se, u krajnjoj liniji, smatrati demokratskim inovacijama. Ipak, u užem smislu, interesovanje za ovu ideju počelo je u 1970-ih godina, sa usponom teorija participativne, i kasnije deliberativne, demokratije. Interesantno je da se i u ovom kontekstu Šumpeter pojavljuje kao značajna figura, ali na potpuno drugačiji način. Naime, veliki deo literature u ovoj oblasti polazi od kritike njegovog modela demokratije, koji se interpretira kao elitistički i nedovoljno otvoren za učestvovanje građana.<sup>24</sup>

Početak dvadeset prvog veka istraživanje demokratskih inovacija se intenzivira. Tome je doprinela, s jedne strane, produžena kriza stabilnih demokratija, koja se ogleda pre svega u niskom procentu građana koji redovno izlaze na izbore – i u Evropi i u Sjedinjenim Američkim Državama on retko prelazi 60% birača – i sve manjem poverenju građana u demokratske institucije.<sup>25</sup> Tome je, bar u Evropi, svakako doprineo i tzv. demokratski deficit Evropske unije i rastuća birokratizacija njenih institucija. Sa druge strane, mnogi istraživači demokratske tranzicije i konsolidacije primetili su da se ovi procesi nipošto ne odvijaju po automatizmu. Pretpostavka ove paradigme bila je da će se, nakon što je autoritarni režim zbačen, demokratski sistem posle nekog vremena konsolidovati, a nove demokratije<sup>26</sup> izgubiti epitet *nove* i biti prepoznate kao funkcionalno i potpuno demokratske države. U jednom broju slučajeva to se ipak nije dogodilo. Mada su uspostavljeni režimi bili relativno stabilni, nedostajale su im neke ključne karakteristike da bi se s punim pravom mogli nazvati poliarhijama ili liberalnim demokratijama. Uvodi se čitav niz novih termina koji bi trebalo da označe nijanse u spektru između autoritarizma

22 Upor. Michael Saward, „Democratic innovation“, in: Michael Saward (ed.), *Democratic Innovation: Deliberation, representation and association*, Routledge/ECPR, London/New York, 2000.

23 Koncept „velikih transformacija“ demokratije elaborira Robert Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 2009.

24 Šumpeterova definicija demokratije, koja je utemeljila tzv. kompetitivni ili demokratski elitizam, izložena je u njegovom delu *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Kultura, Beograd, 1960, str. 380–381.

25 Upor. Graham Smith, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 4.

26 Reč je, uglavnom, o državama koje su uspostavile demokratske režime tokom trećeg talasa demokratizacije. Upor. Semjuel Huntington, *Treći talas*, CID, Podgorica, 2004. Pridam i Luis smatraju da bi proces konsolidacije demokratije trebalo da bude okončan nakon 12–20 godina. Vidi Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis, *Stabilising fragile democracies*, Routledge, London/New York, 2003, p. 2.



i demokratije – poput izborne demokratije, izbornog autoritarizma, delegativne demokratije, pseudodemokratije i hibridnih sistema.<sup>27</sup>

Obe prikazane tendencije ukazuju na probleme u funkcionisanju savremenih demokratskih država, ali i nedostatke institucionalnog pristupa određenju i proučavanju demokratije. Istovremeno, težište istraživanja demokratizacije se polako pomera sa demokratske tranzicije i konsolidacije ka mogućnostima proširivanja i produbljanja demokratija u stabilnim poliarhijama, ili, bar relativno stabilnim izbornim demokratijama. Ovo je verovatno posledica zaustavljanja trećeg talasa demokratizacije i, za sada, u najmanju ruku nejasnih, posledica Arapskog proleća po dalje napredovanje demokratije, pre svega na duže staze.

U praktičnom smislu, danas se pod demokratskim inovacijama podrazumevaju najčešće projekti poput participativnog budžetiranja, građanskih foruma i porota (citizen jury), mini-skupština i slično. Ova raznolikost formi demokratskih inovacija čini određenje koncepta donekle komplikovanim. Mada se praktično svi autori slažu da je svrha demokratskih inovacija da se građanima pruži više prilike da učestvuju u donošenju političkih odluka i formulisanju javnih politika, i obezbede mehanizmi za participaciju, dopunjujući na taj način institucije predstavničke demokratije i eliminišući neke od njihovih nedostataka, definicije se često razlikuju u detaljima – na primer po tome koja svojstva demokratskih inovacija se ističu u prvi plan. Tako recimo Smit (Graham Smith) određuje demokratske inovacije kao „institucije koje su naročito dizajnirane tako da uvećaju i prodube participaciju građana u procesu donošenja političkih odluka.“<sup>28</sup> On dalje naglašava da ove institucije treba da omoguće i promovišu direktno učestvovanje građana kao pojedinaca, za razliku od eksperata ili predstavnika političkih partija, i da učestvovanje građana mora biti institucionalizovano tako da im omogući da učestvuju u donošenju odluka na strateškom nivou – to jest da građanima obezbedi formalnu ulogu u odlučivanju. Konačno, demokratske inovacije treba da doprinose ostvarenju „demokratskih dobara“: inkluzivnosti, narodne kontrole, promišljenih procena i transparentnosti.<sup>29</sup> Savard (Michael Saward), sa druge strane, izbegava striktno definisanje pojma i konstatuje da izraz „demokratske inovacije“ izražava posvećenost demokratskim vrednostima narodne participacije i političke jednakosti, i sugeriše da je demokratija jedini prihvatljiv okvir za inovacije.<sup>30</sup> Takođe, većina autora ne insistira na apsolutnoj novini kao nužnom definicionom elementu demokratskih inovacija – one takođe mogu podrazumevati i prilagođavanje nekih starih oblika učestvovanja novim okolnostima, kao i uvođenje u drugim delovima sveta već testiranih inicijativa u nekoj državi ili oblasti.

27 Upor. Larry Diamond, „Is the Third Wave Over?“, *Journal of Democracy*, Vol.7, No. 3, pp. 20–37; Larry Diamond, „Thinking About Hybrid Regimes“, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, pp. 21–35; Guillermo O’Donell, „Delegative democracy“, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, pp. 55–69.

28 Graham Smith, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, o. c., p. 1.

29 *Isto*, pp. 4–12.

30 Michael Saward, „Democratic innovation“, o. c., p. 4.

Još jedan razlog za nedovoljno precizno određenje koncepta demokratskih inovacija leži i u činjenici da on svoje korene nema samo u već pomenutim pristupima u okviru demokratske teorije – participativnom i deliberativnom – već pre svega u političkoj praksi i eksperimentima koji se sprovode u mnogim zemljama Evrope, Severne i Južne Amerike. Ali upravo zbog čvrste povezanosti sa ovim strujama demokratske teorije, ne iznenađuje što se demokratske inovacije u poslednje vreme sve češće vezuju za upotrebu novih informaciono-komunikacionih tehnologija, koje bi trebalo da omoguće građanima pristup informacijama i raspravi. Za sada, međutim, izgleda da nema dovoljno podataka na osnovu kojih bi se mogla proceniti opravdanost ovakvog pristupa. Realizacija mnogih formi demokratskih inovacija ne zavisi nužno od pristupa novim tehnologijama. Ovo je naročito istinito kada je reč o mini-javnostima (mini publics) i građanskim porotama, nastalim na tragu Dalove (Robert Dahl) ideje o mini-populusu, koji bi uz pomoć stručnjaka razmatrao pojedina pitanja i o njima donosio odluku. Mada Dal kaže da bi se članovi ovog reprezentativnog tela mogli „sastajati posredstvom telekomunikacija“<sup>31</sup>, a pretpostavka je i da bi im neophodna znanja i informacije mogli biti isporučeni na ovaj način, tehnologija ni na koji način ne igra centralnu ulogu u sprovođenju ovakvih projekata.

Štaviše, postavlja se pitanje da li, bar u određenim okolnostima, nove informaciono-komunikacione tehnologije ispoljavaju, kako bi to formulisao Viner, politička svojstva i dovode do novih oblika nejednakosti. Statistike, na primer, pokazuju da je broj korisnika novih tehnologija dramatično veći među mlađom nego među starijom populacijom.<sup>32</sup> Takođe, infrastrukturu neophodnu za njihovo funkcionisanje razvijaju i održavaju uglavnom privatne kompanije koje se rukovode sopstvenim profitom, pa je moguće da udaljena i nepristupačna područja, koja bi imala najviše koristi od ovih tehnologija, ostanu uskraćena za pristup. Naravno, jedno od rešenja bilo bi da država preuzme na sebe da ostvari podjednaku dostupnost ovih tehnologija za sve građane, ali to povlači drugi niz problema – na primern mogućnosti prisмотрe koje bi takvo rešenje davalo državnim organima.

Uprkos svojoj sve većoj prisutnosti, demokratske inovacije za sada ipak predstavljaju relativno marginalni fenomen, pa zbog toga često ostaju „ispod radara politikologa“.<sup>33</sup> Razlozi za to pre svega leže u relativno malim dometima ovakvih projekata, koji često ostaju na striktno lokalnom nivou ili ostvare tek manji deo postavljenih ciljeva. Problemi sa kojima se ovi projekti suočavaju se nalaze, uslovno rečeno, na različitim „krajevima“ političkog procesa.

Prvi problem tiče se mobilizacije građana i njihovog angažmana, i samim tim postizanja što veće inkluzivnosti u političkom odlučivanju. Analize do sada po-

31 Robert Dal, *Demokratija i njeni kritičari*, o. c., str. 441.

32 Vidi [www.statista.com/statistics/272365/age-distribution-of-internet-users-worldwide/](http://www.statista.com/statistics/272365/age-distribution-of-internet-users-worldwide/) (pristupljeno 29. oktobra 2015).

33 Graham Smith, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, o. c., p. 8.

krenutih i realizovanih projekata snažno ukazuju na činjenicu da samo otvaranje kanala komunikacije prema nosiocima vlasti nije dovoljno, jer građani po pravilu za to nisu naročito zainteresovani, ili procenjuju da njihovo učestvovanje u raspravi neće doprineti krajnjem ishodu. Uprkos pogodnostima koje pružaju nove komunikacione tehnologije, po svemu sudeći potrebno je animirati građane, upoznati ih sa mogućnostima za participaciju i sprovesti konstantnu medijsku kampanju u tom smislu, što, naravno, podrazumeva i izdvajanje značajnih finansijskih sredstava.

Sa druge strane, postavlja se pitanje „izlaza“, odnosno realnog uticaja demokratskih inovacija na formulisanje politika. Demokratske inovacije nisu zamišljene kao zamena, već kao dopuna institucijama predstavničke demokratije. Međutim, organi vlasti svoj legitimitet zasnivaju upravo na izbornom procesu, i ostaje nejasno zbog čega bi, ako izuzmemo ličnu posvećenost nosilaca vlasti demokratskim idealima, prepuštali svoja ovlašćenja, ili bar uzeli u obzir preferencije građana izražene kroz inovativne demokratske procese. Ukoliko dobiju zakonsko utemeljenje i ovlašćenja, inovativne inicijative mogu da se oslone samo na dobru volju izabраниh vlasti. Ovde se, ponovo, dodatno postavlja pitanje finansiranja takvih inicijativa, što predstavlja naročit problem za zemlje u razvoju.

### *Zaključak*

Koncept inovacije postaje sve prisutniji u svim sferama društva, i posledično, u sve većoj meri ideologizovan. Sigurno je da, bar donekle, obnovljeno interesovanje za demokratske inovacije jeste posledica uzdizanja inovativnosti na pijedestal ključnog pokretača svakog razvoja. Ipak, osnovne vrednosne pretpostavke ideologije inovacije, bar kako se ona interpretira u krugu tehnoloških optimista, bitno se razlikuju od onih koje su u osnovi ideje demokratskih inovacija. Dok ideologija Silicijumske doline ima izrazito neoliberalni prizvuk, demokratske inovacije polaze od kritike upravo liberalnog koncepta predstavničke demokratije, pre svega shvaćenog kao kompetitivni elitizam, i pokušavaju da neutrališu i nadomeste njegove nedostatke. Sa druge strane, neke osnovne ideje, kao što je insistiranje na individualizmu kao bitnom obeležju građanstva, zajedničke su zagovornicima i jednog i drugog koncepta.

Druga, i možda važnija tačka susreta je upravo optimizam u vezi sa mogućnostima tehnologije da razreši *društvene* probleme. Tehnološki determinizam je i dalje vrlo prisutan u demokratskoj teoriji, pa i u diskursu o demokratskim inovacijama. Na primer, Savard smatra da „imajući u vidu tehnološke, ekonomske i kulturne promene kroz koje sve zemlje trenutno prolaze, bilo bi iznenađujuće da demokratija 2050. ne bude приметно drugačija od današnje,<sup>34</sup> a Kempbel (David Campbell) piše: „Budući napredak znanja, poput naučnih proboja i inovacija zasnovanih na tehnologijama nove generacije, mogu uključno izmeniti i preobraziti društvo,

34 Michael Saward, „Democratic innovation“, o. c., p. 12.

privredu, pa tako i demokratiju.<sup>35</sup> Ipak, očekivanja da će nove tehnologije samo svojim postojanjem i inherentnim svojstvima dovesti do unapređivanja kvaliteta demokratije u savremenim društvima nisu se ostvarila.

Ukupni učinak projekata koji se mogu smatrati demokratskim inovacijama za sada je relativno mali. Moguće je da je jedan od razloga za to insistiranje na participaciji i inkluzivnosti kao ključnim demokratskim vrednostima koje demokratske inovacije treba da promovišu i unaprede. Projekti koji bi se takođe mogli svrstati u kategoriju demokratskih inovacija, ali koji se pre svega orijentišu na unapređenje transparentnosti i odgovornosti (accountability), mogli bi, čini se, imati više uspeha, i više koristi od novih informaciono-komunikacionih tehnologija. Reč je pre svega o različitim projektima koji omogućavaju otvoren pristup podacima (open data), i rade na tome da velike skupove podataka, pre svega one koje generišu javne ustanove, učine ne samo dostupnim, već i upotrebljivim. Upotrebljivost se, pre svega, odnosi na to da podaci treba da budu u formatu koji omogućava njihovu laku obradu, što uglavnom podrazumeva mašinsku čitljivost (mogućnost da ih računar automatski preuzme i obrađuje) i pretraživost. Na ovaj način se možda ne povećava krug građana uključenih u javnu diskusiju i donošenje odluka, ali se omogućava onima koji *jesu* zainteresovani, što se u savremenim društvima najčešće odnosi na tzv. organizovani deo civilnog društva, da efikasnije prate rad organa vlasti, ali i da se uključe u raspravu i formulišu svoje predloge na osnovu validnih podataka i dokaza.

Zanimljivo je da se inoviranje demokratije i demokratizovanje inovacija na neki način sreću i u sve popularnijim konceptima participativnog planiranja i participativnog dizajna. I jedan i drugi koncept razvijeni su relativno skoro, i podrazumevaju aktivno učestvovanje korisnika prostora ili tehnologije u njihovom uobličavanju.

Konačno, dosadašnja istraživanja ukazuju na to da, kada je reč o demokratskim inovacijama, tehnološki determinizam ne može predstavljati zadovoljavajući teorijski okvir. Pristupi koji polaze „odozdo“, to jest, od potreba građana u konkretnim okolnostima, imaju više šanse da razviju tehnološka rešenja koja daju rezultate (ili, da razviju specifične načine primene već postojećih tehnoloških rešenja). Možda bi produktivniji pristup bio onaj koji je razvijen u okviru sociologije tehnologije, odnosno studija nauke, tehnologije i društva, a koji polazi od premise da se društvo i tehnologija međusobno oblikuju i proizvode. Na taj način bi se možda i nove tehnologije mogle efikasnije iskoristiti za dalje poboljšanje kvaliteta savremene demokratije.

35 David Campbell, *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*, Democracy Ranking, Vienna, 2008, Available from [democracyranking.org/ranking/basic\\_concept.pdf](http://democracyranking.org/ranking/basic_concept.pdf) (accessed 17 October 2015), p. 10.

## BIBLIOGRAFIJA

- Baregheh Anahita, Rowley Jennifer, Sambrook Sally, „Towards a multidisciplinary definition of innovation“, *Management Decision*, Vol. 47, Iss. 8, pp. 1323–1339
- Campbell David, *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*, Democracy Ranking, Vienna, 2008, Available from [democracyranking.org/ranking/basic\\_concept.pdf](http://democracyranking.org/ranking/basic_concept.pdf) (accessed 17 October 2015),
- Castells Manuel and Hall Peter, *Technopoles of the World: The Making of 21st Century Industrial Complexes*, Routledge, London/New York, 1994.
- Dal Robert, *Demokratija i njeni kritičari*, CID, Podgorica, 2009.
- Damanpour F., and Schneider M., „Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers“, *British Journal of Management*, Vol. 17 No. 3, pp. 215–236.
- Diamond Larry, „Is the Third Wave Over?“, *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, pp. 20–37.
- Diamond Larry, „Thinking About Hybrid Regimes“, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, pp. 21–35.
- Dusek Val, *Philosophy of Technology: An Introduction*, Blackwell, Oxford, 2006.
- Elil Žak, *Tehnika ili ulog veka*, A. Golijanin, Beograd, 2010.
- Ettlie J. E. and Reza E. M., „Organizational integration and process innovation“, *Academy of Management Journal*, Vol. 35, No. 4, pp. 795–827.
- Friedrich Carl J. and Brzezinski Zbigniew K., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge, 1956.
- Fukujama Frensis, *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Podgorica, 1997.
- Hantington Semjuel, *Treći talas*, CID, Podgorica, 2004.
- Hatch Mark, *The Maker Movement Manifesto: Rules for Innovation in the New World of Crafters, Hackers and Tinkerers*, McGraw Hill Education, New York, 2013.
- Hippel Eric von, *Democratizing Innovation*, MIT Press, Cambridge/London, 2005.
- [www.statista.com/statistics/272365/age-distribution-of-internet-users-worldwide/](http://www.statista.com/statistics/272365/age-distribution-of-internet-users-worldwide/) (pristupljeno 29. oktobra 2015)-
- Kraft Michael E., Vig Norman J., (eds.), *Technology and Politics*, Duke University Press, Durham, 1988.
- Morozov Evgeny, *The Net Delusion*, Public Affairs, New York, 2012.
- O’Donell Guillermo, „Delegative democracy“, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, pp. 55–69.
- Pridham Geoffrey and Lewis Paul G., *Stabilising fragile democracies*, Routledge, London/New York, 2003.
- Sartori Đovani, *Demokratija – šta je to?*, CID, Podgorica, 2001.
- Saward Michael, „Democratic innovation“, in: Michael Saward (ed.), *Democratic Innovation: Delegation, representation and association*, Routledge/ECPR, London/New York, 2000, pp. 3–13
- Schickler Eric, „Democratizing Technology: Hierarchy and Innovation in Public Life“, *Polity*, Vol. 27, No. 2, pp. 175–199.
- Schumpeter Joseph, *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Transaction Publishers, New Brunswick/London, 1983 (Kindle Edition).
- Smith Graham, *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Šumpeter, Jozef, *Kapitalizam, socijalizam i demokratija*, Kultura, Beograd, 1960.
- Tadić Ljubomir, *Nauka o politici*, Bizg, Beograd, 1996.

- Tofler Alvin, *Treći talas*, Jugoslavija, Beograd, 1983.
- Vanhanen Tatu, *Prospects of Democracy*, Routledge, London/New York, 1997.
- Winner Langdon, „Introduction“, in: Langdon Winner (ed.), *Democracy in a Technological Society*, Springer, Dordrecht, 1992, pp. 1–10.
- Winner Langdon, *Autonomous Technology*, MIT Press, Cambridge, 1977.
- Winner Langdon, *Keynote speech at the International Conference for Integration of Science, Technology and Society*, Daejeon (4–8 August 2014). Available from /www.scidev.net/global/innovation/feature/langdon-winner-tyranny-new.html (accessed 25 October 2015).
- Winner Langdon, *The Whale and the Reactor*, University of Chicago Press, Chicago, 1986.

**Ivana Damnjanović**

## TECHNOLOGICAL AND DEMOCRATIC INNOVATIONS – COMPLEMENTARY OR OPPOSITE PROCESSES

### ABSTRACT

Research of innovation was famously introduced into economic theory by Schumpeter, at the beginning of 20th century. In his view, innovation was the main driving force of economic growth. Today, the research of innovation and its various aspects is the subject of many disciplines – economic theory, management, science, technology and society studies – and the focus is mostly on technological and rarely on organizational innovations. Recently, the research of innovation took hold in political science as well, through the concept of democratic innovation – „institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process“.

Too often, researchers in the field of social science, including political science, begin from the explicit or implicit assumption of technological determinism – a notion that technological change decisively influences social change. More optimistic authors have frequently (and mostly unjustly) glorified every new technology as a bearer of new, democratizing changes. The idea of mutual formation of technological and social processes, including innovations, would, it seems, provide a more appropriate theoretical framework for research of the relationship between technological innovations and democratic processes.

This paper aims to, starting from these assumptions, explore the relationship between technological and democratic innovation, and determine whether technological innovations in the modern world contribute to finding new methods and channels for citizen's participation, thus improving the quality of democracy, or they lead to new forms of exclusion and inequality, decreasing in that way the democratic potential of societies.

Nebojša N. Mrđa\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

# FORMALNO I NEFORMALNO OBRAZOVANJE O INTERNETU I INDIVIDUALNO INTEGRISANJE INTERNETA U PRIVATNE, POSLOVNE I POLITIČKE AKTIVNOST\*\*

## UVOD

Ovaj tekst pripremljen je radi učešća na konferenciji „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koja je organizovana kao završna konferencija na projektu koji je realizovao Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu za potrebe Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. S obzirom na to da je reč o završnoj konferenciji u tekstu su prikazani osnovni rezultati rada autora.

## INTERNET KAO SAZNAJNO, INFORMATIVNO I KOMUNIKACIONO SREDSTVO<sup>1</sup>

Prvo pitanje koje je trebalo obraditi jeste pitanje korišćenja interneta. Internet je javni, globalni, decentralizovani sistem za prenos podataka i može biti korišćen kao sredstvo:

- saznavanja,
- informisanja (drugih), i
- komuniciranja.

\* Kontakt sa autorom: [nebojsa.mrdja@fpn.bg.ac.rs](mailto:nebojsa.mrdja@fpn.bg.ac.rs); [nmrdja@gmail.com](mailto:nmrdja@gmail.com).

\*\* Ovaj tekst je rađen u okviru projekta Ministarstva nauke br. 179076 pod nazivom „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji realizuje Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

1 Članak pod nazivom „Internet kao saznajno, informativno i komunikaciono sredstvo“ predat je za objavljivanje redakciji časopisa *CM – časopis za komunikaciju i medije*, a u ovom tekstu su prezentirani osnovni nalazi.

Kriterijum za izabranu distinkciju načina korišćenja interneta je preovladjujući smer (ka nama, od nas i dvosmerno) protoka informacija koje se prenose u vidu skupova jedinica i nula, a shodno tome razlikuju se i tehnike koje se za tri izabrane svrhe koriste.

### *Internet kao sazajno sredstvo*

Korišćenje interneta kao sazajnog sredstva je svojstveno većini (svim) korisnicima interneta. Najkraća lista veb sajtova koje bi svaki korisnik interneta morao da ima na umu radi pronalaženja informacija, trebala bi da uključi bar sledeće: google.com, yahoo.com, answers.com, wikipedia.org i amazon.com, pri čemu posebnu pažnju treba obratiti na brojne dodatne usluge koje, osim pretraživanja, nude Google i Yahoo.

Procesi pronalaženja i pribavljanja informacija mogu se opisati i kao sazajne aktivnosti ili učenje. Sazajni procesi, odnosno, učenje se više ne odvija pretežno u okviru formalnog školskog (na svim nivoima) obrazovanja jer postoji potreba za permanentnim učenjem kod velikog procenta populacije i nakon sticanja željenog nivoa stručne spreme. Semjuel Džonson (Samuel Johnson) je još 1775. godine rekao da postoje dve vrste znanja, prva je znanje o određenoj temi, a druga je znanje da se o određenoj temi pronađu informacije (Cortada, 2002). Danas je svima dostupno obilje informacija i to dovodi do toga se danas drugačije uči.<sup>2</sup> Sakupljanju informacija na jedno mesto (internet) i slobodnom pristupu njima od strane svih koji to žele umnogome su doprinele i aktivnosti hakera od kojih velika većina poštuje tzv. hakersku etiku (Mizrah).

Drugi faktor koji je doprineo slobodnom pristupu obilju informacija su interesi velikih internet kompanija koje su pronašle način da zarađuju na besplatnim informacijama. Dosadašnji razvoj interneta pokazao je da mnogi žele da naplaćuju informacije, ali i da oni koji ih pružaju besplatno očekuju da prihod ostvare na neki drugi način, što se može ilustrovati primerom kompanije Yahoo. U okviru priprema za iznošenje akcija kompanije na berzu, osnivači David Filo i Džeri Jang (David Filo i Jerry Yang), 1995. godine u razgovoru sa novoangažovanim izvršnim direktorom Timom Kuglom (Tim Koogle), apriori su odbacivali ideju da se naplaćuje upotreba njihovog veb sajta koji je, po njima, reflektovao vrednosti interneta u koje spada i slobodan pristup (Cassidy, 2002).

Obuka za pronalaženje informacija danas treba da bude usmerena na razvijanje sposobnosti pojedinca da traži informacije iz njegovog domena interesovanja. Don Tapskot (1999) je u članku „Educating the Net Generation“ istakao da činjenica da nove tehnologije postaju integralni deo učionica i omogućavaju uvođenje in-

2 Više o ovome videti u doktorskoj disertaciji „Informatičko društvo i mrežna organizacija preduzeća“ koju je autor ovog teksta odbranio 2008. godine na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.



teraktivnog učenja u procese obrazovanja, što, između ostalog, dovodi i do toga da predavači umesto emitovanja znanja upućuju slušaoce kako da dođu do željenih znanja i da učenje bude prilagođeno pojedincu umesto istog programa za sve.

### *Internet kao informativno sredstvo*

Kao informativno sredstvo internet može da se koristi za one svrhe za koje su se do sada koristila druga sredstva masovnog informisanja. Protok informacija ide od jednog ka mnogima i grafički se može predstaviti kao mnoštvo strelica koje u različitim pravcima idu od jedne tačke. Međutim, bitna novost koju omogućava internet jeste da je sada moguće da bilo koji pojedinac ili organizacija vrši deseminaciju informacija bez posrednika. Kao ilustracija mogućnosti interneta može da se navede stav Miroljuba Radojkovića i Mirka Miletića koji govore o „kopernikanskom obrtu“ jer čovek, pojedinac nije više u pasivnoj receptorskoj poziciji, gde je njegova maksimalna moć isključivanje radio/tv prijemnika, već je u mogućnosti da preuzme ulogu emitera i da stvara programske pakete i da ih distribuira u mreži.<sup>3</sup>

Upotreba interneta u procesima informisanja zapravo se odnosi na deseminaciju proizvedenih informacija, a ona se odvija nemerljivo lakše, efikasnije i ekonomičnije nego upotrebom drugih masovnih medija. Ovom aktivnošću se mogu baviti:

- pojedinci,
- organizacije koje su ranije koristile tradicionalne masovne medije, i
- bilo koje druge organizacije i zajednice.

Informacije koje se putem interneta trenutno čine dostupnim svima mogu biti veoma različite sa stanovišta svrhe njihove deseminacije, a ovde treba podsetiti na to da postoje tri velika društvena prostora za prometanje informacija, a to su (Štambuk, 2007):

- prometanje informacija u okviru privatnih sistema vrednosti,
- prometanje informacija u javnom prostoru, i
- tržišno prometanje informacija.

Postupak korišćenja interneta kao sredstva informisanja svodi se, nezavisno od toga ko i sa kojom namerom to radi, na kreiranje veb sajta i periodično postavljanje novih informacija. Verovatno je najjednostavnija opcija za pravljenje veb sajta besplatan servis koji pruža veb sajt *www.weebly.com*. Druga mogućnost je korišćenje Joomla sistema za upravljanje sadržajem (content management system). Tu je reč o besplatnom (open source) i vrlo moćnom softveru koji je korišćen za kreiranje 2.8% od svih veb stranica na internetu.<sup>4</sup>

3 Radojković M., Miletić M., *Komuniciranje, mediji i društvo*, Stylos, 2005, str. 166.

4 Izvor: [www.Joomla.org](http://www Joomla.org)

### *Internet kao sredstvo (dvosmerne) komunikacije*

U već opisanim aktivnostima pribavljanja i emitovanja informacija ostvaruje se, istina odložena, komunikacija između onoga ko informacije šalje i prima. Zato se u kontekstu opisivanja načina kako se internet (kao sredstvo) može koristiti, pojam komunikacije odnosi na dvosmernu komunikaciju posredovanu internetom. On omogućava korišćenje tradicionalnih načina komunikacije ali uz značajna unapređenja od kojih je, čini se, najvažnije to da je moguće u realnom vremenu realizovati audio-vizuelnu komunikaciju i prenos velikih količina podataka između geografski udaljenih osoba.

U domenu korišćenja interneta kao sredstva komunikacije mogu se identifikovati tri osnovna načina upotrebe:

- prvi se odnosi na prostu zamenu tradicionalnih sredstava komunikacije kao što su pismo, telefon i dr.,
- drugi se odnosi na to da se komuniciranje posredovano internetom koristi kao dodatak na postojeće aktivnosti koje se odvijaju u fizičkom prostoru, i
- treći koji se odnosi na stvaranje virtuelnih zajednica, odnosno, povezivanje po osnovu zajedničkih interesovanja nezavisno od geografskih i drugih ograničenja.

\* \* \*

Ako postoje tri osnovna načina upotrebe interneta kao sredstva u prenosu informacija i ako postoje tri osnovne vrste korisnika interneta koji procesiraju informacije za tri različite svrhe, onda dolazimo do većeg broja različitih situacija u kojima korisnici pristupaju internetu. Naravno, navedene podele i grupisanja mogu biti razrađenije, no čini se da izabrana rešenja daju model koji može biti osnova za buduće edukativne i istraživačke aktivnosti.

Poznavanje tehnika korišćenja interneta i mogućnosti koje on omogućava preduslov su za osmišljavanje mesta koje će internet aktivnosti imati u ukupnim aktivnostima pojedinaca i organizacija. Internet aktivnosti mogu biti:

1. zamena (supstitut) za prethodne aktivnosti,
2. dodatak (suplement) na postojeće aktivnosti, i
3. dopuna (komplement) postojećih aktivnosti.

Pošto se pojedinci i organizacije najčešće bave većim brojem aktivnosti, to znači da je potrebno za svaku od njih odlučiti o tome kako koristiti internet.

## INTERNET I DRUŠTVENE NAUKE<sup>5</sup>

Internet je tiho, gotovo neprimetno ušao u živote većine današnje populacije, i to izvan procesa formalnog (osnovnog, srednjeg i visokog) obrazovanja. Sredinom devedesetih nije bilo jednostavno koristiti računare i internet ali pošto je proces razvoja softverskih aplikacija snažno išao u pravcu pojednostavljenja upotrebe, već desetak godina kasnije to više nije bio nikakav problem ni za decu predškolskog uzrasta. To je dovelo do masovnog korišćenja računara i interneta ali i do toga da većina smatra da ti fenomeni ne treba da budu predmet učenja ni istraživanja.

Ako se analiziraju nastavni planovi fakulteta u okviru Beogradskog univerziteta, koji je najuticajniji u zemlji, sa stanovišta zastupljenosti tema kao što su internet i informatika može se videti da su pojedini nedruštveni fakulteti vrlo zainteresovani za te sadržaje, kao i da su fokusirani na tehničke aspekte. Takođe se može uočiti da se oni, na neki način, bore za „nadležnost“ (kroz pitanje matičnosti za naučne oblasti) nad informatikom iako pojam informacije nije ni prirodni ni tehnički već društveni fenomen. Na društvenim fakultetima su dugo pitanja u vezi sa računarima i internetom kao tehnički složena prepuštana tehničkim fakultetima, a onda, kada je naglo pojednostavljeno njihovo korišćenje, preovladao je stav da se time ne treba baviti jer je suviše jednostavno. Sve to, uz činjenicu da internet jeste vrlo nova stvar, uticalo je na to da većina univerzitetski obrazovane populacije nije učila mnogo o internetu ili se to učenje završavalo samo na tehničkim aspektima.

Iznesene, uglavnom, negativne ocene o dosadašnjem korišćenju interneta u različitim oblastima društva i o nedovoljnom poznavanju procesa informatizacije, koji je zahvatio celu planetu, verovatno će biti davane i u budućnosti ukoliko se kroz univerzitetsko obrazovanje i/ili državnu politiku nešto ne preduzme. Ovde dolazimo do tačke kada treba prezentirati primere iz drugih zemalja na koje se možda možemo ugledati i, kao najbolji, izabrani su Oksfordski (departmani društvenih nauka) i Ljubljanski univerzitet (Fakultet društvenih nauka).

Teško je porediti beogradski i oksfordski ali ne treba puštati da se uoče inovacije i promene u fokusu istraživanja. Nazivi departmana iz oblasti društvenih nauka na Oksfordskom univerzitetu su uglavnom uporedivi sa nazivima fakulteta iz grupacije društvenohumanističkih nauka Beogradskog univerziteta, osim jedne bitne razlike, a to je Oksford internet institut<sup>6</sup> koji je osnovan 2001. godine radi proučavanja socijalnih posledica interneta. Reč je o interdisciplinarnim istraživanjima u nivou master („Social Science of the Internet“) i doktorskih studija („Information, Communication and the Social Science“).

---

5 Članak pod nazivom „Internet i mogućnosti naučnoistraživačkog rada u društvenim naukama“ prihvaćen je za objavljivanje u časopisu *Srpska politička misao*, a u ovom tekstu su prezentirani osnovni nalazi.

6 /[www.oii.ox.ac.uk/](http://www.oii.ox.ac.uk/) posećeno 5. juna 2014.

Drugi primer odnosi se na način na koji je u Sloveniji rešen problem koji proizlazi iz interdisciplinarnog karaktera Informatike. Opšte je poznato da je tu kovanicu Filip Drajfus 1962. godine uveo kombinujući reči *information* i *automatic* koja se zapravo odnosila na automatsku obradu podataka pomoću odgovarajućih mašina (računara).<sup>7</sup> Na Fakultetu društvenih nauka Ljubljanskog univerziteta u okviru Odseka za sociologiju postoji i Centar za društvenu informatiku.<sup>8</sup> Centar je osnovan 2011. godine i bavi se interakcijom nformacionih tehnologija i savremenog društva na tri načina: prvi se odnosi na interakciju informacionih tehnologija i društva na nivou pojedinca, organizacije i društva (informatičko društvo), drugi na upotrebu informacionih tehnologija kao istraživaki alat u društvenim naukama (od onlajn anketa do metodologije istraživanja sadržaja na Internetu), i treći na implementaciju informacionih tehnologija u društvenim podsistemima, pre svega, na elektronske servise. U okviru Centra realizuje se nastava na sva tri nivoa studija – od osnovnih studija do doktorskih.

Razdelnica između tehničkih i društvenih aspekata informatike će u budućnosti verovatno biti razrešena kroz koncept Političke informatike<sup>9</sup> čiji predmet istraživanja čine procesi usmeravanja zasnovani na protoku informacija u digitalnim mrežama, odnosno, bavljenje svrsishodnošću u procesima upravljanja. No, u ovom trenutku treba poći od osnove i pronaći rešenja koja mogu biti i realizovana. Većina istraživača u društvenim naukama može samostalno, iz svog ugla da razmotri dva posebna aspekta uticaja interneta (i računara) na njihova istraživanja. Prvi se odnosi na njegovu upotrebu u pronalaženju (i obradi) informacija, a drugi na posledice masovnog korišćenja interneta i drugih informacionih tehnologija na svaku pojedinačnu naučnu disciplinu.

Jedan od osnovnih ciljeva<sup>10</sup> izrade ovog teksta jeste da se prezentira osnovni koncept kako bi trebalo da se na Fakultetu političkih nauka, a zašto ne i na drugim društvenim fakultetima, obuhvate pitanja u vezi sa primenom i posledicama primene novih informacionih tehnologija na društvo, a to je:

- u okviru jednog ili više predmeta koji se odnose na Informatiku kao posebnu naučno-nastavnu disciplinu,
- u okviru više interdisciplinarnih predmeta koji, pored informatičkih, obuhvataju i neke posebne aspekte od interesa za pojedina usmerenja (smerove), i
- u okviru velikog broja (većine) predmeta gde bi se posebno obrađivala pitanja upotrebe novih informacionih tehnologija i posledice njihove primene na pojedine naučno-nastavne discipline.

7 Dreyfus, Phillipe. *L'informatique. Gestion*, Paris, June 1962. FONT!!!

8 [www.fdv.uni-lj.si/](http://www.fdv.uni-lj.si/)

9 „Politička informatika“, prof. dr Vladimir Štambuk, *Godišnjak FPN*, 2008, str. 289–305.

10 Uostalom, jedan od najkorisnijih načina upotrebe rezultata pomenutog projekta koji finansira Ministarstvo nauke i tehnologije jeste njihovo korišćenje u nastavi.

Dakle, osim u okviru posebnih predmeta, teme primene i posledica primene novih informacionih tehnologija na pojedine naučno-nastavne discipline mogu biti tretirane i u okviru većine predmeta na društvenim fakultetima i tome može biti posvećeno jedno, dva ili više predavanja u semestru.

Sušтина je u tome da svaki istraživač iz domena društvenih nauka treba da pronađe specifična rešenja u vezi sa upotrebom informacionih tehnologija i da iz ugla svoje ekspertize sagleda posledice informatizacije. Ta rešenja i posledice mogu biti vrlo različite i zato bi bilo pogrešno primenjivati neki uniformni pristup. Isto tako pogrešno bi bilo da se, npr., oni koji nisu kompetentni za oblasti međunarodne bezbednosti ili diplomatije oglašavaju o slučajevima Vikiliks ili Snouden. Rezultati istraživanja institucija specijalizovanih za proučavanje društvenih posledica interneta, kao što je, npr., Oksfordski internet institut, treba da budu predmet pažnje svih istraživača iz domena društvenih nauka ali bolje razumevanje društvenih fenomena će biti postignuto ukoliko se tim pitanjima bude bavila većina istraživača.

## INTERNET I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA<sup>11</sup>

Masovno korišćenje računara i interneta dovelo je do krupnih posledica na sve ljudske aktivnosti, pa i na upravljanje ljudskim resursima. Internet donosi nove mogućnosti za učenje, kako onima koji se bave upravljanjem ljudskim resursima u organizacijama, tako i pojedincima koji samostalno žele da biraju šta će novo učiti. Ovde treba istaći mogućnost korišćenja „Otvorenih obrazovnih resursa“<sup>12</sup> a tu je reč o globalnom pokretu baziranom na ideji otvorenosti koji je i povezan i kompatibilan sa „Softverom otvorenog koda“. Mogućnosti učenja u ovakvom režimu su ogromne ali još nije došlo do njihove masovne upotrebe i može se reći da se većina populacije još uvek opredeljuje za „formalne“ oblike obrazovanja, odnosno, one koji se završavaju sticanjem neke diplome.

Zbog mogućnosti samostalnog učenja pojedini iskusni profesori čak smatraju da je profesorski poziv zanimanje u odumiranju. Naravno, realniji je scenario da će ta profesija opstati ali na bitno drugačiji način. Jedan od boljih opisa drugačijeg načina prenošenja znanja i učenja dao je Don Tapscot koji je identifikovao neke od mogućih promena u procesu obrazovanja: paralelno preuzimanje informacija sa interneta i televizije, upućivanje kako da slušaoci dođu do željenih znanja, postavljanje studenta u centar procesa edukacije, učenje kako da se uči, doživotno obrazovanje, učenje prilagođeno pojedincu, uloga nastavnika je omogućavanje učenja i drugo.<sup>13</sup>

11 Saopštenje pod nazivom „Internet i upravljanje ljudskim resursima – nove mogućnosti i krupne posledice“ prezentirano je na naučnom skupu „HR konferencija – Upravljanje kvalitetom ljudskih resursa“.

12 Više o ovome: Bogdanović, J., *Širenje znanja u digitalnom okruženju – Otvoreni obrazovni resursi* (master rad), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.

13 Tapscott D., *Educating the Net Generation*, Association for Super vision and Curriculum Development, 1999.

Robert Reih je identifikovao tri osnovne grupe poslova kojima će se ljudi baviti: prva grupa poslova odnosi se na poslove koji se obavljaju u velikim preduzećima na repetitivnoj osnovi i koji od radnika zahtevaju pouzdanost, lojalnost i sposobnost da „drže pravac“, druga grupa poslova odnosi se na pojedinačne usluge koje se pružaju direktno korisnicima usluga a pored pouzdanosti zahteva se i ljubaznost, i treća vrsta poslova odnosi se na usluge analize simbola koje obuhvataju identifikovanje i rešavanje problema, a obavljaju se manipulisanjem simbolima (informacijama).<sup>14</sup>

Po Reihu jedini pravi izvor konkurentске prednosti u nadolazećoj globalnoj ekonomiji jeste veština bavljenja novim problemima. On je naveo zanimanja koja bi mogla da spadaju u poslove analize simbola ali treba reći da tu nije najvažnija vrsta zanimanja već način obavljanja tog posla. Mnogi menadžeri samo izvršavaju naloge upravnih odbora. Takođe, vrlo je česta pojava da se i na visokim položajima u hijerarhiji nalaze osobe čije formalne ni stvarne kompetencije ne korespondiraju sa njihovim nadležnostima. Moguće je da one uspešno obavljaju te poslove ako im je zadatak kontrolne prirode a ne inovativne.

Živimo u vreme ubrzane informatizacije društva i svedoci smo nastanka brojnih novih zanimanja. Kada je reč o poslovima koje mogu obavljati pojedinci na tržištu koristeći skromne resurse, može se reći da se znanje i obuka za takve poslove može pribaviti pomoću interneta a uspeh će zavisi od ličnih sposobnosti prepoznavanja i ispunjavanja zahteva tržišta. Kada su posredi poslovi koji se obavljaju u velikim organizacijama, što spada u domen upravljanja ljudskim resursima, može se uočiti tendencija diferenciranja dve osnovne grupe radnika. Prva grupa su oni koji donose odluke na osnovu procesiranja informacija, i to ne moraju biti direktori i šefovi, već oni koji su u stanju da analiziraju informacije i da proizvode nove informacije kojima će usmeravati funkcionisanje organizacija ka željenim ciljevima. Druga grupa su oni radnici koji treba savesno i pouzdano da rade po uputstvima. Ova grupa je daleko brojnija i sve je manje važno koji nivo i vrstu stručne spreme poseduju. U prethodnim decenijama poslovne odluke donosile su se na svim nivoima poslovanja i važan zadatak onih koji su upravljali ljudskim resursima je bio u tome da obezbede radnike odgovarajućih kvalifikacija za poslove na svim nivoima. Pomalo paradoksalno zvuči da se, usled sveopšte informatizacije društva i masovne upotrebe računara i interneta, sve više poslova svodi na rad po uputstvima koja su dostupna na računarima ili se, npr., dnevno dobijaju e-mailom. Zbog svega toga pažnja onih koji se bave upravljanjem ljudskim resursima u velikim organizacijama treba, pre svega, da bude usmerena na prepoznavanje i stručno usavršavanje onih pojedinaca koji imaju sposobnost da inovativno deluju na osnovu procesiranja informacija, kao i usmeravanje i ohrabrivanje ostalih radnika na dodatno učenje pomoću interneta u onim oblastima koje su značajne za poslovanje njihovih organizacija.

---

14 Reich R., *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21<sup>st</sup> Century Capitalism (The Three Jobs of the Future)*, Vintage, New York, 1992.

## ZAKLJUČAK

Osnovni zaključak i poruka<sup>15</sup> ovog teksta mogla bi da glasi da fenomen interneta i proces informatizacije društva treba da budu uključeni u formalno obrazovanje mnogo više nego do sada i to naročito na fakultetima društvenih nauka, i da je neformalno, permanentno i doživotno obrazovanje danas potrebno svima, a naročito u domenu novih mogućnosti koje nam donose informacione tehnologije i njihovih posledica na ono čime se svaki pojedinac bavi.

### LITERATURA:

- Barabasi A. L., *Linked – The New Science of Networks*, Perseus Publishing, Cambridge
- Bell D., (1973), *The Coming of Post-Industrial Society (Post-industrial Society)*, Harmondsworth, Penguin, 2002.
- Bogdanović, J., „Širenje znanja u digitalnom okruženju – Otvoreni obrazovni resursi“ (master rad), Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- Castells M., *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, 2000.
- Cassidy J., *Dot. con: The greatest story ever sold*, Harper Collins Publishers, 2002.
- Cortada J.W., *Making the Information Society – Experience, Consequences and the Possibilities*, FT Prentice Hall, 2002.
- Chadwick A., *Internet Politics – States, Citizens and New Communication Technologies*, Oxford University Press, 2006.
- Davis R., *Should Information Be Free – Why Money Shouldn't Matter... Too Much*, 2005. www.ex.ac.uk.
- Lang N., *New Media-Based Learning... Needs a New Learning Culture*, Digilib Conference, Helsinki, 2003.
- Masuda Y., *Image of The Future Information Society: Releasing Synergy Japanese Style*, Oxford, Blackwell, 1990.
- Mizrach S., *Is there a Hackers Ethic for 90s Hackers?*, www.fiu.edu/~mizrachs/hackethic.html
- Mrdja, N., *Informatičko društvo i mrežna organizacija preduzeća*, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
- Radojković M., Miletić M., *Komuniciranje, mediji i društvo*, 2005.
- Reich R., *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21<sup>st</sup> Century Capitalism (The Three Jobs of the Future)*, Vintage, New York, 1992.
- Szmytkowski D., *Introduction to Information Society*, Grand Rapids, Michigan, 2003.
- Sporher J., *Education for Service Innovation*, IBM, National Academy of Science: Washington, April 18, 2006.
- Tapscott D., *Educating the Net Generation*, Association for Supervision and Curriculum Development, 1999.
- Štambuk V., *Informatika*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.

15 Više o svemu što je navedeno u ovom tekstu može se pronaći u monografiji *Internet i društvene nauke – nove mogućnosti i krupne posledice* (u izdanju FPN-a i Čigoja štampa) dostupnoj na veb sajtu autora: www.nebojsamrdja.com, a u pripremi je drugo, dopunjeno izdanje pod nazivom: *Informatizacija društva – nove mogućnosti i krupne posledice*.

Štambuk V., *Communico Ergo Sum* ili Internet kako je nastao i kuda smeru, Akademska misao, Beograd, 2010.

Štambuk V., (ur.), *Internet i politika*, Verzal pres, 1999.

Štambuk V., *Politička informatika*, *Godišnjak FPN*, Beograd, 2008.

Wiener N., *Cybernetics*, MIT Press, 1948.

Internet izvori:

[www.fpn.bg.ac.rs](http://www.fpn.bg.ac.rs)

[www.nebojsamrdja.com](http://www.nebojsamrdja.com)

[www.weebly.com](http://www.weebly.com)

[www.joomla.org](http://www.joomla.org)

[www.google.com](http://www.google.com)

[www.yahoo.com](http://www.yahoo.com)

[www.answers.com](http://www.answers.com)

[www.wikiedia.org](http://www.wikiedia.org)

[www.amazon.com](http://www.amazon.com)

[www.fdv.uni-lj.si](http://www.fdv.uni-lj.si)

[www.ox.ac.uk](http://www.ox.ac.uk)

[www.oii.ox.ac.uk](http://www.oii.ox.ac.uk)



**Nebojša N. Mrđa**

FORMAL AND INFORMAL EDUCATION ABOUT INTERNET  
AND PERSONAL INTEGRATION OF INTERNET IN PRIVATE,  
BUSINESS AND POLITICAL ACTIVITIES

ABSTRACT

The Internet is a public, global, decentralized system for data transfer and can be used as a cognitive, information and communication tool. Internet must be the subject of study because it is changing and because it is increasingly evident in various areas of society. Learning more about how the Internet works and how can be used will allow better understanding of the future development of the Internet, which will probably happen. Internet brings to researchers in the social sciences, two new things: the first relates to the inclusion of the Internet in the research process and the second, more important, to change the subject of research due to the widespread use of the Internet and other information technologies. Knowledge of Internet and technology opportunities that it provides is prerequisite for the design about role of Internet activity in the overall activities of individuals and organizations. Internet activities can be: substitute, supplement and complement to existing activities. Since most individuals and organizations engaged in multiple activities, this means that it is necessary for each of them separately to decide on how to use it. The main characteristic of the information society is that people are mostly dealing with the information using new information technologies. Mass use of computers and the Internet has led to important consequences for all human activities. In large organizations, employees are increasingly divided between those who make decisions based on information processing, and those who work under the direction. Most of today's participants in business and educational activities during their formal education is very little taught about the Internet or have studied only the technical aspects. Each Internet user must independently decide how to use it and must understand the opportunities and threats arising from the mass use of new information technologies.

**Key words:** Internet, learning, informing, communication, management.



POGLAVLJE III

KA NOVOJ RAVNOTEŽI  
U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA



Branko Vasiljević \*  
Ljubomir Šubara\*\*

## LEKCIJE GRČKE EVRO KRIZE

Finansijska agonija Grčke, koja prolazi kroz treći period restrukturisanja svog javnog duga, dovela je do krize institucionalnog okvira Ekonomske i monetarne unije i ukazala na nekoliko važnih pouka demokratije. Grčka evro kriza je kriza poverenja i demokratske legitimnosti kako institucija Evrozone, tako i institucija „najstarije demokratije na svetu“. Nastala kao rezultat unutrašnjih ekonomskih faktora, a ispoljena kroz krizu bankarskog sistema i krizu javnog duga Evrozone i u interakciji sa njima, grčka kriza dovela je na rub sloma egzistenciju evra, kao operativnog instrumenta monetarne unije i celovitost Evropske unije. Grčka kriza pretvorila se u krizu monetarne unije, izraženu kroz sintagmu „Grexit“.

Prema mnogim mišljenjima, Grčka je prerano ušla u Evrozonu, sa prenapregnutim bilansima i samo formalno ispunjenim kriterijumima konvergencije. U prvoj deceniji egzistencije u Evrozoni, konkurentna sposobnost njene privrede erodirala je, pod uticajem rasipanja javnog sektora, neopravdanog povećanja cena i nadnica i socijalnih pritisaka. Nekontrolisano povećanje javnog duga, stimulirano percepcijom rizika Evropske unije kao celine, a ne države dužnika, koja je veštački snizila kamatne stope na grčki javni dug, dovele su do njegove neodrživosti; otuda potreba sanacije javnog duga. Pošto pravila Evropske unije ne dozvoljavaju sanaciju države članice od Unije, to su u ovaj proces uključeni Evropska komisija, Evropska centralna banka i Međunarodni monetarni fond. Ova „Trojka“ nametnula je Grčkoj, u zamenu za pakete finansijske pomoći, program oštih restrikcija, pretpostavljajući kako se konkurentnost privrede u uslovima monetarne integracije mora podići nizom bolnih strukturnih reformi, internom devalvacijom koja uključuje smanjenje cena i nadnica, privatizacijom i otvaranjem inostranoj konkurenciji. Neslaganje sa takvim pristupom rešavanju krize izrazila su neka od najpoznatijih imena savremene ekonomske nauke<sup>149</sup>, a socijalne posledice mera izazvale su oštre socijalne konflikte u Grčkoj.

---

\* E-mail: branko.vasiljevic@fpn.bg.ac.rs

\*\* E-mail: ljubomir.subara@gmail.com.

## DEMOKRATSKI LEGITIMITET INSTITUCIJA EVROZONE

Grčka evro kriza pokazala je demokratski deficit institucija Evrozone. Delatnost Evrogrupe, Evrosamita, Evropske centralne banke (kao osnivačkim ugovorima utvrđene i posebnim protokolom uz ugovore regulisane institucije Ekonomske i monetarne unije), kao i Evropskog stabilizacionog fonda, osnovanog međudržavnim ugovorom država članica Evrozone i država članica Unije koje su kandidati za uvođenje evra, pružaju osnovu za analizu njihove demokratske legitimnosti. To su oblici organizacije Ekonomske i monetarne unije koji su formirani kao oblici „regulatorne države“, sa delegiranim nadležnostima u određenim oblastima za koje su države članice Unije smatrale da mogu biti na taj način efikasnije obavljane. Demokratski deficit navedenih institucionalnih oblika fundamentalno je određen njihovim karakterom izvedenih institucija, izvan demokratske kontrole parlamenata ili sa ograničenom demokratskom kontrolom. Međutim, praksa rada ovih institucija pokazuje i delatni demokratski deficit, i to kako sa stanovišta načina (netransparentnog) odlučivanja, tako i sa stanovišta sadržine i posledica odluka, posebno u oblastima koje imaju neposredne reperkusije na blagostanje stanovništva.

Kao i sve institucije sa delegiranim nadležnostima, i ove su zasnovane na premisama ekspertskog odlučivanja i efikasnosti donošenja odluka i kontroli osetljivih informacija, zbog činjenice da reperkusije i percepcije njihovih aktivnosti mogu da ugroze normalnu realizaciju monetarne politike, izazovu poremećaje na finansijskom tržištu ili onemoguće adekvatnu mobilizaciju ili distribuciju kapitala. Osim toga, odlučivanje u užem krugu učesnika stvara odnose obaveznosti u izvršavanju donetih odluka, ali omogućava i razne oblike „pogađanja“ prilikom sučeljavanja različitih nacionalnih interesa, pošto je reč o diskrecionom odlučivanju, koje je u velikoj meri netransparentno. Samostalne i nezavisne institucije „evropskog formata“ obezbeđuju donošenje odluke koja, iako može biti rezultat kompromisa, po pravilu treba da obezbede interes celine integracije<sup>149</sup>.

Države članice Ekonomske i monetarne unije čija je valuta evro ili popularno države Evrozone, dobile su specifičan tretman u osnivačkim ugovorima, kada je reč o fiskalnoj oblasti monetarne unije. Da bi se osiguralo normalno funkcionisanje ekonomske i monetarne unije Savet (na osnovu čl. 136. i 138. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije – TFEU) donosi odluke koje se odnose na države Evrozone sa ciljem jačanja koordinacije i nadzora budžetske discipline, utvrđivanja smernica ekonomske politike i nadzora nad ispunjavanjem ovih smernica. Ovom ugovornom odredbom legalizovan je poseban oblik organizacije rada u okviru Saveta. Za donošenje mera koje se tiču Evrozone mogu glasati samo članovi Saveta država članica čija je valuta evro i one se usvajaju kvalifikovanom većinom tih članova; u praksi, odlučivanje ove vrste obavlja se na sednicama Saveta ministara finansija (EKOFIN), tako da neki njegovi članovi samo „promene šešir“ i glasaju kao predstavnici država članica Evrozone. Smisao ovakvog načina rada bio

je u obezbeđivanju neposrednijeg odlučivanja o pitanjima ekonomske i fiskalne politike, a posebno budžeta, koja su u nadležnosti država članica i sastavni su deo operativnog funkcionisanja Ekonomske i monetarne unije.

Način na koji se ministri finansija država članica Evrozone sastaju (prema članu 137. TFEU) utvrđuje se posebnim Protokolom uz oba osnivačka ugovora (Protokol broj 14)<sup>1</sup>. Navedeni protokol ovaj način rada Saveta naziva Evrogrupa i predstavlja ga kao oblik odlučivanja država članica čija je valuta evro „u očekivanju da evro postane valuta svih država članica Unije“. Rad Evrogrupe se realizuje kroz neformalne sastanke ministara, koji se održavaju prema potrebi, i na njima se razmatraju pitanja koja se odnose na „specifične odgovornosti koje oni dele kada je reč o jedinstvenoj valuti“. Ovakvom odredbom, Protokol proširuje nadležnost Evrogrupe i na pitanja koja se odnose na jedinstvenu valutu, odnosno na monetarnu politiku. Sa tim ciljem, sastancima ministara prisustvuju po pozivu predstavnici Evropske centralne banke i Komisije.

Odredbama osnivačkih ugovora formirano je, prema tome, neformalno telo, koje ima najznačajniju ulogu u ekonomskom pa i političkom upravljanju monetarnom integracijom Evropske unije. Nešto kasnije, formalno je konstituisan Evrosamit, koji je na sebe preuzeo konačno donošenje odluka u Evrozoni, ali pregovaranje i formulisanje odluka i dalje vrši Evrogrupa.

Demokratski deficit Evrogrupe je višestruk. Ona je neformalno telo koje monopolizuje odlučivanje Saveta kada je reč o pitanjima u vezi sa ekonomskom politikom Evrozone i evra. Evrogrupa je organ za „ekonomsko upravljanje“ Evrozonom, jer pored koordinacije ekonomskih politika ona zauzima stav i o ekonomskoj situaciji u Evrozoni i pronalazi načine rešavanja fiskalnih kriza Evrozone. Međutim, ona je u obavljanju tih funkcija podložna uticaju nacionalnih interesa, pogotovo što njihovo obavljanje može imati oblik „transferne unije“, odnosno dovesti do trajno ugrađenog mehanizma preliivanja dohotka između država članica. Podložnost uticaju nacionalnih interesa zavisice od odnosa snaga država članica: to znači da je rad Evrogrupe podložan i specifičnim oblicima „power politics“, odnosno demonstraciji ekonomske i političke snage pojedinih država članica. S druge strane, funkcionisanje Evrogrupe može biti opterećeno vrednosnim stavovima, koji se transponuju u zahteve od strane većine sa određenim tipom ekonomske politike ili modelom ponašanja pojedinih država članica o čijoj se budžetskoj disciplini i nacionalnoj ekonomskoj politici raspravlja i odlučuje, kao što je bio slučaj sa paketima ekonomske pomoći Grčkoj, kojoj je nametnut (neoliberalni) model restriktivne ekonomske politike.

Pošto Evrogrupa ne donosi nikakve pravne odluke, ona ne može biti tužena, odnosno nije obezbeđena sudska zaštita pred Evropskim sudom pravde; ona ne odgovara za posledice svojih odluka. O sastancima grupe ne vodi se zapi-

1 Protocol No. 14. On the Euro Group. Consolidated Version Of The Treaty On European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/13, 26. oktobar2012.

snik, niti je obavezna da objavi diskusiju koja se vodi na njenim sastancima<sup>150</sup>. Grupa sama bira svog predsednika. Sastanke Evrogrupe priprema i izvršenje odluka koordinira radna grupa, kao ekspertsko telo (Eurogroup Working Group – EWG), koja ima i operativne funkcije jer je kao kontrolni organ određena u trećem aranžmanu finansijske pomoći Grčkoj, zaključenom 2015. godine. Da bi se prevazišao problem demokratskog deficita u Evrozoni – problem različitih nivoa odlučivanja u monetarnoj i fiskalnoj oblasti – kao i delegirani demokratski deficit Evrogrupe, u okolnostima koje su bile vezane za početak bankarske krize u Evropskoj uniji, konstituisan je 12. oktobra 2008. Evrosamit, kao telo koje okuplja šefove država i vlada država članica Ekonomske i monetarne unije čija je valuta evro<sup>151</sup>. Smatralo se da u takvom sastavu odlučivanje o ekonomskim pitanjima Evrozone može imati neophodni demokratski legitimitet. Evrosamit je legalizovan potpisivanjem Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, 1–2. marta 2012, koji je stupio na snagu 1. januara 2013. (tzv. Fiskalni pakt)<sup>2</sup>. Sastanci Evrosamita, međutim, nisu javni i ne publikuje se zapisnik sa sednica. To ne omogućava demokratsku kontrolu rada ove institucije, jer se iz saopštenja za javnost posle samita ne vide pozicije učesnika u razgovorima; biračima nedostaju informacije za odlučivanje o poveravanju mandata svojim predstavnicima.

Dosadašnji rad Evrosamita pokazao je da postoji veoma izražen neformalan uticaj na njegov rad, što takođe ugrožava njegov demokratski legitimitet. Opšte je (potvrđeno) mišljenje da dogovori o određenim pitanjima koje postignu Nemačka i Francuska automatski postaju i zaključci Evrosamita; ovakav način uticaja na odlučivanje predstavnika drugih država članica bio je vidljiv i u odlukama koje su se odnosile na odobravanje paketa pomoći Grčkoj<sup>3</sup>.

Dodatni problem legitimiteta u Evrozoni predstavljaju pojedini neinstitucionalni oblici rada, koji nemaju demokratski potencijal. Najpoznatiji takav oblik rada sreće se u postupcima rešavanja kriza Evrozone kroz tzv. Trojku, sastavljenu od predstavnika Komisije, Evropske centralne banke i Međunarodnog monetarnog fonda. Prvi put je „Trojka“ formirana odlukom Evrosamita 25. marta 2010, kojom se odobravaju bilateralni zajmovi Grčkoj<sup>4</sup>, ali je ona prisutna i u rešavanju finansijskih kriza u Portugaliji, Irskoj i na Kipru. „Trojka“ je „osnovna struktura za pregovaranje između država kreditora i vlada država primalaca zajmova, kao i za kontrolu implementacije programa prilagođavanja“. Ona ima odlučujuću reč o ekonomskom programu koji se izrađuje sa državom dužnikom. Zastupajući interese kreditora, ona nameće rešenja u tzv. memorandumu o razumevanju između Evropske komisije i

2 Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG) /[www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-\(tscg\)](http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/topics/treaty-on-stability,-coordination-and-governance-(tscg)).

3 Greek Deal Likely to Involve Bond Exchange, *The Wall Street Journal*, July 21, 2011.

4 *Statement by the heads of state and government of the euro area*, Brussels, 25. March 2010. [www.consilium.europa.eu/uedocs/.../113563.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/.../113563.pdf)



države dužnika, koja se obavezuje da sprovede zahtevane ekonomske, pravne pa i političke mere u zamenu za odobreni zajam. Memorandum obično sadrži dijagnozu problema, strategiju za prevladavanje problema i mere ekonomske politike koje država dužnik treba da sprovede, kao i ekonomske prognoze o efektima mera koje treba da budu preduzete. Po Ugovoru o Evropskom stabilizacionom mehanizmu (član 13, tačka 3), memorandum o razumevanju „detaljno propisuje uslovljavanje koje prati mehanizam finansijske pomoći. Sadržaj Memoranduma će odražavati oštrinu slabosti koja se rešava i izabrane finansijske instrumente“. U ovom ugovoru takođe se propisuje da će „Evropska komisija – u savezu sa Evropskom centralnom bankom i, gde god je to moguće, sa Međunarodnim monetarnim fondom – biti ovlašćena da nadgleda poštovanje uslovljavanja koje prati mehanizam finansijske pomoći“<sup>5</sup>.

Memorandum sadrži određeni skup mera ekonomske politike koji je rezultat preovlađujuće doktrine institucija koje „Trojka“ predstavlja ili najuticajnijih članica Evrogrupe, pošto o odobravanju zajmova krajnji sud daju Evrogrupa i Međunarodni monetarni fond, koji je tu ulogu dobio kroz Ugovor o osnivanju Evropskog stabilizacionog mehanizma.

Evropski parlament sproveo je istraživanje o demokratskom legitimitetu, transparentnosti i demokratskoj odgovornosti „Trojke“ u ekonomskoj politici koju je formulisala u zemljama korisnicama pomoći Evrozone, posebno u Grčkoj. Rezultati tog istraživanja<sup>154</sup> pokazali su ozbiljan nedostatak demokratskog legitimiteta u njenom radu: ne postoji transparentnost u pregovaranju o memorandumu o razumevanju, niti u izveštavanju nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta, što ima negativne uticaje na prava građana i političku situaciju u državama dužnicima; mere koje „Trojka“ propisuje državama članicama nisu u skladu sa principima sadržanim u „Lisabonskoj strategiji“ i „Strategiji Evropa 2020“, koje su razvojno orijentisane; demokratska odgovornost postupanja „Trojke“ pretpostavlja da bude obavljeno saslušanje u Evropskom parlamentu pre nego što ona preuzme svoje dužnosti, kao i redovno obaveštavanje Parlamenta; mandat „Trojke“ nije jasan i nedostaje mu transparentnost; pošto je ad hok tvorevina, ne postoji odgovarajuća pravna osnova za osnivanje „Trojke“ u primarnom pravu Unije; postoji konflikt interesa Komisije koja je predstavljena u „Trojci“ i kao agenta država članica i čuvara interesa celine Unije; postoji konflikt interesa Evropske centralne banke, zbog mandata koji joj osnivački ugovori Unije poveravaju, pošto je ona odgovorna za monetarnu politiku i svako učešće u oblastima budžetske, fiskalne i strukturne politike nema jasni pravni osnov; aktivnost „Trojke“ nema demokratski legitimitet ni u državama dužnicima, s obzirom na otpore koje predloženim rešenjima pružaju široki socijalni slojevi. Evropski parlament je takođe organizovao istraživanje o uticaju aktivnosti „Trojke“ na socijalne uslove i zaposlenost u državama u kojima je sproveden program pomoći – Grčkoj, Portugaliji, Irskoj i Kipru. Posle saslušanja na Komitetu za ekonomska i

5 Treaty Establishing the ESM, signed on 2. February 2012. [ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/financial\\_operations/2011-07-11-esm-treaty\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/2011-07-11-esm-treaty_en.htm).

finansijska pitanja Evropskog parlamenta (ECON) (16. januara 2014) zaključeno je da politika prilagođavanja i strukturnih reformi koje je nametnula „Trojka“ u ovim zemljama dovela do postojanih stopa nezaposlenosti, rekordnog nivoa gubitka posla i rasta nesigurnih uslova rada. Najviše su pogođeni mladi, dugoročno nezaposleni, hendikepirani, žene i mladi radnici, sa stopama nezaposlenosti iznad nacionalnih proseka. „Uticaj programa na nacionalna tržišta rada navedene četiri zemlje ograničiće njihovu sposobnost da se oporave, uzrokovaoće dalje prisilnu emigraciju i na kraju voditi ka stalnom jazu između država članica Evropske unije. Rezovi nametnuti nacionalnim budžetima i u stavkama koje su fundamentalne u borbi protiv siromaštva, kao što su penzije, zdravstvena zaštita i osnovne socijalne službe imaju oštar negativan uticaj na nivo nacionalnog siromaštva. Štaviše, programi uspostavljaju pretpostavke kojima se dozvoljava firmama da izađu iz sporazuma o kolektivnom pregovaranju i da ponovno razmotre sektorske sporazume o nadnicama“<sup>6</sup>.

U izveštaju „Trojke“ o rezultatima programa prilagođavanja<sup>155</sup> konstatuje se da je u svim zemljama u kojima je sproveden, ovaj program doveo do povećanja nezaposlenosti i većeg pada bruto društvenog proizvoda nego što je očekivan, što je za sobom donelo i veliki rast zaduženosti. Ali, „Trojka“ tu nalazi niz opravdanja: „pogoršanje stanja bruto društvenog proizvoda proizašlo je iz četiri faktora: većih fiskalnih multiplikatora od očekivanih, lošijeg spoljnog okruženja uključiv i otvorene diskusije o slomu Evrozone, kao i nedovoljno razumevanje početnih izazova i slabost administrativnog sistema i političkog vođstva“<sup>7</sup>.

Finansijska i ekonomska kriza je ozbiljno kompromitovala nezavisnost Evropske centralne banke postavljenu u osnivačkom ugovoru i povećala njen demokratski deficit, mada je unela nove oblasti odgovornosti Evropske centralne banke. Dve su osnovne aktivnosti Banke doprinele takvom stavu.

Prvo, Evropska centralna banka je kupovinom državnih obveznica prezaduženih država članica Unije na primarnom tržištu ugrozila institucionalnu nezavisnost.

Drugo, aktivnost banke na sanaciji finansija prezaduženih država članica, odnosno definisanju i sprovođenju programa prilagođavanja u sastavu „Trojke“ kreditorskih institucija, takođe je dovela u pitanje njen demokratski legitimitet. O tome govori sledeća konstatacija Evropskog parlamenta: „Postoji čist konflikt interesa između uloge Evropske centralne banke u `Trojci`, koji se sastoji u kontroli nacionalnih budžeta i razvoja ekonomskih reformi i u isto vreme njenih kreditnih aktivnosti za banke u teškoćama. Ovaj konflikt interesa će rasti čak i ako Evropska centralna banka počne sa svojim aktivnostima kao supervizor evropskih banaka“<sup>8</sup>.

6 Time to tackle the social impacts of the Troika's operations, *Solidar*, 10. januar 2014.

7 Directorate general for Internal Policies – Economic Governance Support Unit (EGOV), Committee Study on The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures, *Study on the request of the Economic and Monetary Affairs Committee*, Brussels, February 2014, p. 2.

8 European Parliament drafts a report about the work of the troika in Greece, Portugal, Ireland and Cyprus, *Solidar*, 17. januar 2014.

Sličan stav zastupa i Čarls Viplošč (Charles Wyplosz), smatrajući da je u grčkoj evrokrizi Evropska centralna banka dovela u pitanje svoju nezavisnost. Evropska centralna banka, po njegovom mišljenju, odgovara za stabilnost celokupnog bankarskog sistema Unije. To znači da mora da igra ulogu i kreditora u krajnjoj instanci, ukoliko se na bankarskom tržištu desi slučaj tzv. bankarske panike, odnosno „juriš na depozite“, u kome štediše povlače svoje uloge u bankama u strahu da banke ne mogu usled likvidnosnih teškoća isplatiti depozite. Bankarska panika širi se i na druge, inače solventne banke. U takvoj krizi likvidnosti, centralna banka treba da obezbedi dodatnu likvidnost solventnim bankama i u tome je smisao uloge centralne banke kao zajmodavca u krajnjoj instanci, koju je u drugoj polovini 19. veka definisao engleski autor Volter Bedžot (Walter Bagehot)<sup>9</sup>.

Evropska centralna banka ima na raspolaganju tzv. likvidnosnu pomoć u krajnjoj nuždi (Emergency Liquidity Assistance – ELA), koju koristi kao zajmodavac u krajnjoj instanci, radi održavanja stabilnosti bankarskog sistema. Ona je (krajem juna 2015) obustavila izuzetno likvidnosno kreditiranje grčkih banaka, i pored velikog odliva depozita, što je za posledicu imalo ograničenje podizanja depozita i kontrolu odliva kapitala u bankama od strane grčke vlade. Viplošč smatra da je takvom odlukom, Evropska centralna banka „donela političku odluku istorijskog značaja“<sup>158</sup>: prvo, postupila je suprotno odgovornosti za stabilnost bankarskog sistema; drugo, ako je već zaobišla klauzulu zabrane kolektivne sanacije prezađužene države članice koju je morala da poštuje, kada je kupovala obveznice grčke države, onda je mogla da podnese gubitke koji bi nastali ukoliko bi zbog odsustva likvidnosne podrške grčkim bankama, grčka vlada proglasila bankrot. Isti razlog može se naći i u činjenici da je Evropska centralna banka, na početku grčke evrokrize, 2010. godine, odbila da otpiše deo grčkog duga i tako doprinela rastu spirale zaduženosti ove države. Treće, kao član „Trojke“, Evropska centralna banka u reprogramiranju dugova nalazi se na strani kreditora, namećući uslove dužniku, dok centralne banke drugih država štite svoje dužnike; na taj način, ona je „duboko politizovana“: „Kao član `Trojke`, Evropska centralna banka davala je instrukcije Grčkoj da izvrši duboko redistributivne politike, za koje demokratski mandat imaju samo izabrani političari. Na kraju, ona mora da prihvati krivicu za loše dizajnirane politike, koje su prouzrokovale duboku depresiju i njene političke posledice“<sup>10</sup>.

## KRIZA POVERENJA U EVROZONI

Grčka evrokriza je, s druge strane, pokazala deficit poverenja, koji je osnova za funkcionisanje institucija, a pre svega zajedničke valute. Nepoverenje ima tržišni aspekt, izražen u ponašanju investitora, koji ocenjuju rizik ulaganja u finansijske

9 Walter Bagehot, *Lombard Street: A Description of the Money Market*, Liberty Fund, 2000, /oll. libertyfund.org/titles/bagehot-lombard-street-a-description-of-the-money-market.

10 Charles Wyplosz, Grexit: The staggering cost of central bank dependence, *Vox EU*, 29. juli 2015.

institucije i instrumente izražene u evru. Ono ima i politički aspekt, izražen kroz različitu procenu legitimiteta nacionalnih predstavnika u procesu pregovaranja. Najzad, ne može se isključiti rast nepoverenja građana u zajedničke institucije Unije, posebno zbog različite distribucije koristi i šteta nastalih kroz način rešavanja krize javnog duga. Nepoverenje je osnov zahteva da neke od država članica napuste ili budu primorane da se povuku iz članstva u Evrozoni ili Evropskoj uniji. Grčka kriza je dala dovoljno prostora da se pojave i komentari o nepoverenju u grčke vlade da udovolje zahtevima kreditora, što je bio očit dokaz u neverovanje u demokratski potencijal Grčke. Nemački ministar finansija Wolfgang Šojble (Wolfgang Schäuble) je još u julu 2011. godine govorio da je Grčka „bila i jeste poreklo ove krize poverenja“<sup>11</sup>; isti stavovi mogli su se čuti i od predstavnika drugih država članica Evrozone tokom pregovora o trećem paketu pomoći Grčkoj.<sup>12</sup>

Prihvatanje evra kao jedinstvene valute i institucionalne strukture monetarne integracije označeno je kao „nepovratan proces“; koristi od pristupanja monetarnoj uniji ili, drugačije rečeno, štete od njenog napuštanja pretpostavljaju da odluka o zameni nacionalne novčane jedinice evrom ima trajno važenje. Utoliko su značajnije inicijative, s jedne strane, da se promene do kojih je došlo u institucionalnoj strukturi Evrozone (i karakteru Unije) kao rezultat rešavanja krize evra iskoriste za redefinisane položaja pojedinih država članica u Uniji, kako je to formulisano u inicijativi britanskog premijera Dejvida Kamerona (David Cameron)<sup>13</sup> a, s druge strane, kontroverze oko statusa Grčke u Evrozoni: da se po svaku cenu zadrži u članstvu ili da, kao svojevrsni „remetilački faktor“, dobrovoljno napusti Evrozonu ili bude prisiljena da je napusti uz istovremeno otvaranje pitanja njenog statusa i u Evropskoj uniji. Iz prirode integracije može se *ultima ratio* izvesti mogućnost napuštanja Ekonomske i monetarne unije. Ako su države članice prihvatile da održavaju kriterijume konvergencije i posle ulaska u Evrozonu, kako bi se izbegle krizne pojave koje neodgovorna ekonomska politika pojedinih od njih može imati na celinu Evrozone (bilo da su oni isuviše restriktivni ili država članica izgubi konkurentnost, ili procedura saniranja prekomernog deficita dovede do serija krajnjih kaznenih mera koje ona ne može da ispuni, ili država članica pogođena krizom želi da dobije veću ekonomsku slobodu) onda neispunjavanje tih uslova može biti razlog ili za prisiljavanje na napuštanje Evrozone ili jednostrano povlačenje iz članstva države u pitanju. Treba primetiti da u tom slučaju rok od dve godine, koji je u osnivačkim ugovorima Evropske unije postavljen kao ograničenje dobrovoljnom istupanju, ne omogućava državi članici niti Evrozoni da izbegne negativna dejstva finansijskog tržišta.

11 Schäuble Says Summit Didn't End Debt Crisis, *The Wall Street Journal*, July 27, 2011.

12 Greece Debt Plan at Next Crucial Stage, as Finance Ministers Meet, *The Wall Street Journal*, July 11, 2015.

13 David Cameron's EU speech – full text, *The Guardian*, 23. januar 2013. [www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum](http://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum)

Stoga nije čudno da se o prestanku članstva posebno razmišlja u periodu krize kada, s jedne strane, članice posebno pogođene krizom smatraju da mogu lakše da izađu iz krize aktiviranjem mehanizama nacionalne monetarne politike a, s druge strane, u nedostatku mehanizma automatskih stabilizatora na nivou Evrozone, raste pritisak zemalja koje nisu u krizi da se onemoguću delovanje tzv. transferne unije, odnosno preliivanje sredstava u države pogođene krizom. Najzad i stanovništvo zemalja manje pogođenih krizom nije sklono da za račun svog životnog standarda učestvuje u merama sanacije prezaduženih država članica<sup>14</sup>. Jednostrano napuštanje, izbacivanje iz članstva ili pritisak na dobrovoljno napuštanje evra mnogima se čini kao najlakše sredstvo za rešavanje krize.

Grčka kriza bila je lakmus papir za testiranje ovakvih ideja. Većina poznatih imena ekonomske nauke preporučivala je Grčkoj jednostran izlazak iz Evrozone i ponovno uvođenje nacionalne valute<sup>15</sup>. Druga grupa ekonomista je smatrala da izlazak Grčke nema ekonomskog smisla i da je politički opasan<sup>16</sup>. Najzad, treća grupa je pretpostavljala da je izlazak neminovan, usled pogrešnih aktivnosti institucija Evrozone, posebno „Trojke“ i Evropske centralne banke, a posle Evrosamita od 13. jula 2015. godine<sup>16</sup>. Ipak, najoriginalniji doprinos dao je nemački ministar finansija Šojble, tokom veoma teških pregovora o trećem paketu pomoći Grčkoj, jula 2015. godine. Njegov predlog je glasio: „U slučaju da održivost duga i kredibilna perspektiva implementacije ne mogu dalje biti osigurane, Grčkoj treba ponuditi brze pregovore o tajm-autu iz Evrozone, sa mogućim restrukturisanjem duga, ako je neophodno, u formatu sličnom Pariskom klubu u narednih bar pet godina. Samo takav napredak može dozvoliti dovoljno restrukturisanje duga, koje ne bi bilo suprotno članstvu u monetarnoj uniji (član 125. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Tajm-aut bio bi praćen pomaganjem Grčke kao članice Evropske unije i grčkog naroda preko pomoći orijentisane na povećanje rasta, humanitarne i tehničke pomoći u narednih pet godina. Tajm-aut rešenje bilo bi takođe praćeno usmeravanjem svih stubova Ekonomske i monetarne unije i konkretnim merama za ojačanje upravljanja Evrozonom“<sup>17</sup>.

Predloženo rešenje imalo je u vidu privremenu suspenziju Grčke iz Evrozone, ali da ona ostane u Evropskoj uniji. Šojble je u kasnijem intervjuu objasnio: „Nikada nismo rekli da Grčka treba da napusti Evrozonu. Jedino smo skrenuli pažnju na mogućnost da Atina sama može da odluči da uzme tajm-aut. Oslobođanje od duga nije moguće u monetarnoj uniji. Evropski ugovori to ne dozvoljavaju.“<sup>18</sup>.

14 David Cameron's EU speech – full text, *The Guardian*, 23. januar 2013. /www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum

15 Paul Krugman, Greece over the Brink, *The New York Times*, June 29, 2015; Joseph E. Stiglitz, Europe's Attack on Greek Democracy, *Project Syndicate*, June 29, 2015.

16 Charles Wyplosz, The New European Union, *VOX CEPR's Policy Portal*, 14. July 2015.

17 German Ministry of Finance, Comments on the latest Greek proposals, 10. July 2015. *Financial Times*, 10. July 2015.

18 There Is No German Dominance, *Spiegel Online*, 17. 7. 2015.

Jednostrano istupanje iz Evrozone ili Evropske unije može biti rezultat političke odluke države članice ili političkog pritiska drugih država članica integracije. U tom slučaju, „ako je država članica odlučna da se povuče, Unija nema sankcija koje bi mogle biti upotrebljene da dovedu do pravnog poštovanja Ugovora. Tako, s ovog stanovišta, realno i nije važno da li postoji pravni osnov za povlačenje“<sup>19</sup>. Verovatno se na ovu situaciju može primeniti odredba člana 50. Ugovora o Evropskoj uniji, po kojoj odluka o povlačenju treba da bude doneta u skladu sa unutrašnjim „ustavnim aranžmanom“ date države članice (npr. na referendumu), kako bi bila elemenat sporazumnog povlačenja te države.

Politički razlozi koji bi državu članicu motivisali na povlačenje iz procesa integracije mogu biti različiti, uključiv i to da su deo političke igre u unutrašnjoj politici država članica. U slučaju Grčke, govorilo se o „poniženju“<sup>20</sup>, mada ima i mišljenja da je „mnogo evropskih lidera želelo da vidi kraj levičarske vlade grčkog premijera Aleksisa Ciprasa (Alexis Cipras)“<sup>21</sup>. U ovom slučaju postojao je strah u Evrozoni da će grčki primer levičarske argumentacije uticati na pokrete socijalnih slojeva u drugim državama članicama u kojima su sprovedene mere štednje kao deo paketa pomoći, odnosno da može doći do tzv. političke zaraze. On je dodatno povećan neizvesnošću posledica referenduma o zahtevu kreditora, održanog 5. jula 2015, na kome se velika većina birača u Grčkoj (61,31%) izjasnila za neprihvatanje daljih restriktivnih mera, sadržanih u predlogu trećeg paketa pomoći Evrozoni<sup>170</sup>. Neizvesnost se, pre svega, odnosila na uticaj grčkog odbijanja na ohrabivanje levičarskih snaga, odnosno mogućnost širenja tzv. političke zaraze (Political contagion) u drugim, posebno prezaduženim, državama članicama.

Iz grčke evro krize se mogu izvući neke demokratske pouke. Na nivou Unije one se odnose na (ne)dovršenost njene institucionalne strukture. Hibridne institucije ne mogu biti demokratske. Zbog toga se formiranje naoko nezavisnih institucija pretvara u oruđe interesa krupnog kapitala. Trebalo bi odrediti pravac integracije unutar Evropske unije, a posebno Evrogrupe, makar da ona bude izraz težnje „ka sve tešnjoj uniji“; ili optimalni sastav ovog „kluba“, makar u njemu bile države nekadašnje članice „zone nemačke marke“. U svakom slučaju, po Habermasovim rečima, Evropa mora biti učinjena demokratskijom, odnosno mora biti dato pravo građanima da kontrolišu integracione institucije<sup>22</sup>.

Na nacionalnom nivou, problem demokratskog legitimiteta vlasti za donošenje „evropskih“ odluka mora biti institucionalizovan. Demokratske institucije, kao što je referendum, ne smeju biti zloupotrebljavane. Evropsku uniju stvorile su političke

19 Phoebe Athanassiou, Withdrawal and expulsion from the EU and EMU – some reflections, European Central Bank, *Legal Working Paper Series*, No. 10. December 2009, strp. 22.

20 A Finance Minister Fit for a Greek Tragedy? *The New York Times Magazine*, May 20, 2015.

21 Joseph E. Stiglitz, Europe's Attack on Greek Democracy, /www.project-syndicate.org/commentary/greece-referendum-troika-eurozone-by-joseph-e--stiglitz-2015-06.

22 Jurgen Habermas, „Demokratija, solidarnost i evropska kriza“, *Peščanik*, 12. maj 2013.

elite, a ne spontani pokret masa. Ali su njene granice socijalne. To važi i za Srbiju, njen integracioni put i demokratske institucije.

**Branko Vasiljević**  
**Ljubomir Šubara**

## LESSONS OF THE GREEK EURO CRISIS

### ABSTRACT

From the financial agony of Greece some important democratic lessons could be inferred. On the level of the Economic and Monetary Union they are related to the crisis of the democratic legitimacy of institutions and the crisis of confidence. At the national level, democratic legitimacy of the institutions that make the „European“ decisions has to be confirmed. European Union was created by political elites, but its limits are of social nature. The same lesson is important for Serbia's integration path towards the European Union as well as for its democratic institutions.

**Key words:** Economic and monetary union, eurozone, democratic legitimacy, Greek crisis, crisis of confidence, exit from the eurozone.





Dejan Pavlović

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## LJUDSKA PRAVA MIGRANATA U VREME KRIZE

*Silent enim leges inter arma*

Cicero

Iako su aktuelne migracije ljudi iz Sirije, Libije, Avganistana, Irana, Somalije i drugih država Azije i Afrike u fokusu bezbednosnih i ekonomskih politika većine evropskih država, istorijski posmatrano, tu nije reč o novom procesu. Relativna bezbednost većine država Evrope tradicionalno privlači lica koja traže utočište ili bolju šansu za egzistenciju, bežeći od ratova i drugih sukoba, siromaštva, klimatskih uticaja, ili u želji da se sjedine sa članovima svojih porodica.<sup>1</sup> Masovni priliv izbeglica predstavlja ozbiljan izazov za Tursku, Jordan i brojne evropske države. Jedno od krucijalnih pitanja jeste stepen poštovanja ljudskih prava migranata koji se nađu na granicama ili teritoriji država čije državljanstvo nemaju. U kontekstu kontrole migracija, migranti mogu biti podvrgnuti proveri identiteta, zatvaranju ili deportaciji pod uslovima koji mogu predstavljati kršenje njihovih građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kuturnih prava.

Cilj ovog rada je da ukaže na obaveze Republike Srbije u pogledu poštovanja ljudskih prava migranata, bilo da su tražioci azila ili putnici na tzv. Balkanskoj ruti,<sup>2</sup> kao i da pruži ocenu stepena savesnosti u ispunjavanju tih obaveza. Osim normativ-

---

1 Uporedi: European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-A European Agenda on Migration*, Brussels, May 13th 2015, str. 2. Evropska komisija je pripremila Evropsku agendu o migracijama kao set mera usmerenih na pojedine kritične aspekte aktuelnih migranatskih tokova, kao što su masovna stradanja na Mediteranu, borba protiv mreža krijumčara ljudi, neujednačen priliv migranata u različitim državama članicama i kandidatima za članstvo.

2 Reč je o kolokvijalnom naziv za maršutu velikog broja migranata koji iz Grčke, preko Makedonije i Srbije, Hrvatske, Mađarske i Slovenije, traže prolaz ka Nemačkoj, Francuskoj, Austriji i drugim razvijenijim državama članicama EU.

ne analize relevantnog međunarodnog pravnog i nacionalnog pravnog okvira, u radu se koriste izveštaji nacionalnih i međunarodnih organizacija koje vrše monitoring nad poštovanjem prava migranata.

Uloga Republike Srbije u migrantskoj krizi je u neraskidivoj vezi sa njenim procesom pregovaranja o pristupanju Eupa se njene aktivnosti prate i u svetlu tog procesa, a neupitno je da će Republika Srbija imati obavezu usklađivanja sa zajedničkom politikom upravljanja migracijama, sa akcentom na kontroli granica i politici azila.<sup>3</sup> Pregovaračka poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Sloboda, pravdu i bezbednost) smatraju se naročito važnim, pa je predviđeno i da ukupno napredovanje u pregovorima može biti suspendovano u slučaju zaostajanja u ovim oblastima (tzv. klauzula balansa).<sup>4</sup> U tom smislu relevantan je i poslednji izveštaj o napredovanju u procesu pridruživanja Republike Srbije za 2015. godinu.<sup>5</sup>

Najjednostavnija definicija ljudskih prava ukazuje na to da su to ona prava koja licu pripadaju na osnovu toga što je ljudsko biće.

„Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i svešću i treba jedni prema drugima da postupaju u duhu bratstva. Svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Dalje, neće se praviti nikakva razlika na osnovu političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili teritorije kojoj neko lice pripada, bilo da je ona nezavisna, pod starateljstvom, nesamoupravna, ili da joj je suverenost na ma koji drugi način ograničena.“<sup>6</sup>

S druge strane, ima autora koji sa znatno više skepse gledaju na inherentnost i neotuđivost ljudskih prava, imajući na umu njihovu neodvojivost od nacionalne države i državljanstva. Država je izvoriste svih prava, uključujući i ljudska prava, tako da su, ili mogu biti, u njihovom uživanju efektivno isključeni svi nedržavljeni.<sup>7</sup>

3 Treba napomenuti da je i na nivou EU proces usklađivanja politike upravljanja migracija i dalje u razvoju i podložan značajnim promenama. Vidi: European Commission, *Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration*, Brusells, 29. septembar 2015, dostupno na [/ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_on\\_managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_en.pdf)

4 European Commission: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–2015*, Brussels, 8. oktobar 2014, str. 21.

5 European Commission: *Serbia 2015 Report*, dostupno na [ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf), pristupljeno 20. novembra 2015.

6 Članovi 1. i 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, usvojene 10. decembra 1948. pod okriljem Ujedinjenih nacija. Ovaj dan se obeležava i kao Svetski dan ljudskih prava.

7 Uporedi: M. B. Dembour, T. Kelly (eds.), *Are Human Rights for Migrants?—Critical Reflection on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Routledge, 2012, str. 7.

U tom smislu Hana Arent (Hannah Arendt) smatra da „koncept ljudskih prava, utemeljen na zamisli postojanja ljudskog bića kao takvog, raspada se onog časa kada se oni koji su se zakleli da veruju u njega po prvi put suoče sa ljudima koji su zaista izgubili sve ostale kvalitete i specifične veze – osim što su i dalje ljudi. Svet nije našao ništa sveto u apstraktnoj ogoljenosti čoveka.“<sup>8</sup>

Ovakav stav je naišao na puno odobravanja među bezbednosnim strukturama izvršnih vlasti voljnih da protiv svojih neprijatelja i pritvorenika primene mere koje se ne mogu nikako drugačije okarakterisati nego mučenje i svirepo postupanje. Postupanje vojnih vlasti Sjedinjenih Američkih Država sa zatvorenicima u vojnoj bazi zalivu Gvantanamo ili u zatvoru Abu Graib u Iraku predstavljaju samo vrh ledenog brega. Suspendovanje prava migranata u skladu sa vođenjem bezbednosne politike, naročito u jeku terorističkih napada širom sveta, za mnoge predstavlja proporcionalnu, legitimnu i prihvatljivu meru.<sup>9</sup>

Iako se kosmopolitska priroda inherentnih ljudskih prava i dalje smatra nepornom, naročito na osnovu autoriteta i aktivizma UN, čini se da je na ozbiljnom testu u slučaju migranata. Činjenica je da migranti, bilo da poseduju validna putna dokumenta, ili su bez njih (tzv. ilegalni migranti), doživljavaju teškoće u ostvarivanju svojih ljudskih prava. Učestalo su predmet ponižavanja, progona, ekonomskog i fizičkog iskorišćavanja, kao i drugih postupaka koji ne mogu proći test dostojanstvenog postupanja, a koji je u srži obaveza koje nameće međunarodno pravo ljudskih prava. S druge strane, ljudska prava se ne svode na moralnu težnju da se obezbedi pravičan i relativno jednak tretman svih ljudskih bića, već predstavljaju sistem normi čije je poštovanje moguće iznuditi na nacionalnom ili nadnacionalnom nivou, pa je sasvim legitimno preispitivati napore i uspešnost država u njihovom obezbeđivanju.

Republika Srbija je potpisnica brojnih univerzalnih i regionalnih sporazuma čiji je osnovni *ratio existendi* zaštita prava migranata, a naročito prava tražilaca azila, koji su, po prirodi stvari, najugroženija kategorija migranata. Za regulisanje statusa izbeglica ključnu ulogu imaju Ženevska konvencija o statusu izbeglica (1951)<sup>10</sup> i njen Dodatni protokol (1967)<sup>11</sup>, kojim je prošireno dejstvo Konvencije *ratione temporis* i *ratione loci* i na lica koja su postala izbeglice usled kasnijih događaja. Ni Konvencija niti Protokol izričito ne priznaju pravo na azil, ali garantuju niz prava koja proističu iz prava na priznanje statusa izbeglice.

Prvi međunarodni dokument u kome se pominje pravo na azil jeste Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, koja u svom članu 14, stav 1. postulira da „svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja“, osim u

8 H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 1968, London, Allen and Unwin, str. 279.

9 Vidi npr. [www.theguardian.com/us-news/2014/dec/10/cia-torture-report-global-reaction-roundup](http://www.theguardian.com/us-news/2014/dec/10/cia-torture-report-global-reaction-roundup), pristupljeno 22. oktobra 2015.

10 „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, broj 7/60.

11 Protokol o statusu izbeglica iz 1967, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, broj 15/67.

slučaju gonjenja koje se zaista odnosi na dela nepolitičke prirode ili na postupke koji su protivni načelima UN (stav 2).

U ostale važnije međunarodne izvore prava u ovoj oblasti spadaju Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)<sup>12</sup>, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966)<sup>13</sup> Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja (1984)<sup>14</sup>, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950)<sup>15</sup>, Konvencija o pravima deteta (1989)<sup>16</sup>, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990)<sup>17</sup> i druge.

U sadržinskom smislu ovaj splet međunarodnih ugovora obavezuje države potpisnice da licima koja su u njihovoj nadležnosti garantuje sva navedena prava bez diskriminacije, kao i da preduzimaju sve mere neophodne za njihovo ostvarenje.

Tokom migrantskih kriza jedno od ključnih pitanja koje se postavlja jeste ko se mora smatrati izbeglicom, odnosno kome država duguje utočište. Naime, međunarodno pravo ljudskih prava ne priznaje pravo stranca da uđe i nastani se u bilo kojoj državi osim one čije državljanstvo poseduje, tako da je prerogativa svake pojedinačne države da odluči koga će pustiti na svoju teritoriju, odnosno kome će dozvoliti da se zadrži unutar njenih granica.<sup>18</sup>

Prva i jedinstvena definicija pojma izbeglice sadržana je u članu 1. Konvencije o statusu izbeglica, prema kome je izbeglica svako lice koje se nađe izvan zemlje čije državljanstvo (ili stalni boravak) ima, a usled opravdanog straha od progona zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, ne može ili ne želi da traži zaštitu te zemlje, tj., da se vrati u tu zemlju. Konvencija uređuje i zasniva status izbeglica na načelima nediskriminacije, nekažnjavanja za bespravan ulazak i boravak u zemlji prijema (ukoliko se, bez odlaganja, prijave vlastima i opravda nezakonit ulazak).<sup>19</sup> Postulira se načelo non-refoulement, koje podrazumeva zabranu proterivanja ili nasilnog vraćanja na

12 „Službeni list SFRJ“, broj 7/71.

13 *Ibid.*

14 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, broj 9/91.

15 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, broj 9/03.

16 Konvencija UN o pravima deteta, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, broj 15/90 i „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 4/69 i 2/97.

17 Konvencija je stupila na snagu 1. jula 2003, a do oktobra 2015. ratifikovalo ju je 48 država. Republika Srbija je potpisala Konvenciju 11. novembra 2004, ali je još nije ratifikovala.

18 Uporedi: UN Human Rights Committee (UNHRC), ‘General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant’ in ‘Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies’ (2003) UN Doc HRI/GEN/1/Rev 6, str. 140.

19 Član 31. reguliše status izbeglica koje bespravno borave u zemlji prijema i glasi: „Države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije, zbog njihovog bespravnog ulaska ili boravka, na izbeglice koje dolazeći direktno sa teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti u smislu predviđenim članom 1, ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da

teritoriju gde bi život ili sloboda izbeglog lica bili ugroženi, osim ako ne postoje ozbiljne indicije da je lice opasno po bezbednost zemlje.<sup>20</sup> Ovo načelo se primenjuje kako na vraćanje u državu porekla, tako i na vraćanje u bilo koju drugu državu gde izbeglici prethodi proganjanje. Ipak, određene kategorije lica se ne mogu pozvati na zaštitu koju pruža Konvencija. Reč je o licima za koje postoje ozbiljne indicije da su: a) počinili zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti; b) počinila težak zločin prema međunarodnom pravu izvan zemlje koja ih je prihvatila pre nego što su u nju primljeni kao izbeglice; i c) kriva za postupke koji su u suprotnosti sa ciljevima i načelima UN.<sup>21</sup> Da bi se ova lica izuzela iz međunarodne zaštite, najpre mora biti utvrđeno u odgovarajućem postupku da je ispunjen neki od navedenih uslova. U slučaju da se to dogodi, ta lica se neće smatrati izbeglicama.

Značaj Konvencije ogleda se i u tome što uspostavlja minimalne standarde postupanja prema izbeglicama u različitim sferama života, kao što su pristup sudu i pravičnom postupku, pristup osnovnom obrazovanju, putnim ispravama i plaćenim poslovima. Za nadzor nad implementacijom obaveza preuzetih Konvencijom nadležan je Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR).

Pravo migranata na određena prava se kontinuirano dovodi u pitanje, a naročito ako je reč o licima koji nezakonito borave na stranoj teritoriji. U takvim slučajevima državne vlasti ekstenzivno koriste svoje suvereno pravo nadzora i prisustva onih koji su njihovi državljani.

Za analizu međunarodnopravnih obaveza države prema poštovanju građanskih i političkih prava veoma je pogodna perspektiva koju pružaju Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i jurisprudencija koju je razvio Evropski sud za ljudska prava. Pitanje migracija se pred Sudom najčešće rešava povodom članova 3 (Zabrana mučenja), 5 (Pravo na slobodu i sigurnost), 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), i 13 (Pravo na delotvorni pravni lek).<sup>22</sup> Članom 4. Protokola br. 4 uz Konvenciju zabranjeno je grupno proterivanje.<sup>23</sup>

Iako Konvencija ne prepoznaje pravo na azil kao takvo, član 3. štiti lice od odbijanja na granici, ili njegovo proterivanje koje ga može izložiti riziku mučenja ili

---

se odmah prijave vlastima i izlože im razloge, priznate kao valjane, svoga bespravnog ulaska ili boravka.“

20 Član 33. stav 1. Konvencije o statusu izbeglica nalaže da „nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja.“

21 Član 1.F Konvencije o statusu izbeglica.

22 Iako se intuitivno može činiti da je za postupke azila i imigracije relevantan član 6 (Pravo na pravično suđenje), na ove slučajeve se primenjuje član 13. Vidi, npr. ESLJP, slučaj *Maaouia protiv Francuske*, br. 39652/98, 5. oktobar 2000, str. 38.

23 Vidi, npr. slučaj *Hirsi Jamma i drugi protiv Italije*, ESLJP [GC], br. 27765/09, 23. februar 2012. godine. Sud je smatrao da su italijanske vlasti odgurivanjem (*push back*) broda sa potencijalnim tražiocima azila prekršile član 4. Protokola br. 4, jer se *non-refoulement* mora primeniti i na otvorenom moru.

neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. U slučaju rizika od lišenja života primenjuje se član 2. Shodno tome, čl. 2. i 3. Konvencije apsolutno zabranjuju svako vraćanje osobe koja bi se time suočila sa stvarnim rizikom pretnje životu ili telesnom integritetu, naročito u vidu mučenja ili neljudskog i ponižavajućeg ponašanja ili kazne.<sup>24</sup> Na podnosiocu zahteva je da navede dokaze na osnovu kojih je moguće utvrditi postojanje opravdanih razloga za uverenje o postojanju rizika od postupaka koje zabranjuju čl. 2. i 3.

Član 5. stav 1.f. Konvencije dozvoljava pritvaranje tražioca azila u „slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode lica da bi se sprečio njegov neovlašćeni ulazak u zemlju, ili lica protiv koga se preduzimaju mere sa ciljem deportacije ili ekstradicije“.<sup>25</sup> Ulazak se smatra neodobrenim sve dok nadležni organ ne izda odgovarajuću dozvolu. Imajući na umu da je pritvor izuzetak od temeljnog ljudskog prava na slobodu, pritvaranje mora biti predviđeno zakonom, ne sme biti proizvoljno, a pritvaranje migranata u postupcima vraćanja mora biti poslednja mera koja se koristi nakon što su iscrpljene sve alternative, uz postupanje na human i dostojanstven način.<sup>26</sup> Na sličan način uređeno je i pitanje udaljenja, odnosno deportacije. Neophodno je da bude sprovedeno na siguran, human način, uz poštovanje dostojanstva ličnosti i uzimajući u obzir zdravstveno i mentalno stanje lica. Naročita pažnja je neophodna u slučaju osoba iz ranjivih grupa, naročito deca i lica kod kojih postoji rizik od samoubistva ili samopovređivanja.<sup>27</sup>

Shodno članu 13. Konvencije, sva lica čiji ulaz na teritoriju ili pristup postupku uključuju i prava garantovana Konvencijom moraju imati obezbeđen pristup delotvornom pravnom leku pred nacionalnim telom. Licu mora biti pružen pristup postupku za dobijanje azila i pružene informacije u vezi sa postupkom i njegovim praćenjem. Iako nisu propisani rokovi, nisu dozvoljena naročito duga odlaganja donošenja odluke povodom zahteva za azil.<sup>28</sup> Konvencija nalaže da ulaganje žalbe protiv odluke o odbijanju zahteva za azil mora imati automatsko suspenzivno dejstvo u slučajevima kada bi mere proterivanja mogle imati nepovratne posledice po to lice.<sup>29</sup> Konačno, u okviru zaštite koju pruža član 13. uključena je i pravna pomoć.

Sud u Strazburu je, povodom navodnog kršenja člana 9 (Sloboda veroispovesti) zauzeo stav da zahtev da muslimanka skine maramu sa glave, ili da Sik mora

24 Vidi, npr. slučaj Bader i Kanbor protiv Švedske, ESLJP, br. 13284/04 od 8. novembra 2005. godine. Sud je odlučio da bi proterivanje osobe u Siriju, gde je u odsustvu osuđen na smrtnu kaznu, predstavljalo prekršaj čl. 2. i 3. Konvencije.

25 Opširan pregled najvažnijih sudskih odluka ESLJP u vezi sa pritvorom migranata dostupan je na [/www.detention-in-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=316&Itemid=214](http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=316&Itemid=214)

26 Uporedi: European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European Union law relating to asylum, borders and immigration*, Council of Europe, 2014, str. 143.

27 *Ibid.*, str. 172.

28 Vidi ESLJP, slučaj M. S. S. protiv Belgije i Grčke [GC], br. 30696/09 od 21. januara 2011.

29 Vidi ESLJP, Gebremedhin protiv Francuske, br. 25389/05, 26. aprila 2007.

da skine turban tokom sigurnosne provere na aerodromu ne predstavlja kršenje Konvencije.<sup>30</sup>

Konvencija ne pokriva oblast ekonomskih i socijalnih prava migranata, osim u delu koji se odnosi na zabranu ropstva i prisilnog rada (član 4) i pravo na sindikalno organizovanje (član 11). Član 2. Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima garantuje pravo na obrazovanje, a član 14. i Protokol br. 12 zabranjuju diskriminaciju na osnovu nacionalnog porekla.

Uprkos neospornom značaju koji građanska prava imaju za migranate, većini njih dozvola ulaska ili ostanka u stranoj državi predstavlja tek preduslov za ostvarivanje pristupa obrazovanju, zaposlenju, stanovanju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći i drugim socijalnim davanjima.

Da bi lice imalo pristup tržištu rada neophodno je da je u zakonitom statusu, mada bez obzira na ovaj status ima pravo na naknadu za obavljen rad. Migranti se nalaze u veoma lošoj situaciji, jer su veoma ranjivi i izloženi prinudi, zloupotrebama i ekonomskoj eksploataciji. Vrlo često se prema njima ispoljava rasizam i ksenofobija. Jasan pokazatelj njihovog lošeg statusa je i nespremnost mnogih država da ratifikuju Međunarodnu konvenciju o zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica.<sup>31</sup>

Za pravo dece na obrazovanje ključni su Konvencija o pravima deteta, Međunarodni pakt o socijalnim i ekonomskim pravima i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Pravu na obrazovanje se univerzalno priznaje značaj za razvoj ljudskih i društvenih potencijala, kao i da predstavlja ključni instrument za suzbijanje siromaštva i marginalizacije pojedinaca i grupa.<sup>32</sup> Član 2. Konvencije o pravima deteta zabranjuje diskriminaciju deteta u pogledu uživanja prava utvrđenih Konvencijom po osnovu, *inter alia*, rase, nacionalnog ili etničkog porekla. Jedno od temeljnih načela Konvencije je „najbolji interes deteta“, a nadležni državni organi imaju obavezu da ga se pridržavaju u aktivnostima koje povodom njih preduzimaju, uključujući i postupke u vezi sa azilom.

Pravo na zdravlje je blisko povezano sa pravom na život, takođe i sa mogućnošću efektivnog uživanja svih drugih prava, ali je činjenica da mnoge države nemaju dovoljne kapacitete da obezbede univerzalan pristup odgovarajućem nivou kvaliteta zdravstvene zaštite. Kao minimum se postavlja zabrana vršenja diskriminacije. Jedna od uvreženih zabluda da obezbediti migrantima ljudska prava i pristup javnim uslugama predstavlja trošak nesrazmeran njihovoj korisnosti, je netačan.

30 Uporedi: European Union Agency for Fundamental Rights, *o. c.* str. 34.

31 Vidi Visoki komesar za ljudska prava UN, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, Francois Crepeau, General Assembly UN, 8 May 2015, par. 54–58.

32 Uporedi: Pablo Ceriani Cernadas, Michele LeVoy, Lilana Keith, *Human Rights Indicators for Migrants and their Families*, Knomad Working Papers 5, April 2015, str. 2–3; dostupno na [www.knomad.org/docs/working\\_papers/KNOMAD%20Working%20Paper%205%20Human%20Rights%20Indicators%20for%20Migrants.pdf](http://www.knomad.org/docs/working_papers/KNOMAD%20Working%20Paper%205%20Human%20Rights%20Indicators%20for%20Migrants.pdf)

Naime, istraživanja pokazuju da migranti, u proseku, manje koriste javne usluge od državljana, a više doprinose ekonomiji i javnim finansijama.<sup>33</sup>

Što se tiče unutrašnjeg prava Republike Srbije, Ustav Srbije jemči da „stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji.“<sup>34</sup> Ustav predviđa da se postupak dobijanja azila reguliše zakonom, što je i učinjeno Zakonom o azilu<sup>35</sup>. Pravo na azil obuhvata pravo na utočište i pravo na supsidijarnu zaštitu, kao i privremenu zaštitu koja se pruža u situacijama kada usled masovnog priliva lica nema mogućnosti vođenja individualnih postupaka za odobravanje azila. Za pitanje azila relevantan je i Zakon o upravljanju migracijama<sup>36</sup>, koji je poverio Komesarijatu za izbeglice i migracije nadležnost za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili humanitarnu zaštitu.

Stranac ima pravo da prilikom granične kontrole na ulazu u Republiku Srbiju, ili unutar teritorije pred pripadnikom MUP-a usmeno ili pismeno izrazi nameru traženja azila. Na osnovu izražene namere Uprava granične policije izdaje strancu Potvrdu o izraženoj nameri, a stranac je dužan da se u roku od 72 sata javi Kancelariji za azil. Pripadnici granične policije bi morali biti obučeni da prepoznaju nameru za traženje azila, a naročito da budu osetljivi u tretmanu ranjivih kategorija migranata (deca bez pratnje ili žrtve trgovine ljudima).

Za migrante koji su uhvaćeni prilikom ilegalnog prelaska granice određuje se policijsko zadržavanje do 24 sata, ukoliko nema mogućnosti da odmah budu izvedeni pred prekršajni sud. Povodom načela nekažnjavanja za bespravan ulazak i boravak u zemlji prijema, Beogradski centar za ljudska prava u svojim izveštajima izražava sumnju u poštovanje ovog načela u praksi srpskih vlasti. Naime, u prvih 10 meseci 2013. godine prekršajno je kažnjeno 4.371 lice zbog ilegalnog prelaska granice i dodatno 231 lice zbog nelegalnog poravka na teritoriji RS.<sup>37</sup> Strano lice ima pravo da u prekršajnom postupku izrazi nameru za traženje azila, a u tom slučaju sudija ima obavezu da obustavi postupak i uputi lice na postupak za dobijanje azila kod Kancelarije za azil.

Postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji inicira se usmenim podnošenjem zahteva na zapisnik službeniku Kancelarije za azil. Vrší se registracija tražioca azila, utvrđivanje identiteta, fotografisanje i uzimanje otisaka prstiju. U slučaju da tražilac azila ometa postupak i ne pristane na registraciju neće mu biti dopušteno da podnese zahtev. Zakon o azilu ne predviđa rok u kome Kancelarija treba da izvrši registraciju. Važna načela koja propisuje Zakon o azilu jesu načelo besplatne

33 *Ibid.*, str. 4.

34 Član 57. stav 1. Ustava Republike Srbije.

35 „Službeni glasnik RS“, broj 109/07.

36 *Ibid.*, broj 107/12.

37 Uporedi: Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, str. 17.



pravne pomoći i prevođenja, načelo rodne ravnopravnosti, načelo brige o licima sa posebnim potrebama, načelo poverljivosti podataka i načelo neposrednosti.

U postupku se automatski primenjuje koncept sigurne treće zemlje, pri čemu Vlada Republike Srbije nije revidirala listu od 2009. godine, sudovi su potvrdili zakonitost ovog pristupa, a Ustavni sud se oglosio nenadležnim da odlučuje o ustavnosti ove prakse.<sup>38</sup>

Novembra 2015. godine započeta je praksa pravljenja razlike između ratnih izbeglica i ekonomskih migranata, tako da Srbija, kao i Makedonija, Hrvatska i Slovenija, propuštaju samo izbeglice iz Sirije, Iraka i Avganistana.<sup>39</sup> Ovakvom praksom se povećava rizik od kršenja principa non-refoulement.

Protiv prvostepene odluke Kancelarije za azil dozvoljena je žalba Komisiji za azil, a protiv konačne odluke Komisije za azil dopušteno je pokrenuti sudsku kontrolu validnosti, odnosno upravni spor pred Upravnim sudom, mada Upravni sud u periodu 2010–2013. godine nije doneo nijednu odluku kojom se priznaje pravo na azil.

Ukoliko je zahtev za azil odbijen ili odbačen, strano lice je dužno da napusti Republiku Srbiju u roku koji je naveden u odluci. Taj rok ne može biti duži od 15 dana, a praksa Kancelarije za azil je da određuje 72 sata za dobrovoljno napuštanje teritorije.<sup>40</sup> Ustav RS u članu 39. stav 2 garantuje pravo strancu da može biti proteran isključivo na osnovu odluke nadležnog organa, nakon odgovarajućeg postupka i prava na žalbu, i pod uslovom da mu ne preti proganjanje ili ozbiljno kršenje ljudskih prava u državi odredišta.

Sistem azila u Republici Srbiji kritikuje se zbog neopravdano dugog trajanja azilnog postupka, imajući na umu da u praksi protekne i više od 30 dana od iskazane namere za traženje azila do registracije i izdavanja ličnih karata.<sup>41</sup>

Komesarijat za izbeglice i migracije organizuje prihvatanje tražilaca azila u Banji Koviljači, Bogovađi, Vračeviću, Sjenici, Obrenovcu, Tutinu, Preševu i Bujanovcu.

U okviru svog mandata Zaštitnik građana je, kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM), obavio seriju kontrolnih poseta sa ciljem ispitivanja zakonitosti postupanja i primene standarda prema tražiocima azila i neregularnim migrantima zatečenim na teritoriji Srbije.<sup>42</sup> Nalaz NPM-a je da „organi javne vlasti

38 *Ibid.*

39 Vidi npr. Deutsche Welle, „Kršenje Ženevske konvencije“, 20. novembar 2015, dostupno na [www.dw.com/sr/kr%C5%A1enje-%C5%BEenevske-konvencije/a-18863722](http://www.dw.com/sr/kr%C5%A1enje-%C5%BEenevske-konvencije/a-18863722)

40 *Pravo na utočište*, str. 55.

41 Uporedi: Tijana Morača, *Migrantkinje i migranti u lokalnim zajednicama u Srbiji*, Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama – Atina, Beograd, 2014, str. 59–60.

42 Na veb portalu Zaštitnika građana dostupni su izveštaji i preporuke povodom poseta Centru za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači ([/ombudsman.npm.rs/attachments/451\\_CA%20Banja%20Koviljaca.pdf](http://ombudsman.npm.rs/attachments/451_CA%20Banja%20Koviljaca.pdf)) i Centru za smeštaj tražilaca azila u kampu Miratovac u Preševu ([/ombudsman.npm.rs/attachments/516\\_Izvestaj%20o%20poseti%20Presevu.pdf](http://ombudsman.npm.rs/attachments/516_Izvestaj%20o%20poseti%20Presevu.pdf))

nisu ustanovili sistemski pristup koji omogućuje efikasno postupanje u skladu sa važećim propisima i međunarodnim standardima u oblasti azila i migracija.<sup>43</sup> Neke od preporuka odnosile su se na potrebu kontinuiranog prisustva, odnosno dostupnosti prevodioca, službenika, adekvatne zdravstvene zaštite za lica čije je zdravlje narušeno, angažovanje policijske službenice za potrebe pregleda, odnosno pretresa ženskih lica u Centru, obezbeđenje efikasnog postupka stavljanja pod starateljstvo maloletnih lica bez pratnje prilikom njihovog smeštanja u Centar.<sup>44</sup>

Kao glavne izazove u odgovoru na potrebe migranata i tražilaca azila Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama „Atina“ navelo je i sledeće: 1. nedovoljni kapaciteti postojećih centara za azil; 2. neadekvatni mehanizmi asistencije migrantima; 3. nedostatak koordinacije između različitih sektora, kao i nacionalnog i lokalnog nivoa vlasti; i 4. manjak finansijskih, ljudskih i tehničkih resursa.<sup>45</sup>

Republika Srbija se nalazi u situaciji da se najveći broj migranata, uključujući i tražioce azila, ne zadržava duže od 72 sata na njenoj teritoriji. U tom smislu ne javlja se potreba za sistemskim rešavanjem pitanja njihove integracije i rešavanja socijalnih i ekonomskih pitanja. Činjenica je da smeštajni kapaciteti nisu adekvatni i da ne bi mogli uspešno da zadovolje potrebe nastale usled masovnijeg priliva izbeglica. Takva mogućnost je realistična, imajući na umu da njeni susedi i druge članice EU pooštravaju svoju politiku upravljanja migracijama, što može stvoriti čepove i potrebu za masovnijom zbrinjavanjem. Iako je Republika Srbija dobila pozitivno mišljenje za poglavlje 24 u pogledu akcionih planova iz oblasti slobode, pravde i bezbednosti, upitno je koliko su ti planovi i rokovi realno ostvarivi. Potrebno je na vreme isplanirati finansijska sredstva, unaprediti kompetencije službenika i urediti prihvatne centre. Do sada nije bilo značajnijih izliva ksenofobije i rasizma, ali je neophodna kontinuirana edukacija stanovništva u oblasti kulture ljudskih prava i tolerancije.

#### LITERATURA:

- Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*  
 European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European Union law relating to asylum, borders and immigration*, Council of Europe, 2014  
 Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Allen and Unwin, London, 1968.  
 Jane McAdam (ed.), *Forced Migration, Human Rights and Security*, Hart Publishing, 2008.  
 M. B. Dembour, T. Kelly (eds.), *Are Human Rights for Migrants? – Critical Reflection on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*, Routledge, 2012

43 Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj o poseti Centru za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači*, Beograd, septembar 2014, str. 2.

44 *Ibid.*, str. 3–8.

45 Uporedi: Tijana Morača, o. c., 60–62.

- Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Izveštaj o poseti Centru za smeštaj tražilaca azila u Banji Koviljači*, Beograd, septembar 2014
- Pablo Ceriani Cernadas, Michele LeVoy, Lilana Keith, *Human Rights Indicators for Migrants and their Families*, Knomad Working Papers 5, April 2015
- Tijana Morača, *Migrantkinje i migranti u lokalnim zajednicama u Srbiji*, Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama – Atina, Beograd, 2014
- UN Human Rights Committee (UNHRC), *General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, in: 'Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies' (2003) UN Doc HRI/GEN/1/Rev 6
- Visoki komesar za ljudska prava UN, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, Francois Crepeau, General Assembly UN, 8 May 2015

**Dejan Pavlovic**

## HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS IN REPUBLIC OF SERBIA IN TIME OF CRISIS

### ABSTRACT

Treatment of the refugees and asylum seekers can become be a challenge for any state, particularly for fragile states with relatively weak economies and insufficient institutional capacities. The war in Syria caused a significant flow of refugees and asylum seekers from that region, which stirred the foundations of humanity across Europe, indicating that EU could become fortress like.

There are alarming trends in border controls and prison-like treatment of the illegal migrants. The detention centers offer poor living conditions and there is wide spread malpractice of expulsion of asylum seekers without proper asylum procedures or in disrespect of the non-refoulement principle of the public international law.

Republic of Serbia is in a complex situation that requiring careful monitoring of external and internal migration flows. There is already a significant number of refugees and Internally displaced peoples (IDPs) as a legacy from the conflicts related to the dissolution of Yugoslavia. The general socio-economic situation is fragile and not helpful for the formulation of a clear and coherent migration policy. The management of migrations in Serbia is also an issue within the process of the EU accession, under Chapter 24 (Justice, Freedom and Security).

The key human rights issues in the context of migrations are the reception conditions for the asylum seekers, in particular, those belonging to the vulnerable groups, and collective rejections without due process.



Marko Kovačević\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## MALE DRŽAVE U SVETU REGIONA I IZAZOVI MULTIPOLARIZACIJE MEĐUNARODNIH ODNOSA POČETKOM 21. VEKA

### UVOD

Male države su neopravdano zapostavljene u istraživanju multipolarizacije međunarodnih odnosa. Dok velike i rastuće sile u „svetu regiona“ (Katzenstein, 2005) u procesima globalizacije i internacionalizacije presudno utiču na dinamiku svetske politike, male države čine veći deo tog sveta i uglavnom se u diskursima svetske politike doživljavaju kao objekti i korisnici sistema koji kreiraju moćniji akteri. Ovi „Liliputanci“<sup>1</sup> svetske politike čine dve trećine ukupnog broja međunarodno priznatih država u svetu, i nastupaju kao saveznici, korisnici, ali i lideri u određenim prostorima ili tematskim oblastima politike.

Cilj ovog rada je da sagleda mesto malih država u okviru procesa multipolarizacije, tematizujući pritom teorijsku raspravu o problemu strukture i delatništva u međunarodnim odnosima iz njihove perspektive.<sup>2</sup> Pojmovi *multipolarnosti*, *multipolarizacije* i *multilateralizma* danas su u svakodnevnoj upotrebi u akademskom i laičkom diskursu. Multipolarnost kao strukturni pojam vezana je za velike sile kao dominantne posednike moći u međunarodnom sistemu. Autori kao što je Dejvid Skot npr. definišu multipolarnost kao „meru preraspodele moći koja je koncentrisana u nekoliko polova koje čine velike sile“<sup>3</sup>, dok za istog autora multipolarizacija

\* E-mail: marko.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

- 1 U preglednom članku iz 1969. godine „Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics“, Robert Keohane je prvi upotrebio ovu metaforu da bi slikovito prikazao svet koji čine male države. Videti, Keohane 1969.
- 2 O ovom problemu, videti npr. Colin Wight, *Agents, Structures, and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Walter Carlsnaes, „Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis“, *International Studies Quarterly*, Vol. 36, 1992, pp. 245–270.
- 3 David Scott, „Multipolarity, Multilateralism and Beyond... ? EU-China Understandings of the International System.“ *International Relations*, Vol. 27, No. 1, 2002, pp. 30–31.

označava „proces koji vodi prema multipolarnom sistemu“.<sup>4</sup> Današnji međunarodni sistem prolazi kroz proces multipolarizacije, i može se očekivati da za nekoliko decenija postane multipolarnan u ovom ili onom obliku, pre svega kroz afirmisanje značajnih državnih polova moći u svetskim regionima.<sup>5</sup> Stoga, multipolarnost poziva i na reflektivnije razmišljanje o međunarodnim odnosima, pa je opravdano razmatrati ulogu velikih sila na globalnom nivou i malih država u svetu regiona.<sup>6</sup>

U literaturi postoji značajan broj radova koji govore o različitim implikacijama ove promene u raspodeli moći i praksi unutar međunarodnog sistema. Dok je velika pažnja posvećena posledicama opadanja američke moći i „povratka istoka“, te rastućim silama poput država BRICS koje traže prostor za značajnije globalno prisustvo. U ovom radu namerava se na tragu zamisli o regionalnoj bezbednosnoj dinamici i interakciji između velikih sila i malih država na regionalnom nivou ispitati kako „stvarnost malih država“<sup>7</sup> može doprineti razumevanju recepcije procesa multipolarizacije „odozdo“ u kontekstu susretanja malih država i velikih sila kao posledice nove preraspodele moći i identiteta. U akademskim raspravama početkom 21. veka mogu se čuti mišljenja da se danas živi u „svetu regiona“<sup>8</sup>, da postoji „regionalna arhitektura međunarodne politike u nastajanju“<sup>9</sup> i „višeregionalni sistem međunarodnih odnosa“.<sup>10</sup>

4 David Scott, „EU-China Discourse on Multipolarity and Multilateralism: Mutual Interaction?“, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 5, 2014, pp. 19–20.

5 Ovde vredi izneti neke podatke o ekonomskoj preraspodeli moći. U izveštaju Svetske banke Global Development Horizons za 2011. godinu iznosi se prognoza da će do 2025. godine Brazil, Kina, Indija, Indonezija i Rusija pored razvijenih zemalja biti glavni pokretači globalnog ekonomskog rasta, te da posmatrano iz istorijske perspektive – „velike ekonomske tranzicije predstavljaju izazove, budući da uključuju velike neizvesnosti u vezi sa utvrđivanjem novonastajućih globalnih tema od sistemskog značaja i razvoj odgovarajućih političkih i institucionalnih odgovora“ (p. xi) „This new global economy, in which the centers of growth are distributed across both developed and emerging economies, is what *GDH 2011* envisions as a multipolar world.“ Pogledati: „Global Development Horizons 2011“, World Bank, Washington D. C., 2011, p. 3.

6 U političkom i javnom diskursu pojam multilateralizma se učestalo koristi, i neretko označava ono što se podrazumeva pod multipolarnošću. Skot predlaže da multilateralizam za razliku od multipolarnosti koju stvaraju velike sile, označava proces u kojem zajedno učestvuju male države, srednje sile i velike sile. Pogledati David Scott, „Multipolarity, Multilateralism and Beyond...? EU-China Understandings of the International System“, *o. c.*, p. 31.

7 Wilhelm Christmas-Moller, „Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion“, in: Otmar Holl (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Braumuller, Vienna, 1983, pp. 35–53.

8 Peter Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2005.

9 Amitav Acharya, „The Emerging Regional Architecture of World Politics“, *World Politics*, Vol. 59, No. 4, 2007, pp. 629–652.

10 Izraz „višeregionalni sistem međunarodnih odnosa“ koristi Endru Harel. Pogledati Andrew Hurrell, „One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society“, *International Affairs*, Vol. 83, No. 1, 2007, pp. 127–146. Korisno je pogledati i zapažanje o stanju rasprave o regionima Detlefa Noltea. Videti: Detlef Nolte, „How to compare regional powers:

Posmatrajući međunarodni poredak „odozdo“, iz perspektive Liliputanaca svetske politike moguće je ukazati na alternativna tumačenja svetske politike koja ne moraju da se uvek i nužno poklapaju sa preovlađujućim diskursima velikih sila – što otvara polje za istraživanje pretpostavki, mogućnosti i ograničenja za delovanje malih država u opštem smislu.<sup>11</sup> Pišući o stanju velike rasprave o strukturi i delatništvu u međunarodnim odnosima, Kolin Wajt zaključuje da se ne može *a priori* utvrditi da li struktura ili delatništvo ima presudan kauzalni uticaj na određeni rezultat, već je to za istraživače u većini slučajeva ontološka pretpostavka (izbor) koju potom u empirijskom istraživanju treba ispitati da bi se došlo do što pouzdanijeg odgovora.<sup>12</sup> U ovom tekstu se insistira na mogućnosti delatništva malih država iz normativnih razloga – jer bi odricanje autonomije i izbora u međunarodnoj politici bilo duboko antiemancipatorskog karaktera (pa i u slučaju da su struktura i moć preovlađujućeg karaktera). Ovim se zauzima stanovište da je važno posmatrati i osmišljavati međunarodne odnose u stanju kretanja i promene kao da njihova tumačenja ne moraju uvek dolaziti odozgo (nivo sistema).<sup>13</sup>

Region kao prostor u kojem se prepliću interakcije unutrašnjih i spoljašnjih aktera u zavisnosti od svoje geografske pozicije podložan je promenljivoj geopolitici i konstelaciji uticaja u procesu multipolarizacije međunarodnih odnosa. Iako je moguće iznositi ocene o nekim implikacijama promene unutar materijalne strukture svetskog sistema – koji obeležava horizontalno i vertikalno pomeranje moći (između država, kao i od države prema nedržavnim akterima), ovde se polazi od pretpostavke da se umesto uobičajene usredsređenosti na moć i materijalnost, multipolarnost može posmatrati i kao proces proizvodnje diskursa koji određuje mesto i delovanje aktera unutar međudržavnog sistema. Na taj način se kroz analizu zvaničnih diskursa mogu pronaći određena značenja i interpretacije multipolarizacije koji nam pomažu u razumevanju toga kako se identiteti država izgrađuju i obnavljaju podsticani dinamikom promene u odnosima moći. Na taj način male države se protivstavljaju konstitutivnim uticajima međunarodne strukture. Kako je ovo moguće primeniti u praksi? Na primerima Srbije i Azerbejdžana moguće je ispitati razumevanja multipolarnosti, pri čemu su njihove predstave o istoj preovlađujuće uslovljene moći Evropske unije, NR Kine i Rusije koje diskurzivno (politički, ekonomski, kulturno) oblikuju prostor za delovanje nekih malih država. Na Balkanu (ili, uže posmatrano, postjugoslovenskom prostoru), Srbija je

---

analytical concepts and research topics“, *Review of International Studies*, Vol. 36, 2010, pp. 881–901, 882.

11 Za rasprave o delatništvu i strukturi, pogledati Colin Wight, *Agents, Structures, and International Relations: Politics as Ontology*, o. c.; Aleksandar Vent, *Društvena teorija međunarodne politike*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2014; Walter Carlsnaes, „Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis“, o. c.

12 Colin Wight, *Agents, Structures, and International Relations: Politics as Ontology*, o. c., p. 119.

13 Za paralele i inspiraciju u vezi sa emancipatorskim karakterom teoretizovanja i svetske politike uputno je pogledati radove Velške škole i kritičkih studija bezbednosti (npr. radove Kena Buta).

spoljnopolitički strateški orijentisana prema Evropskoj uniji, ima bliske odnose sa Rusijom, i rastuću ekonomsku saradnju s Kinom. U južnokavkaskom regionu, Azerbejdžan je geopolitički smešten između Rusije, Turske, Irana kao „zapušač na boci“ (Bžežinski), i vodi politiku „pragmatične neutralnosti“.<sup>14</sup> Ove države uzimam u razmatranje zbog geopolitičkog diskursa o značaju Balkana i južnog Kavkaza, kao i konteksta razvoja bilateralnih odnosa između ove dve zemlje.<sup>15</sup>

Rad je organizovan u četiri celine. U prvom delu se daje pregled teorijskih rasprava o regionalizaciji svetske politike i multipolarnosti početkom 21. veka. Drugi deo se bavi diskurzivnim shvatanjem multipolarnosti i regionalizacije međunarodnih odnosa u praksi Rusije i Kine koje jezički osmišljavaju prostor za delovanje u izmenjenom regionalnom i globalnom okruženju. Pojam identiteta države kao konstruktivistički most između diskursa i delovanja omogućiće da se diskurzivna koncepcija spoljne politike primeni kako na male države tako i na delovanje velikih sila u drugim regionima. U trećem delu se analiziraju diskursi o multipolarnosti u Srbiji i Azerbejdžanu kroz analizu njihovog razumevanja uloga Kine i Rusije u svetskoj politici. U zaključku se iznose ocene o značenju i mogućnostima delatništva malih država u odnosu na uticaj koji velike sile vrše u susjednim i udaljenim bezbednosnim regionima (kompleksima) – te se raspravlja o mogućnostima delatništva u teoriji i praksi međunarodnih odnosa.

## MULTIPOLARNOST, REGIONALIZAM I DISKURSI U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA

### *Postavljanje pozornice – uloge, akteri, promene*

Tokom poslednje decenije napisan je značajan broj radova koji se bave izazovima rastuće ekonomske moći Kine i zemalja BRICS-a. Rasprave koje se vode između „deklinista“ i onih koji veruju u istrajnost i prilagodljivost važećeg svetskog poretka predvođenog od strane Sjedinjenih Država i dalje su aktuelne, ali se sve više čuju glasovi nezapadnih teoretičara koji govore o „povrtaku istoka“ ili „kraju američkog poretka“<sup>16</sup>. Razdoblje multipolarizacije međunarodnog sistema manifestuje se u premeštanju i redistribuciji moći kako horizontalno (između država), tako i vertikalno

14 U izveštaju svetske banke Global Development Horizons za 2011, Azerbejdžan je svrstan među rastuće ekonomije „emerging economies“.

15 Prilikom posete predsednika Azerbejdžana Alijeva Srbiji, 29. maja 2013, Medijski javni servis je preneo poruku da Srbija i Azerbejdžan imaju skoro istu spoljnu politiku. Ovo zapažanje zanimljiv je primer diskurzivnog povezivanja dve zemlje, iako se može reći da zamrznuti sukobi i pozicija neutralnosti prema politici velikih sila jesu slični, potrebno je razmotriti i kontekste u kojima se dve države nalaze.

16 Pogledati: Kishore Mahbubani, *The Great Convergence: Asia, the West and the Logic of One World*, Public Affairs, New York, 2013; Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Polity Press, Cambridge, 2014.



(od država prema nedržavnim akterima) u regionima gde „izranjaju“ države koje svojim ciljevima i delanjem predočavaju izazov postojećem poretku i njemu svojstvenoj konstitutivnoj raspodeli moći, normi i praksi. U raspravama o osmišljavanju svetskog poretka koje su utemeljene u realističkoj logici moći i suprotstavljanja „revolucionarnim“ promenama, mogu se uočiti barem dve pozicije.<sup>17</sup> Prema prvoj, promena u globalnoj raspodeli moći mogla bi poremetiti funkcionisanje međunarodnih institucija i predstavljati izazov ustaljenim normama usled toga što dolazi do promene u razumevanju šta su to središnje vrednosti međunarodnog društva. Zato je važno zapitati se, kao što to čini Čarls Kapčan u knjizi *No One's World* (2012), može li post-zapadni poredak biti drugačiji od onoga koji je na snazi još od 16. veka. Argument u prilog ovoj tvrdnji bi glasio da danas postoje novi načini pružanja političke i ekonomske legitimizacije političkih zajednica koji se razlikuju od zapadnog liberalnog modela (npr. tzv. Pekinški konsenzus). Druga pozicija, čiji je zastupnik Kišor Mahbubani u knjizi *The Great Convergence* (2013), ističe da promena u globalnoj preraspodeli moći ne podriva zapadni sistem iz razloga što uspeh kapitalističke proizvodnje i demokratsko upravljanje i dalje služe državama u razvoju čije su elite socijalizovane u liberalni poredak. Ova promena bi mogla, smatra Mahbubani, dovesti do postepenog preobražaja postojećeg sistema tako što će značajnija uloga biti poverena novim članovima, pri čemu sistem poseduje dozu fleksibilnosti da njihove međusobne razlike budu pomirene bez potrebe da se menjaju njegovi ključni elementi.

Kina već može biti okarakterisana kao globalna svetska sila u nastajanju i ona širi svoj ekonomski rastući politički uticaj na globalnom nivou promovisući diskurs o multipolarnosti. Na drugoj strani, Rusija je posle decenije post-hladnoratovskog povlačenja ponovo istakla svoje angažovanje na regionalnom i transregionalnom nivou. Međutim, kakav je stvarni ili zamišljeni položaj malih država u tom promenjenom „svetu regiona“ ili onome što Amitav Ačarija (2014) metaforično naziva „multipleks bioskop“ svetske politike? Na koji način se njihove spoljne i bezbednosne politike kreiraju i realizuju u periodu između „unipolarnog momenta“ s početka 1990-ih godina i onoga što se danas naziva multipolarnim svetom. Mahbubani smatra da je ovo vreme globalizovane politike i približavanja u svetu usled značajnih sila ekonomske i kulturne povezanosti koje su na delu i označavaju „povratak istoka“.

Nešto drugačiji narativ o svetu u stanju kretanja daje Kapčan, koji tvrdi da budući svet neće pripadati nijednoj državi, već da će ga obeležiti svetski regioni u kojima dominantnu ulogu zauzimaju ključne države – od Kine, Rusije, pa dalje.<sup>18</sup> Trine Flokharth piše o „policentričnom svetu“ – pri čemu karakterizacija promenljivog sveta zavisi od toga da li razmatramo prostornost i geografiju, ili

17 O ovome takođe pogledati, u: Marko Kovačević, „Regional Security in a Changing World“, *Journal of Regional Security*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 175–181.

18 Charles Kupchan, *No One's World: The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, New York, 2012.

pak moć.<sup>19</sup> Beri Buzan smatra da će u 21. veku svet biti obeležen „decentriranim globalizmom“, u kojem neće biti supersila već će velike sile biti u velikoj meri regionalizovane.<sup>20</sup> Amitav Ačarija piše o „kraju američkog poretka“, i smatra da će novi međunarodni sistema karakterisati „stvaranje i upravljanje poretkom raznovrsnije i decentralizovano uz učešće sila u nastajanju, država, globalnih i regionalnih tela i transnacionalnih nedržavnih aktera“.<sup>21</sup> Čini se da je moguće i analitički validno uvažiti stanovište o postojanju većeg broja država koje će u budućnosti biti centri moći u okviru svetskih regiona, i od kojih će zavisiti glavnina interakcija koje se odvijaju na regionalnom nivou. To je na tragu razmišljanja Pitera Kacenštajna koji piše o regionalizaciji u svetu i „poroznim regionima“ čije države razvijaju njihovu unutrašnju dinamiku i istovremeno se nalaze u interakciji sa drugim regionima.<sup>22</sup> Međutim, dok Kacenštajn ističe poziciju tih regiona u sistemu koji vode Sjedinjene Države, u ovom radu ističem prednost posmatranja multipolarnog regionalizovanog sveta koji koristi prednosti „multipleks“ koncepta i, prema Ačarijinom shvatanju, omogućava značajniju ulogu „korisnicima“ (male države) sistema u odnosu na „proizvođače“ (velike sile) u prethodnim porecima tokom 20. veka.

### *Male države u svetu regiona*

Region je postao predmet trajnijeg interesovanja u naučnoj zajednici, koje se preselilo iz političke geografije, međunarodne ekonomije i srodnih disciplina u međunarodne odnose i studije bezbednosti. Prema Dejvidu Lejku i Patriku Morganu, „regioni su u suštinskom smislu značajnije mesto saradnje i sukoba nego što su bili u prošlosti“.<sup>23</sup> Piter Kacenštajn ide dotle da govori o „regionalnoj politici“ kao zameni za međunarodnu politiku.<sup>24</sup> Beri Buzan u studije bezbednosti uvodi regionalni nivo analize kao podsistemski, iako je Ronald Jalem još ranije spominjao (1982) da se taj nivo analize može dodati Volcovom sistemu međunarodne politike.<sup>25</sup> Buzanov teorijski okvir koji razvija u kasnijim radovima možemo okarakterisati kao *uključujući* jer se

19 Trine Flockhart, „Prepare for a ‘multipartner world’: reordering order“. DIIS policy brief, Copenhagen, 2014.

20 Barry Buzan, „A World Without Superpowers: Decentered Globalism“, *International Relations*, Vol. 25, No. 1, 2011, pp. 3–25, 3.

21 Amitav Acharya, *The End of American World Order*, o. c., pp. 7–8.

22 Uporedi sa Peter Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, o. c.

23 Lake and Morgan 1997, pp. 5, 7; citirano prema: Peter Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, o. c., p. 24.

24 *Ibidem*, p. 44.

25 Posle Singera, možda i najznačajniji teorijski tekst o nivoima analize napisao je Nikolas Onuf. Pogledati: Nicholas Onuf, „Levels“. *European Journal of International Affairs*, Vol. 1, No. 1, pp. 35–58. Takođe videti i Ronald J. Yalem. „International politics: The continuing search for theory“. *International Interactions*, Vol. 9, No. 3, pp. 235–257 (navedeno prema Filip Ejduš, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori, nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012).

zasniva na teorijskim pretpostavkama strukturalne teorije međunarodnih odnosa, dok istovremeno raskida sa državocentričnim pristupom međunarodnoj politici.<sup>26</sup> Međuodnos između različitih nivoa analize i celina bezbednosne dinamike koja se može uočiti preko više nivoa anlike, rečnikom teorije regionalnog bezbednosnog kompleksa naziva se bezbednosna konstelacija, i, prema Buzanu i Vejveru „da bi se mogao naslikati pravi portret međunarodne bezbednosti treba razumeti oba nivoa [regionalni i globalni] odvojeno, kao i interakciju koja postoji među njima“.<sup>27</sup> Stoga je regionalni nivo analize mesto na kojem se može uočiti najveći broj interakcija između država, bez obzira na njihovu veličinu, snagu i moć. Materijalni i nematerijalni kapaciteti, kao merljivi parametri, zajedno sa interesima čine da većina država svoje bezbednosne i političke interese ostvaruju na nižem, regionalnom nivou.<sup>28</sup> Za većinu država međunarodne bezbednosne interakcije i primarne pretnje bezbednosti i dalje su uže geografski uslovljene i potiču iz neposrednog susedstva – regiona. Ovde smatram da postoje dva razloga zašto male države nisu u mogućnosti da budu delatnici izvan mesnih bezbednosnih regiona: (a) manjak objektivnih materijalnih sposobnosti koje bi omogućile jedno trajnije i sistematično delovanje unutar drugih bezbednosnih regiona, i (b) subjektivna pozicija u kojoj se one samorazumevaju kao male ili slabe države, ili bivaju opažene od drugih aktera na isti način, pri čemu spoljašnji akteri svojim postupcima mogu pojačati ili smanjiti takva uverenja. Uostalom, delatništvo je svojstvo svakog aktera, a male države izvan tukididovskog diktuma o pravu jačeg ipak pronalaze načine da ostvaruju svoje ciljeve u svetskoj politici. Tako je moguće uočiti određene pravilnosti u ponašanju malih država, poput „vezivanja“ (binding), „skrivanja“ (hiding), ili „zaklanjanja“ (shelter) – što su tri najčešća izbora malih država kao racioanlnih aktera.<sup>29</sup> Međutim, male države pored svih ograničenja materijalnosti mogu nastupati i kao normativni akteri, ili se specijalizovati u određenim oblastima prakse.<sup>30</sup>

26 Detaljnije, u: Buzan, Barry, Charles Jones, and Richard Little, 1993, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press. Buzan sa saradnicima kasnije na drugom mestu pominje da postoji pet nivoa analize – međunarodni sistem, međunarodni podsistem, jedinice, podjedinice i pojedinci; Barry Buzan, Jaap De Wilde, and Ole Waever, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Reiner Publishers, Boulder, 1998, p. 5.

27 Barry Buzan and Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 4.

28 Buzan i Vejver ističu kriterijume za razlikovanje među globalnim i regionalnim silama – a koji se svode na domet i istrajnost projekcije njihove moći i priznanja statusa sile.

29 Pogledati o ovome u Anders Wivel, „On Small States in the European Union to the Scottish Parliament’s European and External Relations Committee“. Dostupno preko [www.scottish.parliament.uk/S4\\_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Meeting%20Papers/Anders\\_Wivel\\_written\\_evidence.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Meeting%20Papers/Anders_Wivel_written_evidence.pdf) (pristupljeno 20. avgusta 2015), pp. 1–2. Za viđenje ostalih tipičnih oblika spoljnopolitičkog ponašanja malih država, pogledati Jeanne A. K. Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Lynne Reiner Publishers, Boulder, p. 6.

30 Uporediti sa Christine Ingebritsen, „Norm Entrepreneurs: Scandinavia’s Role in World Politics“, *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No. 1, 2002, pp. 11–23.

### *Diskurzivno razumevanje multipolarnosti*

Ovaj tekst polazi od pretpostavke da materijalnost svetske politike predočava konkretne posledice – a to je promenljiva distribucija moći i sposobnosti između aktera. Ovde se ne raspravlja o karakteristikama multipolarnog sistema i njegovoj genezi, već se teži kroz analizu različitih diskursa i narativa malih država o njihovom položaju o promenljivoj prirodi poretka, te velikih i rastućih sila, doprineti kritičkom ispitivanju osmišljenih uloga malih država u određenim svetskim regionima. Države koriste takve diskurse ili su pod njihovim uticajem u kreiranju spoljne i bezbednosne politike jer ih shvataju kao „korisnike“ strukture ili njene proizvođače. U literaturi se mogu pronaći različiti primeri ovakvih govornih činova. Naprimera, Horhe Garzon navodi da je reč o „retorici u javnoj diplomatiji“, dok Dejvid Skot pronalazi normativne i strateške razlike u interpretacijama multipolarnosti koje imaju EU i Kina.<sup>31</sup> Analizirajući diskurse u ruskoj spoljnoj politici, Andrej Makaričev ističe da multipolarnost „dolazi iz sveta ideja“ i da se mogu zamisliti različiti „aranžmani“ u takvom poretku od čega zavisi odgovor na pitanje šta je subjekat u takvom sistemu.<sup>32</sup> Zato u nastavku treba ukazati na mogućnosti konceptualizacije multipolarnog poretka kao diskurzivnog prostora u kojem male države tumače značenja strukture koja je ispoljena u jeziku i praksama.

U knjizi *Diskurs, materijalnost, moć* Iver Nojman piše o „lingvističkom preokretu“ u nauci o međunarodnim odnosima i ukazuje na značaj metode analize diskursa i njene primene u empirijskim studijama.<sup>33</sup> U analizi diskursa, glavna jedinica analize je iskaz, koji se shvata kao jedan od „nosilaca socijalne situacije“. Za konstruktivistu Aleksandera Ventea moguće je zamisliti društvenu strukturu koja konstituiše jedinice i opredeljuje njihovo delovanje u svetu – pa su jezički iskazi (i diskursi) u vezi sa identitetima koji su izraz kolektivnosti i društvenosti.<sup>34</sup> Diskursi su, dalje nas podseća poststrukturalista Nojman na poziciju Jensa Bartelzona, „sistem koji može da proizvodi iskaze“, te da se oni sastoje od „reprezentacija“ ili predstava koje opisuju stvarnost ili je „proizvode“. <sup>35</sup> Zato je u analizi diskursa koji u sebi sadrži odnose moći i opise stvarnosti kroz reprezentacije potrebno ograničiti polje posmatranja na spoljnopolitički diskurs u okviru šireg političkog diskursa. Još preciznije posmatrano, u okviru ove metode, Nojman upućuje i na mogućnost

31 Pogledati: Jorge Garzon, *Multipolarity and the Future of Regionalism*, Working paper 264, GIGA, Hamburg. Dostupno preko: [/www.ciaonet.org/attachments/27713/uploads](http://www.ciaonet.org/attachments/27713/uploads) (pristupljeno 15. oktobra 2015); David Scott, „Multipolarity, Multilateralism and Beyond... ? EU-China Understandings of the International System“, o. c.

32 Andrey Makarychev, „Russia in a Multipolar World: Role Identities and Cognitive Maps“, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, Vol. 96, 2011, pp. 1–19.

33 Iver B. Nojman, *Značenje, materijalnost, moć: uvod u analizu diskursa*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, str. 12.

34 Aleksandar Vent, *Društvena teorija međunarodne politike*, o. c.

35 Iver B. Nojman, *Značenje, materijalnost, moć: uvod u analizu diskursa*, o. c., str. 22, 42, 72.

ispitivanja srodnih diskursa u različitim zemljama, što ćemo ovdje i učiniti posmatrajući recepciju i diskurs multipolarnosti u dve velike sile: Rusiji i Kini, i dve male države – Srbiji i Azerbejdžanu. Predstave multipolarnosti će biti analizirane u izabranim akademskim radovima, te uz reference na opažanje ovog procesa u strateškim i doktrinarnim dokumentima o spoljnoj i bezbednosnoj politici (npr. Strategija nacionalne bezbednosti, izjave i saopštenja zvaničnih institucija ili autorški tekstovi visokih državnih zvaničnika). Sva ova dokumenta čine ono što Nojman naziva „tekstualna materijalnost“ koja kroz svoje reprezentacije ima određene „socijalne rezonante“ koje utiču na njihovo „reprodukovanje kroz socijalne prakse“.<sup>36</sup> Budući da je diskurs konstitutivan za stvarnost, onda se i u oblasti međunarodnih odnosa mogu pronaći elementi ili načini na koje multipolarnost stvara određene preduslove za promenu prakse ili delovanja država. Zato će u nastavku više pažnje biti posvećeno raspakivanju diskursa multipolarnosti u njegovoj materijalnosti i u akademskim raspravama – uočavajući pritom ključne predstave tog procesa u Kini, Rusiji, Srbiji i Azerbejdžanu.

## DISKURZIVNA MULTIPOLARNOST: VELIKE SILE U SVETU REGIONA

### *Diskurs multipolarnosti u Kini*

Diskurs multipolarnosti je od konstitutivnog značaja za pozicioniranje Kine u međunarodnom sistemu. U zvaničnom diskursu, Kina je predstavljena kao akter koji ima interese u celom svetu te je njena „sudbina“ globalno uslovljena, što je iskazano u strategiji odbrane iz 2015. godine<sup>37</sup>:

„Sudbina Kine je vitalno uvezana sa sudbinom celokupnog sveta. Prosperitetan i stabilan svet pruža Kini prilike, dok miroljubivi rast Kine takođe nudi priliku za celokupan svet“

Ekonomski rast Kine praćen je i jačanjem političkih ambicija koje se očitavaju u shvatanju o pluralizaciji moći i njenoj globalnoj ulozi. Drugim rečima, zamišljanje drugačijeg poretka u kojem je Kina najveća svetska privreda, uz jačanje uticaja drugih država BRICS-a u jednom policentričnom ili multipolarnom međunarodnom sistemu za koji će, kako to primećuje Trine Flokhardt, biti zasnovan na „diplomaciji partnerstava“.<sup>38</sup> To bi bilo značajno drugačije od položaja Kine za vreme hladnog rata, ali i u vreme post-hladnoratovskog perioda u diskursima o „unipolarnom momentu“, ili „unimultipolarnosti“. Od početka ovog veka, Kina jača mrežu svojih partnerstava sa malim i velikim državama širom sveta. U zvaničnim dokumentima

36 *Ibidem*, str. 100, 109.

37 „China's Military Strategy“ (27 May 2015). Available from: [az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1267266.htm](http://az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1267266.htm) (pristupljeno 28. novembra 2015), autorov prevod.

38 Trine Flokhardt, „Prepare for a ‘multipartner world’: reordering order“, *o. c.*, p. 2.

se takva vrsta diplomatije i spoljnopolitičkog opštenja predstavlja kao izraz „novog tipa međunarodnih odnosa“ koji promovišu dobiti za sve uključene strane.

Ministar spoljnih poslova Kine Jang Jieci piše o viziji i praksi takvih međunarodnih odnosa:

„Kina je ponudila jasan odgovor na zahteve vremena. Kineski predsednik Ksi Đinping predložio je da radi na izgradnji novog tipa međunarodnih odnosa koji ističu saradnju u kojoj svi dobijaju, pri čemu je ovaj koncept izražen u političkim, ekonomskim, bezbednosnim, kulturnim i svim drugim aspektima saradnje Kine sa ostatkom sveta“<sup>39</sup>

Diskurs multipolarnosti se koristi kao sredstvo jezičke legitimacije nastojanja Kine da izgradi jedan novi sistem međunarodnih odnosa, koji se opisuje izrazima kao što su „ravnopravan“, „partnerstvo“, i njime Kina nastoji da delegitimise ono što rastuće sile i aspiranti na stvaranje drugačijeg poretka vide kao „dominaciju“ zapadnih zemalja.

Kina razume multipolarnost kao konstitutivnu činjenicu i nešto što je neizbežno,<sup>40</sup> pa zvanični Peking u skladu sa svojim strateškim planom teži konverziji ekonomske moći u politički uticaj i osnaženi status u međunarodnom sistemu koji bi odgovarao globalnim interestima Kine. Diskurs o multipolarnosti je kompatibilan i sa „civilizacijskim diskursom“ ističe kontinuitet i tradiciju kineske civilizacije u globalizovanom svetu koji karakteriše pluranost kultura i civilizacija. Ističe se i ideološki momenat u kojem Kina vidi svoj put prema daljem razvoju kao nezaustavljiv, te se u *Beloj knjizi o miroljubivom razvoju* (2011) može pronaći na više mesta jezik koji treba da pokaže moć Pekinga. Po tom viđenju reč je o nečemu što je strukturalno uslovljeno, tj. o „globalnom trendu koji hrli unapred“.<sup>41</sup> Pokazujući otvorenost prema svetu, Kina je spremna na saradnju i strateške političke odnose sa velikim državama (SAD, Rusijom i Evropskom unijom), dok sa ostalim manjim državama pre svega razvija odnose putem ekonomske saradnje. Na taj način Peking opaža i udaljenije svetske regione u kojima prvenstveno prepoznaje vodeće države (ili EU kao celinu), ili pak gleda na čitav kontinent kao celinu (npr. Afrika). Odnosi sa Evropskom unijom su od strateškog značaja, i na taj način Kina takođe doživljava regione centralne i istočne Evrope i Balkan. Diskurs saradnje se operacionalizuje kroz predstavu o novom putu svile („Belt and Road“) koji izrasta

39 Yang Jiechi, „A New Type of International Relations: Writing a New Chapter of Win-Win Cooperation“, *Horizons*, No. 4, 2015, pp. 12–19, 13.

40 „U današnjem svetu, globalni trendovi prema multipolarnosti i ekonomskoj globalizaciji se intenziviraju, a informatičko društvo ubrzano se rađa. Države su sve više povezane u zajednicu zajedničke dudbine. Mir, razvoj, saradnja i uzajamna korist postali su neodoljiva plima vremena, „China’s Military Strategy“, o. c., autorov prevod.

41 People’s Republic of China, „China’s Peaceful Development“, Beijng, September 2011. Available from: [www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content\\_1941354.htm](http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content_1941354.htm), (pristupljeno 12. novembra 2015).

u poseban geopolitički i geoekonomski diskurs koji je oblikovan u maniru kompleksne međuzavisnosti za „svetsku zajednicu“.<sup>42</sup> Ovaj projekat predstavlja priliku za tematizovanje odnosa Kine prema južnom Kavkazu i Balkanu, sa kojima se uspostavljaju odnosi i unapređuje ekonomska saradnja kroz izgradnju infrastrukture. Povezujući teme kao što su saradnja i mir u svetu sa razvojem, Kina oblikuje globalni spoljnopolitički diskurs koji teži da se predstavi kao kosmopolitski, uključiv i na ravnopravnim osnovama za sve aktere.<sup>43</sup> Kakvo je mesto za male države u tom diskursu? U *Beloj knjizi* se navodi sledeće<sup>44</sup>:

„Kina poštuje pravo svih ljudi u drugim zemljama da nezavisno izaberu svoj društveni sistem i put razvoja, i ona se ne meša u unutrašnje poslove drugih država. Ona se protivi praksi da veliki maltretiraju male i da jaki tlače slabe, kao i hegemonizmu i politici sile. Kina se zalaže za rešavanje sporova i sukoba putem razgovora i konsultacija tražeći zajedničko tle i ostavljajući po strani razlike. Ona ne nameće svoju volju drugima i postupa u skladu sa temeljnim interesima kineskog naroda i zajedničkim interesima svih naroda u svetu“

### *Odnosi Kine i centralne i istočne Evrope*

Odnosi Kine i Srbije početkom 21. veka se u javnom diskursu karakterišu kao dobri i prijateljski, obeleženi ekonomskom saradnjom i podrškom Pekinga nastojanjima Srbije u vezi sa pitanjem statusa Kosova, dok se nakon zvaničnih sastanaka najviših zvaničnika dve zemlje odnosi ocenjuju kao „na najvišem nivou“, te se unapređuju u skladu sa uspostavljenim strateškim partnerstvom.<sup>45</sup> Savremeni razvoj kinesko-srpskih odnosa može se posmatrati u kontekstu šire regionalne saradnje koju Kina ima sa 16 zemalja srednje i istočne Evrope i ciljeva Kine u Evropi. Na samitu održanom 2013. godine, izjava kineskog premijera Li Kečijanga ukazuje na spremnost za dalji

42 U dokumentu kineskog ministarstva spoljnih poslova je projekat „Belt and Road“ „u interesu svetske zajednice“ kao i da odražava „zajedničke ideale i nastojanja društava i predstavlja pozitivan poduhvat koji traga za novim modelima međunarodne saradnje i globalnog upravljanja“, te da će „dati pozitivnu energiju svetskom miru i razvoju“. People's Republic of China, „Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21<sup>st</sup>-Century Maritime Silk Road“, 20 March 2015. Available from: [az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1250221.htm](http://az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1250221.htm) (pristupljeno 12. novembra 2015).

43 O osnovama kineske spoljne politike i multilateralizmu u UN, videti npr. Tiewa Liu, „China and the 70 Years of the United Nations: Retrospect and Prospect“, MUNPlanet, 2. oktobra 2015. Available from: [/www.munplanet.com/articles/fridays-with-munplanet/china-and-the-70-years-of-the-united-nations-retrospect-and-prospect](http://www.munplanet.com/articles/fridays-with-munplanet/china-and-the-70-years-of-the-united-nations-retrospect-and-prospect) (pristupljeno 28. novembra 2015).

44 People's Republic of China, „China's Peaceful Development“, o. c.

45 Tanjug, „Dačić i Li: Odnosi Srbije i Kine na najvišem nivou“ *Večernje novosti*, 24. jul 2014. Dostupno preko: [/www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:502362-Dacic-i-Li-Odnosi-Srbije-i-Kine-na-najvisem-nivou](http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:502362-Dacic-i-Li-Odnosi-Srbije-i-Kine-na-najvisem-nivou) (pristupljeno 28. novembra 2015).

razvoj saradnje, koju Kina ostvaruje prvenstveno na ekonomskom planu – čime sprovodi svoju strategiju razvoja infrastrukture u sklopu izgradnje novog puta svile:

„Od Budimpešte do Varšave, a sada i do Bukurešta, od ekonomskog i trgovinskog foruma do sastanka šefova vlada, saradnja između Kine i države srednje i istočne Evrope prešla je dug put i ostavila jasne tragove. Siguran sam da će naša saradnja nastaviti da se konkretizuje i proširuje. Radujem se mojoj poseti srednjoj i istočnoj Evropi. Želim ljudima u državama srednje i istočne Evrope veću sreću.“<sup>46</sup>

Diskurs saradnje i ravnopravnosti u odnosima sa državama regiona koje učestvuju u realizaciji projekta potvrđuje se od početka ovih sastanaka 2012. godine, uz početak realizacije infrastrukturnih projekata – prvenstveno izgradnje željeznica i mostova. Samit Kine i 16 država CEE održan u Beogradu 2014. godine ukazuje na kontinuitet i dalje unapređivanje saradnje.

#### *Odnosi Kine i regiona južnog Kavkaza*

Odnosi sa državama južnog Kavkaza se ne doživljavaju kao značajan prioritet u Kini, i njeni interesi u ovom regionu su uglavnom plod širih spoljnopolitičkih ciljeva.<sup>47</sup> Posmatrači odnosa u ovom regionu ističu da zapadne zemlje (prvenstveno SAD i EU), Turska i Rusija, imaju vodeću reč u ekonomskoj saradnji sa Azerbejdžanom, dok se Kina nalazi tek na desetom mestu trgovinskih partnera Bakua – ističući prostor za dalji razvoj saradnje i realizaciju kineskih interesa u ovom regionu pre svega kroz projekat novog puta svile.<sup>48</sup> Na političkom planu, Kina vodi „balansiranu politiku“ i podržava suverenitet i teritorijalni integritet Azerbejdžana nad teritorijom Nagorno-Karabah, što je u skladu sa kineskim zalaganjem za poštovanje međunarodnog prava. Na geopolitičkom planu jačanje ekonomskog prisustva Kine može dovesti do jačanja i njenog političkog uticaja, a komentatori ističu značaj odnosa između Pekinga i Moskve i nadmetanja sa SAD u ovom regionu.<sup>49</sup>

46 Li Keqiang, „Greetings across rivers and mountains: Written on the Occasion of the Meeting of Heads of Government of China and Central and Eastern European Countries“, Ambasada NR Kine u R. Srbiji, 25. novembar 2013. godine. Dostupno preko: [rs.chineseembassy.org/eng/sgxx/sghd/t1102194.htm](http://rs.chineseembassy.org/eng/sgxx/sghd/t1102194.htm) (pristupljeno 4. novembra 2015), autorov prevod.

47 Pogledati: Mehmet Ogutcu, „China in the South Caucasus: Not a Critical Partnership But Still Needed“, in: Fuad Chiragov *et al.*, *The South Caucasus: Between Integration and Fragmentation*, SAM & EPC, Brussels and Baku, 2015, pp. 103–109, 103.

48 Trgovinska razmena iznosi 1,5 milijardi dolara u 2012. godini (navedeno prema Mehmet Ogutcu, „China in the South Caucasus: Not a Critical Partnership But Still Needed“, *o. c.*, p. 103).

49 *Ibidem*, p. 105.



### *Diskurs multipolarnosti u Rusiji*

Rusija u svom spoljnopoličkom diskursu iskazuje čvrst oslonac na koncept multipolarnosti koji je pretežno ukorenjen u realističkom viđenju sveta.<sup>50</sup> Njena spoljna politika se odvija u svetu koji ministar spoljnih poslova Sergej Lavrov naziva „policentričnim poretkom“.<sup>51</sup> Tokom 1990-ih godina ruska moć je bila u fazi opadanja u odnosu na sovjetski period, te je nastupio značajan vakuum moći koji je tek početkom 21. veka zaustavljen, a uloga Moskve je počela da se menja sa dolaskom Vladimira Putina na mesto šefa države. U nekim radovima, jačanje Rusije odvaja se od realističkog diskursa, pa je moguće govoriti o različitim „mentalnim mapama“ koje predstavljaju scenarija za delanje Rusije u multipolarnom svetu.<sup>52</sup> U strategiji nacionalne bezbednosti Rusije do 2020. godine, multipolarnost predstavlja kontekst u kojem Rusija treba da razvije svoju ulogu „svetske sile“ u „multipolarnim međunarodnim odnosima“.<sup>53</sup>

Zvanični i nezvanični diskursi o spoljnopoličkoj strategiji Rusije su raznovrsni, ali se mogu sažeti u onome što dobar poznavalac ruske spoljne politike Andrej Zagorski vidi kao tenziju „između multilateralnog poretka i sistema ravnoteže snaga“.<sup>54</sup> Prema Andreju Makaričevom, u ruskom spoljnopoličkom diskursu (zvaničnom i javnom), moguće je pronaći osam mogućih strategija pri čemu su za razumevanje odnosa prema malim državama korisni „civilizacijski“ i „multiregionalni“ diskursi. Prema ovom prvom, ruska pravoslavna civilizacija ima svoju posebnost i stoga ovo može poslužiti kao sredstvo za interpretaciju odnosa sa slovenskim i drugim narodima. Taj autor iznosi argument da civilizacijski diskurs igra ulogu u odnosima sa Azerbejdžanom i Gruzijom, dok isti diskurs poseduje potencijal aktivacije u svrhu razumevanja odnosa između Rusije i Srbije kao slovenskih zemalja. „Multiregionalni diskurs“ je svojstven zvaničnoj ruskoj spoljnoj politici i njegov istaknuti nosilac je ministar spoljnih poslova Sergej Lavrov koji je izneo zamisao „regionalnih rešenja za regionalne krize“ i potrebe učešća Rusije u različitim postsovjetskim i evropskim regionalizmima.<sup>55</sup>

50 Andrey Makarychev, „Russia in a Multipolar World: Role Identities and ‘Cognitive Maps’“, o. c., p. 2

51 Sergey, Lavrov, „Russia’s Priorities in Europe and the World“, *Horizons*, No. 2, 2015, pp. 12–20, 12.

52 Andrey Makarychev, „Russia in a Multipolar World: Role Identities and ‘Cognitive Maps’“, o. c., p. 3.

53 Prema strategiji nacionalne bezbednosti, cilj ruske spoljne politike je „transforming the Russian Federation into a world power, whose activity is directed at supporting the strategic stability and mutually beneficial partner relationships within the multipolar world“. Russian Federation, „National Security Strategy of the Russian Federation to 2020“, Moscow, 12 May 2009. Available from: [rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020](http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020) (pristupljeno 23. novembra 2015).

54 Pogledati Alvaro de Vasconcelos, „Multilateralising Multipolarity II: Between ‘self-interest’ and responsible power approach“, in: *Chaillot Paper*, No. 118, 2009, pp. 5–14, 11.

55 Andrey Makarychev, „Russia in a Multipolar World: Role Identities and ‘Cognitive Maps’“, o. c. pp. 8–9.

### *Odnos Rusije prema južnokavkaskom regionu i Balkanu*

U južnokavkaskom regionu Rusija je u ratu sa Gruzijom 2008. godine pokazala da je njeno blisko susjedstvo osetljiva zona u kojoj se ne trpi širenje spoljašnjih uticaja (npr. širenje NATO), pri čemu se takva politika prema Gruziji, a nešto manje prema Azerbejdžanu može okarakterisati kao balansiranje prema Zapadu. O tome svedoči i izjava premijera Rusije Dimitrija Medvedeva koji je 2008. godine izjavio da prostor oko svojih granica Rusija smatra „regionom u kojem ima privilegovane interese“.<sup>56</sup> Nakon proglašenja nezavisnosti Kosova u februaru 2008. godine, Rusija je aktivirala normativni diskurs o zaštiti međunarodnog prava, i kako jedan autor primećuje – u slučajevima priznavanja Severne Osetije i Abhazije, odnosno nepriznavanja Kosova vidljiv je konflikt između principa međunarodnog prava – nepovredivosti teritorije naspram prava na samoopredeljenje.<sup>57</sup> Šta nam ovo govori o značenjima multipolarnosti za Rusiju? Ona su konstitutivna za manevrisanje Rusije kao države koja teži regionalnoj premoći, u nastavku definisanja odnosa sa EU i Kinom. Diskurs multipolarnost širi prostor za legitimizaciju spoljne politike koja omogućava slobodu delovanja i konsolidaciju uticaja Rusije u njenom bližem susjedstvu.

Kakvi su odnosi Rusije i Srbije u 21. veku i kontekstu diskursa o multipolarnosti međunarodnih odnosa? Prema ruskom istoričaru Konstantinu Nikiforovu, „Balkan je za Rusiju ‘srednje inostranstvo’, strateški važan region“<sup>58</sup>, dok se srpsko-ruski odnosi percipiraju kao tradicionalno bliski i zasnovani na kulturnoj povezanosti, i značaju koji ima snabdevanje energentima iz Rusije. U narednom delu ćemo videti kako Srbija i Azerbejdžan opažaju i razumeju novonastajući poredak u kontekstu koji oblikuju moćniji akteri, što otvara prostor za ispitivanje tenzija koje nastaju između učinaka strukture i marginalizovanog delatništva malih država.

## **SPOLJNA POLITIKA MALIH DRŽAVA I DIKURSI O MULTIPOLARNOSTI**

Tipično ponašanje malih država, kako piše Džin Hej, karakteriše nizak nivo učesća u međunarodnim odnosima koje je uglavnom ograničeno na uže regionalne okvire, multilateralizam, i poštovanje međunarodnog prava. Takođe, u zavisnosti od konteksta i različitih činilaca, male države se u bezbednosnoj politici opredeljuju kako za savezništva i podršku velikih sila, tako i za neutralnost.<sup>59</sup> Od ovih pretpo-

56 Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, 2011, p. 27.

57 Andrey Makarychev, „Russia in a Multipolar World: Role Identities and ‘Cognitive Maps’“, *o. c.*, p. 15.

58 Konstantin Nikiforov, *Srbija na Balkanu u 20. veku*, Filip Višnjić, IGAM, Beograd, 2014, str. 227.

59 Pregledom literature, Džin Hej (Hey 2003, p. 5) utvrdila je da postoji 10 odlika spoljnopolitičkog ponašanja malih država, od kojih pomenute mogu biti nešto karakterističnije za slučajeve Srbije

stavki, regionalna koncentracija i korišćenje multilateralizma je očekivano, ali vredi posmatrati i odnose koje ove države imaju sa velikim silama koje su uključene u odnose u njihovim regionima u procesu multipolarizacije. Međutim, iako je moguće pronaći određene pravilnosti u ponašanju malih država, ne bi trebalo zanemariti mogućnosti odstupanja i „inovacije“. U nastavku sledi analiza na primerima spoljnih politika Srbije i Azerbejdžana u procesu multipolarizacije.

### *Srbija i multipolarizacija međunarodnih odnosa*

Spoljna politika Srbije posle 2000. godine pretežno je oblikovana oko cilja njenog ulaska u međunaordno društvo, koristeći okvir evropske integracija kao protivtežu politici za vreme Miloševićevog režima tokom decenije koja je prethodila. Priča o spoljnopolitičkoj transformaciji Srbije može se okarakterisati kao nastojanje da se pronađe novi identitet države u procesu izgradnje države. Fleksibilnost i svest o promenljivom međunarodnom okruženju postali su integrisani u spoljnopolitičku koncepciju SRJ (i Srbije) na početku 21. veka – uz izraženu spremnost da pored orijentacije prema EU bude okrenuta saradnji i ostvarivanju svojih interesa u razvoju odnosa sa „Rusijom SAD, Kinom, Japanom, Indijom i drugim državama, kao i regionalnim organizacijama“.<sup>60</sup> Na taj način je napravljen diskurzivni i praktični diskontinuitet sa politikom autoritarnog režima Slobodana Miloševića, ali i postavljena osnova za pragmatičniju i osmišljeniju politiku u skladu sa identitetom male države u međunarodnim odnosima – pre svega imajući na umu poziv na pametniju spoljnu politiku koja se zasniva na regionalnom fokusu, evropskoj integraciji i uravnoteženom odnosu sa velikim i rastućim silama. U strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije iz 2009. godine multipolarnost je prepoznata kao kontekst i tip okruženja u kojem se odvijaju savremeni međunarodni odnosi. Tačnije, to okruženje je određeno kao „multipolarno i multilateralno“ što ukazuje na dvojnost diskursa i svest o položaju male države koja može da se snalazi u multilateralnim organizacijama, ali da istovremeno sama nasleđuje efekte koje

---

i Azerbejdžana. Svakako je moguće utvrditi i razlike, odnosno odstupanja u načinu ponašanja. Ista autorka odgovara na ovo pitanje na sledeći način: „odgovor zavisi od toga da li naučnici mogu utvrditi ulsove pod kojim male države biraju ponašanja koja im stoje na raspolaganju... Te razlike u ponašnju mogu biti u velikoj meri objašnjene ideologijom ili preferencama spoljnopolitičkih odlučilaca, kao i tematskim oblastima koje se razmatraju“, i dodaje da „ovo ne znači da veličina države (malenost, eng. smallness) ne utiče na spoljnu politiku, već samo to da uticaj nije jednolično usmeren“. Pogledati u Jeanne A. K. Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, o. c., p. 6.

60 Pogledati izlaganje saveznog ministra za inostrane poslove Gorana Svilanovića u Saveznoj skupštini SRJ, 24. oktobra 2001, u: Nataša Dragojlović, Stanislav Sretenović, Dragan Đukanović, Dragan Živojinović (ur.), *Spoljna politika Srbije: Strategije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 288.

postavlja struktura koju dominantno određuju velike sile.<sup>61</sup> Odnosi sa EU su od strateškog značaja, ističu se bliski odnosi sa Rusijom potreba za unapređenjem odnosa sa SAD, kao i „prođublivanje bliskih veza sa Narodnom Republikom Kinom, Indijom i Brazilom“, čime se Srbija deklarativno pozicionira za otvorenu saradnju u multipolarizujućem svetu.<sup>62</sup>

Iako je pridruživanje EU istaknuto kao glavni spoljnopolitički prioritet Srbije, njeni nasleđeni i nerazrešeni unutrašnji problemi, pre svega u vezi sa statusom i proglašenjem nezavisnosti Kosova, uticali su i na dinamiku spoljne i bezbednosne politike – što se očitava na diskurzivnom terenu u stavovima političkih elita. Posle 2006. godine, Srbija obnavlja svoju državnost, i jača odnose sa Rusijom, te sprovodi aktivnu i raznovrsnu diplomatsku delatnost – što je u skladu sa nekim teorijskim očekivanjima da su male države spremne na preuzimanje rizika u slučaju kada su predočene sa značajnim rizicima i osećaju se ugroženo.<sup>63</sup>

Diskurs o vojnoj neutralnosti zauzeo je značajno mesto u političkom prostoru nakon 2007. godine, čime je stvoren određeni manevarski prostor i za ispitivanje mogućnosti za učešće u određenim vidovima evroazijskih integracija i izvan marginalnih diskursa. Srbija vodi balansiranu spoljnu politiku i prema sukobu u Ukrajini.<sup>64</sup> Srpsko-kineski odnosi su doživeli značajan zamah u periodu posle 2009. godine i nakon zaključivanja sproazuma o strateškom partnerstvu – uz ekonomske projekte u oblasti izgradnje putne infrastrukture i sektoru energetike, a Beograd je 2014. bio domaćin samita Kine i 16 država centralne i istočne Evrope (CIEZ), što svedoči i o jačanju političkih veza dve zemlje<sup>65</sup>. Ovo bi se moglo tumačiti pre svega kao plod uticaja strukturnih sila multipolarizacije i širenja uticaja Kine u regionu. Promene u prirodi međunarodnog poretka otvaraju i prostor za promišljanje i ispitivanje mogućnosti za vođenje multidimenzionalne spoljne politike, kao i fleksibilnosti i autonomije u spoljnoj politici malih država.

61 Pogledati: Strategija nacionalne bezbednosti RS, 2009, str. 4. Takođe, prihvaćen je i kontekst složene međuzavisnosti savremenog sveta.

62 Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, 2009, str. 18.

63 Jeanne A. K. Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, o. c.

64 O ovome, npr., u Dragan Đukanović i Dušan Gajić. „Evroazijske bezbednosne integracije i bezbednost Balkana i Srbije“, *Međunarodni problemi* Vol. 64, No. 1, 2012, str. 53–66, 55. Za analizu vojne neutralnosti Srbije i pozicije prema sukobu u Ukrajini, pogledati Filip Ejđus, „Serbia' Military Neutrality: Origins, Effects and Challenges“, *Croatian International Relations Review*, Vol. 20, No. 71, 2014, pp. 43–69.

65 Tanjug, „Ekonomska saradnja Srbije i Kine sve jača“, *Blic*, 14. decembar 2014. Dostupno preko: [www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/519263/PARTNERSTVO-Ekonomska-saradnja-Srbija-i-Kine-sve-jaca](http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/519263/PARTNERSTVO-Ekonomska-saradnja-Srbija-i-Kine-sve-jaca) (pristupljeno 29. novembra 2015).

### *Azerbejdžan i multipolarizacija međunarodnih odnosa*

Položaj Azerbejdžana određen je složenom geopolitičkom konstelacijom i odnosom snaga između Rusije, Turske, Irana, EU i Sjedinjenih Država, pa zato ova država vodi „multidimenzionalnu i balansiranu spoljnu politiku“<sup>66</sup> Kao jedno od njenih načela ističe se održavanje otvorenosti odnosa prema Evropi i Aziji u nastojanju da se održi protok energenata i trgovina. Kako je onda moguće tumačiti značenje multipolarnosti za ovu zemlju? Posle raspada Sovjetskog Saveza i nastanka geopolitičkog vakuuma, Azerbejdžan je otvorio pristup zapadnim kompanijama i ekonomskim interesima u oblasti naftne industrije, što nije nailazilo na otpor Rusije koja je u tom periodu bila opterećena unutrašnjim problemima.<sup>67</sup> Odnos zamrznutog sukoba zbog teritorije Nagorno-Karabaha sa susednom Jermenijom pokazuje svu složenost postsovjetske regionalne bezbednosti. Kada je reč o odnosima sa Rusijom, oni su zvanično na nivou strateškog partnerstva, i prošireni su kroz mrežu evropskih i drugih regionalnih organizacija.<sup>68</sup> U akademskom diskursu odnosi sa Rusijom definišu se kao „pragmatični“, i značajna su determinanta spoljne politike Azerbejdžana, a odvijaju se u bilateralnim i okvirima postsovjetskih i evropskih regionalizama. Multipolarnost i održavanje ravnoteže snaga u kavkaskom regionu ide u prilog Azerbejdžanu, koji je svoju bezbednost vezao za energetska stabilnost i interese zapadnih zemalja – pri čemu je ekonomska saradnja glavni prioritet ove postsovjetske zemlje. Kada je reč o odnosima sa Kinom, njihov uspon se manifestuje kroz višestruki porast investicija i privredne razmene, pri čemu Peking poštuje teritorijalni integritet Azerbejdžana. Prostora za dalji razvoj odnosa ima i on se pre svega vidi u okviru projekta kopnenog i pomorskog novog puta svile – koji je viđen kao podsticaj privrednom rastu u ovom regionu kao i na globalnom nivou. Ovo je u skladu sa narativom o smeštenosti Azerbejdžana između istoka i zapada, kao i težnjama da se integriše u zapadne političke i ekonomske strukture.

U Strategiji nacionalne bezbednosti Azerbejdžana iz 2007. godine iznet je niz normativnih tvrdnji koje ovu zemlju približavaju evropskom diskurzivnom prostoru. Složen i značajan geostrateški položaj obeležen je svešću o značaju međunarodnog prava i pružanjem podrške konceptu socijetalne bezbednosti. Na nivou društva, diskurs razvoja i multipolarnosti sprema osnovu za emancipaciju

66 Republic of Azerbaijan, „National Security Concept of the Republic of Azerbaijan“, Available from: [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=154917](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=154917) (pristupljeno 3. novembra 2015), p. 3.

67 *Ibidem*, p. 13. Takođe, pogledati i Paul Kubicek, „The Commonwealth of Independent States: An Example of Failed Regionalism?“, *Review of International Studies*, Vol. 35, No. S1, 2009, pp. 237–256, 245.

68 Zanimljivo je da ruski predsednici nisu posećivali Azerbejdžan između 1991. i 1999. godine što govori o stanju strateškog vakuuma i periodu koji su druge države iskoristile za jačanje svog uticaja u ovoj zemlji (i promovisanje svojih geoekonomskih interesa). Pogledati više u Farhad Mammadov, „Azerbaijan's foreign policy – A new paradigm of careful pragmatism“, *o. c.*, p. 34.

politike i širih društvenih ciljeva u procesu izgradnje nacije. Na kulturnom planu, može se reći da meka moć i veliki projekti povezivanja sa evropskim aktivnostima predstavljaju veliku strategiju Azerbejdžana – preko javne diplomatije do ulaganja u promovisanje nacionalnog brenda. Razvoj bilateralnih odnosa između Srbije i Azerbejdžana se iz ove perspektive može posmatrati u kontekstu rastućih azerbejdžanskih aktivnosti na kulturnom i ekonomskom planu u inostranstvu, što je praćeno i nagoveštajem razvoja privredne saradnje.<sup>69</sup> Sveukupno, može se izneti ocena da je multipolarnost kontekst koji odgovara daljem razvoju smisla za međunarodno delatništvo Azerbejdžana sa svim zainteresovanim državama uz razvoj bilateralnih odnosa, imajući u vidu balansiranost i višedimenzionalnost spoljne politike prema EU, SAD, Rusiji i Kini, kao i regionalnim akterima Turskom i Iranom.

### ZAKLJUČAK: PREMA UNAPREĐIVANJU „STVARNOSTI MALIH DRŽAVA“ U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA

Neke od tipičnih odlika spoljnopolitičkog ponašanja malih država, kako primećuje Džin Hej (2003), jesu orijentisanost na uže regionalno područje, stavljanje naglasaka na međunarodno pravo, te izbor neutralnih pozicija i zaštite od strane velikih sila.<sup>70</sup> Međutim, ovde možemo uputiti i na značajne izuzetke. Primeri Azerbejdžana i Srbije pokazuju da obe države ukazuju na značaj poštovanja međunarodnog prava, ali nisu nužno orijentisane samo na njegovu primenu u svojim mesnim regionima. Azerbejdžan, doduše, iskazuje određen stupanj rezervisanosti u bilateralnim odnosima, iako u poslednje vreme istupa u značajnije kampanje koje trebalo da pošalju pozitivnu sliku o Azerbejdžanu u svet (npr. Evrovizija 2012, i sportske Evropske igre 2015). Valja se takođe zapitati u kojoj su meri ove dve države uslovljene međunarodnom strukturom, i koliko su one spremne da istupaju u skladu sa svojom voljom i u kojim ograničenim domenima prakse. Dok je načelno zalaganje za međunarodno pravo ono što stvara utisak o delatništvu – pogotovo u slučaju Srbije – moramo razjasniti šta bi moglo značiti da država dela u međunarodnim odnosima. Inspiraciju za razmišljanje o ovom problemu nudi rad Rite Flojd o normativnoj teoriji sekuritizacije u kome se polazi sa liberalne teorijske osnove koja upućuje na zaključak da nije moguće imati punu slobodu delanja. Ako je ovo tačno, onda je subjektu na raspolaganju samo ograničena mogućnost izbora između unapred omeđenih opcija – što mu ostavlja „autonomiju“ delanja.<sup>71</sup> Prema tome,

69 O procesu izgradnje nacije u Azerbejdžanu i stvaranju diskurzivnog prostora koji ima za cilj prevazilaženje diskursa o sukobu prema produktivnim kulturnim strategijama i javnoj diplomatiji, pogledati u Ismaylov, Murad. 2012. „State, Identity, and the Politics of Music: Eurovision and Nation-Building in Azerbaijan“, *Nationalities Papers*, Vol. 40, No. 6, 2012, pp. 833–851.

70 Jeanne A. K. Hey, *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, o. c., p. 5.

71 Uporediti sa Rita Floyd, „Can securitization theory be used in normative analysis? Towards a just securitization theory“, o. c., pp. 431–432.

ako koncept delatništva povežemo sa autonomijom onda prihvatamo određenu institucionalnu uslovljenost delatništva malih država. Međutim, male države mogu delovati u međunarodnoj politici i ostvariti svoje nacionalne interese putem određivanja prioriteta u multilateralnim organizacijama (npr. Irska u Savetu bezbednosti UN) ili u specijalizovanim oblastima prakse (tzv. niše – skandinavske zemlje kao normativni akteri).<sup>72</sup> Proces multipolarizacije mogao bi otvoriti mogućnosti za preosmišljanje prostora za delovanje „Liliputanaca“ svetske politike, koji treba da budu spremni na stalno učenje i propitivanje sopstvenog položaja u regionalnom i globalnom kontekstu. U skladu s tim, i teorije međunarodnih odnosa bi trebalo da u većoj meri stvaraju diskurzivno okruženje koje pogoduje unapređenju jedne takve „stvarnosti malih država“ – što bi ontološka i epistemološka refleksivnost mogle omogućiti.

#### BIBLIOGRAFIJA

- Acharya, Amitav, „The Emerging Regional Architecture of World Politics“, *World Politics* Vol. 59, No. 4, pp. 629–652.
- Acharya, Amitav, *The End of American World Order*, Polity Press, Cambridge, 2014.
- Buzan, Barry, Jaap De Wilde, and Ole Waever, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Reiner Publishers, Boulder, 1998.
- Buzan, Barry and Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Buzan, Barry, „A World Without Superpowers: Decentered Globalism“, *International Relations* Vol. 25, No. 1, 2011, pp. 3–25.
- Carlsnaes, Walter, „Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis“, *International Studies Quarterly*, Vol. 36, 1992, pp. 245–270.
- Christmas-Moller, Wilhelm, „Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion“, in: Otmar Holl (ed.) *Small States in Europe and Dependence*, Braumuller, Vienna, 1983, pp. 35–53.
- Dragojlović, Nataša; Stanislav Sretenović; Dragan Đukanović; Dragan Živojinović (ur.), *Spoljna politika Srbije: Stratigije i dokumenta*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010.
- Đukanović, Dragan; Dušan Gajić, „Evroazijske bezbednosne integracije i bezbednost Balkana i Srbije“, *Međunarodni problemi*, Vol. 64, No. 1, 2012, str. 53–66.
- Ejdus, Filip, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori, nivoi*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Ejdus, Filip, „Serbia' Military Neutrality: Origins, Effects and Challenges“, *Croatian International Relations Review*, Vol. 20, No. 71, 2014, pp. 43–69.
- Flockhart, Tine, „Prepare for a 'multipartner world': reordering order“, Copenhagen: DIIS policy brief, 2014.

72 O ovome pogledati, npr. Baldur Thorhallsson, „Small States in the UN Security Council: Means of Influence“, *The Hague Journal of Diplomacy*, No. 7, 2012, pp. 135–160; Christine Ingebritsen, „Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics“, o. c.

- Floyd, Rita, „Can securitization theory be used in normative analysis? Towards a just securitization theory“, *Security Dialogue* Vol. 42, No. 4–5, 2011, pp. 427–439.
- Jorge Garzon, *Multipolarity and the Future of Regionalism*, Working paper 264, GIGA, Hamburg. Dostupno preko: /www.ciaonet.org/attachments/27713/uploads (pristupljeno 15. oktobra 2015).
- Hey, Jeanne A. K., *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, Lynne Reiner Publishers, Boulder, 2003.
- Hurrell, Andrew, „One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society“, *International Affairs*, Vol. 83, No. 1, 2007, pp. 127–146.
- Ingebritsen, Christine. 2002, „Norm Entrepreneurs: Scandinavia’s Role in World Politics“, *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No. 1, pp. 11–23.
- Ismaylov, Murad, 2012, „State, Identity, and the Politics of Music: Eurovision and Nation-Building in Azerbaijan“, *Nationalities Papers* Vol. 40, No. 6, 2012, pp. 833–851.
- Jiechi, Yang, „A New Type of International Relations: Writing a New Chapter of Win-Win Cooperation“, *Horizons* No. 4, 2015, pp. 12–19.
- Katzenstein, Peter, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2005.
- Makarychev, Andrey, „Russia in a Multipolar World: Role Identities and Cognitive Maps“, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, No. 96, 2011, pp. 1–19.
- Keohane, Robert, „Lilliputians’ Dilemmas – Small States in International Politics“, *International Organization*, Vol. 23, 1969, pp. 291–310.
- Kovačević, Marko, „Regional Security in a Changing World“, *Journal of Regional Security*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 175–181.
- Kubicek, Paul, „The Commonwealth of Independent States: An Example of Failed Regionalism?“ *Review of International Studies*, Vol. 35, No. S1, 2009, pp. 237–256.
- Kupchan, Charles, *No One’s World: The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, New York, 2012.
- Lavrov, Sergey, „Russia’s Priorities in Europe and the World“, *Horizons* 2, 2015, pp. 12–20.
- Liu, Tiewa, „China and the 70 Years of the United Nations: Retrospect and Prospect“, MUNPlanet, 2. oktobra 2015. Available from: [www.munplanet.com/articles/fridays-with-munplanet/china-and-the-70-years-of-the-united-nations-retrospect-and-prospect](http://www.munplanet.com/articles/fridays-with-munplanet/china-and-the-70-years-of-the-united-nations-retrospect-and-prospect) (pristupljeno 28. novembra 2015).
- Mammadov, Farhad, „Azerbaijan’s foreign policy – A new paradigm of careful pragmatism“, in: Fuad Chiragov *et al.*, *The South Caucasus: Between Integration and Fragmentation*, SAM & EPC, Brussels and Baku, 2015, pp. 27–36.
- Mahbubani, Kishore, *The Great Convergence: Asia, the West and the Logic of One World*, Public Affairs, New York, 2013.
- Mankoff, Jeffrey, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, 2011.
- Nikiforov, Konstantin, *Srbija na Balkanu u 20. veku*, Filip Višnjić, IGAM, Beograd, 2014.
- Nojman, Iver B., *Značenje, materijalnost, moć: uvod u analizu diskursa*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009.
- Nolte, Detlef, „How to compare regional powers: analytical concepts and research topics“, *Review of International Studies*, Vol. 36, 2010, pp. 881–901, 882.



- Ogutcu, Mehmet, „China in the South Caucasus: Not a Critical Partnership But Still Needed“, in: Fuad Chiragov *et al.*, *The South Caucasus: Between Integration and Fragmentation*, SAM & EPC, Brussels and Baku, 2015, pp. 103–109.
- Scott, David, „Multipolarity, Multilateralism and Beyond...? EU-China Understandings of the International System“, *International Relations*, Vol. 27, No. 1, str. 30–51.
- Scott, David, „EU-China Discourse on Multipolarity and Multilateralism: Mutual Interaction?“, *European Foreign Affairs Review* 19(S): 19–34.
- Thorhallsson, Baldur, 2012, „Small States in the UN Security Council: Means of Influence“, *The Hague Journal of Diplomacy*, No. 7, pp. 135–160.
- Vasconcelos, Alvaro, „Multilaterlising Multipolarity II: Between ‘self-interest’ and responsible power approach“, in: *Chaillot Paper* No. 118, 2009, pp. 5–14.
- Vent, Aleksandar, *Društvena teorija međunarodne politike*, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, 2014.
- Wight, Colin, *Agents, Structures, and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Wivel, Anders, „On Small States in the European Union to the Scottish Parliament’s European and External Relations Committee“, 6 February 2014. Available from /www.scottish.parliament.uk/S4\_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Meeting%20Papers/Anders\_Wivel\_written\_evidence.pdf (pristupljeno 20. avgust 2015).
- World Bank, „Multipolarity: The New Global Economy“, Global Development Horizons report. Washington D. C., 2011.

#### Dokumenti

- People’s Republic of China, „China’s Peaceful Development“, Beijing, September 2011. Available from: [www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content\\_1941354.htm](http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content_1941354.htm), (pristupljeno 12. 11. 2015).
- People’s Republic of China, „Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21<sup>st</sup>-Century Maritime Silk Road“, 20 March 2015. Available from: [/az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1250221.htm](http://az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1250221.htm) (pristupljeno 12. novembra 2015).
- People’s Republic of China, „China’s Military Strategy“ (27 May 2015). Available from: [az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1267266.htm](http://az.china-embassy.org/eng/xwdt/t1267266.htm) (pristupljeno 28. novembra 2015).
- Keqiang, Li, „Greetings across rivers and mountains: Written on the Occasion of the Meeting of Heads of Government of China and Central and Eastern European Countries“, Ambasada NR Kine u R. Srbiji, 25. novembar 2013. Dostupno preko: [rs.chineseembassy.org/eng/sgxx/sghd/t1102194.htm](http://rs.chineseembassy.org/eng/sgxx/sghd/t1102194.htm) (pristupljeno 4. novembra 2015).
- Republic of Azerbaijan, „National Security Concept of the Republic of Azerbaijan“, Approved by Instruction No. 2198 of the President of the Republic of Azerbaijan on 23 May 2007. Available from: [www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=154917](http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=154917) (pristupljeno 3. novembra 2015).
- Russian Federation, „National Security Strategy of the Russian Federation to 2020“, Moscow, 12 May 2009. Available from: [rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020](http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020) (pristupljeno 23. novembra 2015).

Marko Kovačević

„SMALL STATES IN A WORLD OF REGIONS AND THE  
CHALLENGES OF MULTIPOLARIZATION OF INTERNATIONAL  
RELATIONS AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY“

ABSTRACT

In academic discussions and political discourse on multipolarity at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, great and emerging powers are perceived as major subjects of change, as well as the users of a transforming regionalized international system of states. On the other hand, small states have been sidelined in considering of the initial phase of the process of redistribution of economic power and the effects that the resulting political status-seeking may have in an altered international system. By dominantly focusing on structural effects of power distribution, IR research fails to provide for a more nuanced understanding of state agency and dynamics that is constituted by many, more or less important, ‘pawns of international politics’ or able Lilliputians – with their positions and roles in the processes of globalization and internationalization under different political, economic and security regionalisms. Drawing from the literatures on theories of IR, small states and regional security, this paper proceeds in two directions. Firstly, by considering various meanings of multipolarity – from its materiality, to its ideational and discursive structure – it is possible to position states vis-a-vis what meaning of this concept is dominant in their political discourses. Secondly, in the context of a wider European regionalism, and post-Yugoslav and Caucasus regions more specifically, dimensions and characters of the relations of China and Russia with the small states in the two regions are explored. On the example of Serbia and Azerbaijan and shaping of their foreign policies in relations with the European Union, Russia, and China, an assessment of the extent and constraints of the agency of small states in international context is provided.

**Key words:** International Relations, multipolarity, regional security, discourse, agency, Serbia, European Union, Russia, China, Azerbaijan.

POGLAVLJE IV

VELIKI RAT  
– NEDOVRŠENA PROŠLOST



**Radmila Nakarada**  
 Fakultet političkih nauka  
 Univerzitet u Beogradu

## SRBIJA 1914. I 2014 – SLIČNOSTI IZAZOVA

### UVOD

Postoji širok konsenzus da je Prvi svetski rat po svojim razornim posledicama događaj koji se izdvaja u ljudskoj istoriji. Zbog svoje zamašnosti on se smatra generatorom potonjih kriza koje su osenčile ceo dvadeseti vek. E. Hobsbaum<sup>1</sup> je mišljenja da Prvi svetski rat predstavlja slom zapadne civilizacije devetnaestog veka i povratak u varvarstvo čime je započelo razdoblje katastrofe koje je trajalo do 1945. godine. Dž. F. Kenan je takođe smatrao da je reč o „izuzetno uticajnoj katastrofi čovečanstva“<sup>2</sup> a Henri Džejms je opisao rat kao „ponor krvi i tame“<sup>3</sup>, dok je Čerčil ocenio da je reč o „neprevaziđenoj drami“. Norman Dejvis je istakao da je Prvi svetski rat predstavljao titansku katastrofu te su i njegovi uzroci sličnih razmera.

Za Srbiju Prvi svetski rat je bez sumnje predstavljao katastrofu. I sumarni bilans posledica to potvrđuje, ako se uzme u obzir da je Srbija imala najveće ljudske žrtve, da je izgubila gotovo trećinu stanovništva, da je ekonomski ruinirana (uništena/opljackana je njena industrija, rudno bogatstvo i infrastruktura) i da su kulturna dobra važna za njen identitet sistematski razarana.<sup>4</sup> Imajući u vidu razmere uništenja, mogli bi parafrazirajući A. Tojnbi da kažemo da Prvi svetski rat spada u prekomerni tip izazova na koje je teško kreativno odgovoriti. Ako imamo na umu otomansku okupaciju i ratove koji su mu prethodili, kao i (Drugi svetski) rat koji je usledio možemo zaključiti da je Srbija bila izložena ekstremnom nasilju i da je to svakako činjenica koja sudeluje u konstituisanju njenog identiteta.

1 Eric Hobsbaum, *Age of Extremes 1914–1991*, London, Abacus, 1995, p. 6–13.

2 Navedeno prema Imanuel Geiss, *War and Empire in the Twentieth Century*, Thomas Callander Memorial Lectures in the University of Aberdeen, Aberdeen, 1982.

3 Navedeno prema Oliver Stone, Peter Kuznick, *The Untold History of the United States*, Ebury Publishing, 2012, p. 5.

4 Slobodan Vuković, *Srpsko društvo i ekonomija (1918–1922)*, Sremski Karlovci, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 2012, str. 46–58.

Sa stanovišta razmotavanja i prevladavanja njegovih globalnih posledica Prvi svetski rat je još uvek nedovršen. Kako kaže F. Furedi: „Mi koji imamo jake kulturne veze sa istočnim delom Evrope, nikad nećemo sasvim poverovati da će se ono što je započelo 1914. ikada završiti“ (viii). Zamašnost uništenja, trauma nije u potpunosti potisnuta novim krugovima razvoja kao i što razumevanje njegovih uzroka ni posle sto godina ne prestaje da bude „Work in progress“. Iako zvući idealistički, smatramo da bi se posledice Prvog svetskog rata mogle dubinski prevladati, njegova istorija dovršiti, samo kada bi se rat eliminisao kao instrument rešavanja sukoba među državama. Međutim, novi ratovi se otvaraju i u novom veku, a stari postaju deo „ratova za istinu“. Brojna nova tumačenja koja su se pojavila povodom stogodišnjice početka Prvog svetskog rata, delom predstavljaju saobražavanje tumačenja njegovih uzroka sa današnjim političkim potrebama. Kroji se novi poredak krivice, obnavljaju se dehumanizujući stereotipi. Prividno na terenu nauke, insistira se da pored strukturalnih objašnjenja uzroka, treba adekvatno oceniti i domašaj jedinstvenog simboličkog događaja, kao što je atentat Gavrila Principa.<sup>5</sup> Drugim rečima, njegov čin je neposredni uzrok svetske katastrofe, klanice koja je usledila. Ili, se uspostavlja linija kontinuiteta između odgovornosti Srbije za veliki evropski greh izbijanje Prvog svetskog rata (jer je navodno podržavala „Mladu Bosnu“), kao i za nedavne sukobe na tlu bivše Jugoslavije. Preraspodela krivice, odgovornosti neretko umanjuje ulogu Nemačke i Austro-Ugarske, a uvećava Srbije i Rusije.

Pojedini autori su se bavili i utvrđivanjem pouka koje 1914. nosi za 2014. koristeći analogije da pojedine sadašnje aktere smeste s onu stranu civilizovanih država. Recimo, E. Gerc i J. Lupu, kao i Ričard J. Evans ističu da analogije sledeće vrste nose upozoravajuće sadržaje. Danas hegemonija SAD bleđi kao što je to bio slučaj sa Velikom Britanijom krajem 19. veka, što je otvorilo prostor za pojavu rival-skih država u usponu koje su smatrale da im je uskraćen adekvatan međunarodni status. Tada je to bila Nemačka (posebno odgovorna za Prvi svetski rat), danas je to Kina (potencijalni izazivač novog rata). Zatim, Velika Britanija kao i SAD danas su bile demokratske države, dok su tadašnja Nemačka i današnja Kina autoritarne. Kao što je Nemačka potraživala teritorije u Africi, tako Kina pretenduje na ostrva u Istočnom kineskom moru. Bliski istok danas zamenjuje jučerašnji Balkan po konfliktnom potencijalu. Zatim, rat po njima nije izbio uprkos ekonomskoj povezanosti/međuzavisnosti, već upravo zbog onih država koje nisu bile ekonomski integrisane, dakle zemlje Istočne Evrope/Balkana. Danas ulogu tadašnje Istočne Evrope ima Rusija, koja nema načina da napreduje osim ratom.<sup>6</sup> Mešavina analize i predrasudnog učitavanja prepoznatljiva je u naznačenim analogijama.

5 Christopher Clark, „The Actuality of the Past“, *Horizons*, Autumn 2014/issue no. 1, p. 32.

6 E. Gartzke, Y. Lupu, „What World War I can tell us about international commerce and war today?“, *Washington Post*, April 1 2014  
Richard J. Evans, *Before the First World War: what can 1914 tell us about 2014?* *New Statesman*, 23 January 2014, [www.newstatesman.com](http://www.newstatesman.com).

Zabrinjavajuća (nenameravana) podudarnost, se, međutim, pojavljuje na drugoj strani. U trenutku kada se obnavlja sećanje na početak Prvog svetskog rata, počela je da se pominje mogućnost obnavljanja hladnog rata i izbijanje Trećeg svetskog rata na tragu krize u Ukrajini i Siriji. Nakon sabranih mišljenja o Prvom svetskom ratu kao ogromnoj katastrofi u 20. veku, pomenute najave još jednom potvrđuju da nije na pomolu odlučujući otklon prema ratu kao takvom. Drugim rečima, mogućnost Trećeg svetskog rata izronila je na površinu nakon tolikih epizoda varvarstva i kataklizmi, i to ne kao predupređujuća bojazan koja će mobilisati napore za nenasilne pristupe, već kao (poželjna) nužda. Stari pristup da manje civilizovane države razumeju samo argumente oruđa odjekuju u recimo, oceni Timoti Garton Aša koji povodom ukrajinske krize izlaže argumente u Gardijanu u prilog tome zašto se sa Putinom mora vojno obračunati. Dakle, sećanje na katastrofu obnavlja se istovremeno sa njenim zaboravom, i matrica ogromnog nasilja se iznova predstavlja kao eventualna (moralna) neizbežnost. Prvi svetski rat kao nedovršena prošlost i nova isčitavanja predstavljaju svakako dva uverljiva razloga da se osvrnemo na dublje ose kontinuiteta kako sa stanovišta položaja Srbije tako i tumačenja njene uloge.

Najpre ćemo ukazati na jedan broj sličnosti kada je u pitanju odnos spoljnih aktera prema Srbiji u razdoblju početka Prvog svetskog rata i u postkomunističkom periodu.

Austro-Ugarska je nakon atentata na Ferdinanda i njegovu suprugu uputila Srbiji ultimatum u deset tačaka, ocenjenih od mnogih kao ponižavajući, gotovo neprihvatljiv za bilo koju suverenu državu. Uprkos svim pomirljivim gestovima – snažne osude atentata, proglašenja žalosti u Srbiji – Austrija je neumoljivo zahtevala da se svako slovo ultimatumu mora prihvatiti. Srbija je prihvatila sve zahteve osim tačke 6 (koja traži otvaranje istrage protiv učesnika u Sarajevskom atentatu i učešće organa austrougarske vlasti u istrazi što je za Srbiju predstavljalo neprihvatljivo narušavanje njenog suvereniteta), a u pogledu tačke 5 je dodala jedno „ali“ koje se odnosilo na poštovanje međunarodnog prava tokom saradnje u borbi protiv pobunjeničkih pokreta (A. Mitrović, str. 71 i 79). To je bilo dovoljno za ocenu da ultimatum nije prihvaćen i da Austrija objavi rat, rat koji je priželjkivala i u više navrata planirala pre atentata koji je iskoristila kao povod.

Ultimatum formulisan u francuskom dvorcu u Rambujeu, gde su se vodili pregovori o Kosovu i Metohiji 1999. godine pod palicom američkog državnog sekretara M. Olbrajt je bilo sličnog karaktera po svojoj nameri. Naime, srpska delegacija se saglasila sa predlogom sporazuma o statusu KiM koji je umnogme išao protiv njenih interesa, dok se preko noći nije pojavio Aneks B. U Aneksu B se tražilo da Srbija dopusti trupama NATO slobodno kretanje na njenoj teritoriji, da dopusti da NATO vojnici imaju imunitet i da mogu da hapse državljane Srbije. Posmatrači su tada takođe izrekli, da bi Aneks B bio teško prihvatljiv za bilo koju suverenu državu i da je upravo i tako smišljen da bi ga Srbija morala odbaciti čime bi se otvorila vrata za već planiranu vojnu intervenciju, koja je već bila na dnevnom redu i NATO bombardovanje Srbije je ubrzo otpočelo.

## POVODI ZA VOJNE NAPADE

Na osnovu postojeće istorijske građe vidi se da je rat protiv Srbije planiran pre atentata i da bi do njega došlo i da atentata nije bilo. A. Mitrović dokumentovano prikazuje kako su Beč i Berlin, bili „jednodušno zainteresovani da iskoriste pruženu priliku (ubistvo prestolonaslednika i upotrebe je kao pogodan izgovor za obračun Monarhije s njenim južnim susedom.“ (str. 21) To potvrđuje i telegram bavarskog poslanika koji je poslat iz Beča: „Takođe se govori o tome da se iz atentata iskontruiše povod za rat i tako nadoknadi ranije propušteno, pošto se sa Srbijom ne može drugkčije izići na kraj“ (str. 19). Ferdinandov ministar Leon Vitez Bilinski je izjavio: „Kajzer je bio uvek za rat... On je želeo rat i godinu dana ranije“ (str. 19). Mitrović zaključuje da je, u stvari, bila reč o sudaru težnje za političkom nezavisnošću na Balkanu uopšte i, posebno na „slovenskom jugu“, s težnjama srednjoevropskih carevina da se šire preko jugoistočne Evrope ka Bliskom istoku... (7). Slično stvari stoje i sa bombardovanjem Srbije 1999. godine. Prema rečima Vesli Klarka ono je planirano još u junu 1998. kada su se odvijali napadi OVK na pripadnike srpske policije, u periodu kada je nakon pregovora sa Holbrukom, Milošević povukao deo svojih snaga sa Kosova. Tražio se povod, a on se pojavio u obliku epizode Račak. Šef posmatračke misije V. Volker je utvrdio, bez jasnih dokaza i vršeći pritisak na finski forenzički tim, da se dogodio brutalni masakr albanskih civila, a ne obračun pripadnika OVK i srpskih snaga. To je bila već viđena matrica. Na primer, prema autorki Lori Adler, predsednik F. Miteran je na sednici francuske vlade od 18. maja 1994. izjavio: „Pre nekoliko dana, gospodin Butros Gali mi je rekao da je siguran da su granate koje su pale na pijacu u Sarajevu bile muslimanska provokacija. Isitna je da oni (muslimani) traže od početka sukoba internacionalizaciju, ako je potrebno i putem provokacija.“<sup>7</sup>

## PODRŠKA RATU

I tokom Prvog svetskog rata i sudara Srbije sa Zapadom devedesetih godina uočena je velika uloga propagande kojom se dehumanizovala srpska strana, prikazivanjem ubistva kao akta iskonske mržnje Srbije, utvrđivala njena odgovornost bez dokaza, pripisivao joj se projekat nasilnog rušenja austrougarske, itd.<sup>8</sup> U Austriji parola „Serbian mu Sterbien“ sabira u sebi svu silinu pravca kojim se javno mnjenje oblikovalo. Dok su devedesetih Srbi prikazivani kao glavni krivci za sukobe na tlu Jugoslavije, kao jedini poklonici komunizma, te su se u karikaturama pojavljivali

7 Navedeno prema S. Kovačević, P. Dajić, *Hronologija jugoslovenske krize 1995*, Beograd IES, 1996, str. 171.

8 Treba napomenuti da je geografsko određenje „Balkan“ dobilo pežorativno značenje, kako ističe M. Todorova, upravo u periodu oko Prvog svetskog rata. Balkan je tada počeo da označava nazadnost, nerazvijenost, nestabilnost neevropski deo Evrope, M. Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, 2009, str.7.



kao svinje i majmuni, a opisivani kao degenerici, koljači, kao „narod bez zakona i vere“.<sup>9</sup> Zanimljivo je takođe da su se u oba perioda pojavljivali značajni, ugledni intelektualci koji su rat podržavali, smatrali ga neophodnim. Za vreme Prvog svetskog rata takva stanovišta su izražavali na primer, T. Man, S. Frojd, Š. Cvajg, E. Jinger, do su T. Džat, R. Folk, J. Habermas, V. Havel podržavali („nelegalnu ali legitimnu“) agresiju NATO na Srbiju. Prvi su imali romantičnu viziju rata, percepciju svojih država kao nosioca civilizacijskih vrednosti, drugi su u ime ljudskih prava zagovarali, podržavali precizna, pametna bombardovanja osiromašenim uranijumom (civilne ciljeve). Habermas je hvalio NATO kao jedinog aktera koji je mogao da preduzme akciju u pravcu konstituisanja kosmopolitskog poretka, a posebno je bio impresionarian preciznim bombama koje su korišćene. V. Havel je smatrao NATO agresije prvim etičkim ratom jer se vodio u ime zaštite ljudskih prava, koja su stavljena iznad nacionalnog suvereniteta. Džat i Folk su prihvatili tezu da je intervencija opravdana jer je sprečila ponavljanje genocida.

Kada je reč o Prvom svetskom ratu, A. Mitrović navodi kako je Z. Frojd komentarisao ultimatum koji je upućen Srbiji: „Možda prvi put posle trideset godina osećam se ja Austrijancem i hteo bih još jednom da pokušam sa ovom Carevinom, za koju je toliko malo nade. Raspoloženje je svuda izvrsno. Oslobađa odvažan potez (A. Mitrović, str. 25). Dok veliki pisac Tomas Man u eseju „Misli o ratu“ piše: „Rat! Pročišćenje, oslobođenje – to je ono što smo osetili. I veliku nadu... no, ne brinite! Bićemo na probi, pobeda Nemačke će biti paradoks, čak čudo, biće to pobeda duše nad brojčanom nadmoći – pobeda kojoj nema ravne... Sva vrlina i lepota Nemačke, sada vidimo, javlja se i pokazuje tek u ratu. Njoj mir nikada ne pristaje – u miru se ponekad može zaboraviti koliko je ona zapravo lepa“ (T. Man, str. 9, 10, 13).

Naznake sličnosti počivaju na dubljim matricama kontinuiteta odnosa velikih i moćnih sila prema maloj državi koja se opire klijentelističkom statusu, koja artikulise potrebu za nezavisnošću i razvojem. Upravo te dublje matrice predstavljaju istrajan izazov s kojima se Srbija suočava.

## KONTINUITET DUBLJIH IZAZOVA

U dublje izazove dakle, ubrajamo, pre svega, težnju ka nezavisnosti, autonomiji, suverenitetu i istrajnost prepreke/okolnosti koje te težnje ograničavaju ili poništavaju. Pored toga, istrajnost perifernog položaja, kao i problem evropskog identiteta takođe pripadaju ovom korpusu izazova.

Kada je reč o suverenitetu i nezavisnosti, uputno je utvrditi u kojoj meri su velike sile, pre svega Austro-Ugarska i Nemačka smatrale nezavisnu Srbiju krajnje nepoželjnom uprkos činjenici da je ona predstavljala malu i slabu državu, koja je izašla iz balkanskih ratova, s uvećanom teritorijom, ali i visokim stepenom iscrplje-

9 R. Nakarada, *Raspad Jugoslavije*, Beograd, Službeni glasnik, 2008, str. 77.

nosti. Izjave, dokumentaciona građa koju su prikupili istoričari pokazuju izuzetno negativan odnos prema svakoj ideji ozbiljnije nezavisnosti Srbije, njenom samostalnom razvoju. Razmatraju se razne opcije njenog teritorijalnog prekrajanja u prilog koristi njenih suseda, Rumunije, Mađarske, kasnije i Albanije (A. Mitrović, Lj. Dimić). Dakle, ogorčeno protivljenje se izražava prema samostalnosti i otvoreno se izriču nalozi da se Srbija mora potpuno uništiti, njena teritorija rasparčati, Srbima ostaviti malen prostor koji ne bi omogućavao održiv opstanak, što bi je učinilo potpuno zavisnom od Austro-Ugarske.

Sudbina Srbije se krojila na kontinentu dvoglasja. S jedne strane se slavila vrednost slobode i jednakost, s druge se kontinuirano sprovodilo razlikovanje između prvorazrednih sila i drugorazrednih država, centra i periferije na osnovu moći kojom su raspolagale.<sup>10</sup> Jedni imaju misiju, da čuvaju poredak, mir civilizacijske vrednosti, zbog čega imaju posebna prava i odgovornost da disciplinuju, prekraju, arbitriraju, po pravilu u ime viših interesa, kada je sudbina malih, perifernih država u pitanju. Drugima je dakle, zadatak da slušaju, da se potčinjavaju, da „budu saveznici, sateliti ili sfera uticaja“. Kao što Bridž opisuje, Velike sile su imale posebnu odgovornost prema malim, drugorazrednim državama, pružale su im zaštitu u zamenu za poslušnost (F. R. Bridge, R. Ballea, p. 2). Međutim, balkanske države, posebno Srbija, nisu se uredno uklapale u tu matricu jer su sebično sledile svoje neposredne interese bez osvrtnja na dugoročne posledice svojih akcija po državni sistem (p. 315), čime su narušavale stabilnost i mir evropskog poretka. „Sebičnost“ se ogledala u težnji ka punoj suverenosti, nezavisnosti, što je izazivalo geopolitičku sumnju da će stvoriti prostor za ruski prodor, tj., da je nezavisnost prepreka za ekspanziju dominacije velikih sila, pre svega, Nemačke i Austro-Ugarske ka Bliskom istoku. Težnja da se ograniči suverenost malih država, pa tako i Srbije predstavlja dugotrajnu nit. Zanimljiv je rasplet nakon raspada Otomanske kada su nastale male države, ekonomski nerazvijene, zavisne. Nakon raspada Jugoslavije takođe su nastale države ograničenog suvereniteta, zavisne od spoljnih aktera koje su postali nad-determinanta unutrašnjih procesa i primenjenih formula tranzicije, ovog puta u funkciji konačnog pripajanja Evropi, kojoj inače pripadaju. Dakle, odnos prema nezavisnosti, suverenitetu u balkanskom prostoru se nije promenio. Dopušten je manji ili veći prostor ograničenosti, ali ne i puna samostalnost posebno kada je spoljna politika u pitanju i ekonomski model razvoja.

Srbija nije uspeła da osvoji uporište samostalnosti i razvoja kojima je težila, i danas uprkos napretku, izvesnom rastu i političkoj konsolidaciji još uvek predstavlja perifernu zemlju Evrope, kao što su Grčka, Rumunija i Bugarska. Grčki slučaj

10 O prednosti moći govori i sledeći citat: „Spletka mržnjom obuzetog protivnika sile me, da se nakon mnogo godina mira latim mača i da tako očuvam čast Monarhije... Služeći se lijepom prednošću jačeg moja je vlada krajnjem strpljivošću i blagošću zatražila od Srbije samo to da umanje svoje čete na status mirne doba... Manifest austro-ugarskog Cara Franca Jozefa (Kupatilo Isl, 15. jula 1914).

Sa izložbe: Arhiv Srbije, Dani Arhiva, 15. decembra 2014.

najdramatičnije pokazuje da ni članstvo u EU ne nadilazi taj periferni položaj. Razvojni jaz između Grčke i središnjih zemalja Evrope ostao je veliki, projekat suštizanja najrazvijenijih je neostvaren. Dakle, to govori o tvrdokornijim temeljima periferenosti u čijem je konstituisanju, reprodukovanju u slučaju Srbije svakako uticao i Prvi svetski rat, tj. njegovo izbijanje i katastrofalne razmere destrukcije. Prevladavanje nasleđa rata, periferne pozicije, zahteva mudru elitu, razvojnu formulu koja strateške resurse ne rasprodaje, razvija stabilne institucije i unutrašnji konsenzus na čijim temeljima može da počiva i samostalnija spoljna politika. Srbija upravo svojom samostalnošću i uređenošću prestaje da bude bure baruta, država koja razume samo štap i uslovljavanja, siromašan rođak, teret Evrope.

#### LITERATURA

- Bridge, F. R., Bullen Roger, *The Great Powers and the European States System 1814–1914*, Edinburgh Gate, Pearson Education Limited, 2005. pp. 20–28.
- Clark, Cristopher, „The Actuality of the Past, What is History Trying to Tell Us?“, *Horizons*, Autumn 2014, Issue No. 1, pp. 30–39.
- Friedman George, „The Necessity of World War I“, *Horizons*, Autumn 2014, Issue No. 1
- Furedi, Franak, *First World War Still No End in Sight*, London, Bloomsbury Pub. 2014.
- Geiss, Imanuel, „War and Empire in the Twentieth Century“, The Thomas Callander Memorial Lecture, 1982, University of Aberdeen, April 1982.
- Hobsbaum, Eric, *Age of Extremes 1914–1991*, London, Abacus, 1995.
- Kolko, Gabriel, *Century of War*, New York, The New Press, 1994.
- Man, Tomas, *O Nemačkoj republici*, Beograd, Albatros plus, Službeni glasnik, 2012.
- Mitrović, Andrej, *Srbija u Prvom svetskom ratu*, Beograd, Srpska književna zadruga, 1984.
- Nakarada, Radmila, *Raspad Jugoslavije*, Beograd, Službeni glasnik, 2008.
- Stone, Oliver, Kuznick, Peter, *The Untold History of the United States*, naročito poglavlje, „World War I, Wilson vs. Lenin“, pp.1–44, Ebury Press, 2013.
- Vuković, Slobodan, *Srpsko društvo i ekonomija (1918–1992)*, Sremski Karlovci, Novi Sad, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, 2012.
- Wolff, Larry, *Inventing Eastern Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

**Radmila Nakarada**

SERBIA IN 1914 AND 2014  
– SIMILARITIES OF CHALLENGES

ABSTRACT

In this paper our point of departure is the following hypothesis: from the standpoint of the Great power relations toward Serbia, and her peripheral position there are similarities between the period prior to the breaking out of the First World War and the present. Similarities in the perceptions of Great powers is reflected in the acceptance of inequalities between states expressed either in the divisions between the masters and vassals, or enlightened states, with a mission to spread cosmopolitan order, and the objects of emancipatory projects. Balkan/Serbia is reproached that it never behaves in a sufficiently responsible manner having in mind that subordination/accepting an externally defined model of modernization was expected. Serbia then and now is a periphery of Europe. That position has not been transcended in spite of radical changes of the political, ideological and economic order. Peripheral status persists although Serbia circled from capitalism to socialism and back to capitalism. Setting aside the viewpoints that seek an explanation for the persistency of limited sovereignty and the peripheral status of Serbia in inherent Balkan features, we will attempt to point to some lasting structural suppositions that link the period of the First World War and the present.

Vesna Knežević-Predić\*

Janja Simentić\*\*

University of Belgrade-Faculty of Political Science

## SERBIA AND INTERNATIONAL LAW AT THE CROSSROADS OF CENTURIES – SERBIAN APPROACH TO INTERNATIONAL LAW UNTIL THE BEGINNING OF THE FIRST WORLD WAR

### INTRODUCTION

Conventional history of Public International Law (PIL)<sup>1</sup> teaches us that the Ottoman Empire – and Serbia as a province of it – had been out of reign of PIL until the second part of XIX century. With fascinating and not much disputed precision it tells us that it was not before 1856 Paris treaty that the Ottoman Empire was accepted as an eligible member of the European Concert and, accordingly a member of the community of Civilized Nations. As for Serbia – official history assure us – it had to wait until 1878 Berlin Congress to be accepted in honourable, exclusive club of states bound by and protected with PIL. In this paper we will demonstrate that these widely accepted views are not as solid as they might seem.

Actually, this article has three major objectives. The first is to provide an overview and analysis of the position of Serbia towards international law of the XIX century. For the purpose of clarity, the article is organized in rather conventional way. Discussion will move chronologically, beginning with the examination of the period stating form 1830 to 1878. Being a province, and latter on a vassal of Ottoman Empire, Serbia was not supposed to approach to PIL directly but through mediation of its sovereign, Ottoman Empire<sup>2</sup>. In order to provide a closer insight into Serbia's

\* E-mail: vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs

\*\* E-mail: janja.simentic@fpn.bg.ac.rs

1 Traditionally PIL is defined as a body of law that “comprises a system of rules and principles that govern the international relations between sovereign states and other international subjects of international law“. See Martin Dixon, *Textbook on International Law*, 6<sup>th</sup> ed., Oxford University Press, 2007, p. 22.

2 For the more than useful information about the history of Ottoman Empire see e.g. Gabor Agoston, Bruce Masters, *Encyclopedia of the Ottoman Empire*, Fact on File, 2009, p. 191.

indirect approach towards international law, the authors will point to the institutes of capitulation, consular relations and treaties dealing with the status of Serbia as a subject matter. Strengthening its internal autonomy, Serbia gradually developed its external position and direct approach to the PIL. In the second – central part of the research, the authors will comment upon Serbia's capacity to be bind by international treaties on its own behalf and its treaty making capacity, especially in the field of international law of armed conflict and peaceful settlement of disputes.

The second objective of the article relates to the argument presented in the previous consideration. It aims to reappraise the role of PIL in the process of striving for the internal as well as the external emancipation of Serbia and to revalue PIL tribute to the promulgation of Serbian interest in the eve of World War I.

Finally, the third and last objective of the paper is to enrich the body of knowledge dealing with XIX century PIL. There is strong criticism in contemporary doctrine of IPL on the so called "big history" of IPL.<sup>3</sup> The number of profound studies of the issue is considered to be scandalous,<sup>4</sup> with the XIX century "extraordinary... the last exploited area of the history of international law".<sup>5</sup> The authors of the article will strive to give a modest contribution to the attempts to overcome that real or alleged shortcomings.

### OTTOMAN EMPIRE IN THE XIX CENTURY PUBLIC INTERNATIONAL LAW

It was only from the twelfth century onwards that the term Europe was used to denote a particular place whose inhabitants enjoyed a common way of life based on Christianity, particular form of political economy (rural trade), social order, culture and so on. As from the sixteenth and seventeenth centuries, the societies in that space started to organize themselves in a special type of political organization, the modern nation-states characterized with centralization, impersonal bureaucracies and certain core policies, such as tax, public order, law, foreign policy. The distinctive feature of the then European identity was the exclusion from the emerging international community of European states of non-Christians, be they pagans or followers of other faiths, or even their persecution. The benefits of the membership in the exclusive club had to be earned and to be approved by the longstanding members. The distinction between "civilized" and "non-civilized"

3 See e.g. Marti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations, The Rise and Fall of International Law 1870–1960*, Cambridge University Press, 2004, p. 6.

4 Bardo Fassbender and Anne Peters, *Introduction: towards a global history of international law in Bordo Fassbender, Anne Peters ed.*, The Oxford Handbook of the History of International Law, Oxford University Press, 2014, p. 20.

5 Stephen C. Neff, *A short history of international law*, in: International Law, ed. by Malcom D. Evans, 1<sup>st</sup> ed. Oxford University Press, 2003, p. 41. See also David Kennedy, *International Law and Nineteenth Century: History of an Illusion*, Vol. 17 QLR, 1997, pp. 106 and *passim*.

nations survived XIX century and strongly influenced doctrinal thoughts of PIL even at the beginning of XX century.<sup>6</sup>

In 1905 in one of the most influential and most cited treatise of PIL ever,<sup>7</sup> Lassa Oppenheim determined the “range of Dominion of the Law of Nations“ as follows: “The old Christian States of Western Europe are the original members of the Family of Nations, because the Law of Nations grew up gradually between them through custom and treaties. Whenever afterwards a new Christian State made its appearance in Europe, it was received into the charmed circle by the old members of the Family of Nations.“<sup>8</sup>

The reception of the Ottoman Empire into the European Concert and in the realm of PIL done through Article 7 of Paris Treaty that solemnly “déclarent la Sublime Porte admise à participer aux avantages du droit public et du concert européens“<sup>9</sup> allegedly caused fundamental change of the nature of PIL: “International Law ceased to be a law between Christian States solely. Since that time Turkey has on the whole endeavoured in time of peace and war to act in conformity with the rules of International Law, and she has, on the other hand, been treated accordingly by the Christian States. No general congress has taken place since 1856 to which Turkey has not been invited to send her delegates.“<sup>10</sup>

But such an optimistic perception of the 19<sup>th</sup> century position of Turkey could not sustain Lauterpacht’s devotion to make “highly reliable depiction and analysis

- 
- 6 For the perception of Turkey as archetype of barbarous state situated between civilised states and savage peoples see James Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations: A Treatise of the Jural Relations of Separate Political Communities*, W. Blackwood and Sons, Edinburgh 1883, p. 123, 464. For the more elaborated discussion on the policy of exclusion see e.g. Marty Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations, The Rise and Fall of International Law, 1870–1960*, Cambridge University Press, 2004.
- 7 Mathias Schmoeckel, *Lassa Oppenheim (1858–1919) in Bardo Fassbender and Anne Peters*, *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford University Press, 2014, 1152, at 1155; Wight, *The Balance of Power*, in H. Butterfield and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations*, Allen and Unwin, London, 1966, 149, p. 172; A. Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, Macmillan Co., 1947, p. 247.
- 8 L. Oppenheim, *International Law, A Treatise*, Vol. I. *Peace*, sec. ed. Longmans, Green and Co., London, New York, Bombay and Calcutta, 1912, pp. 32, 33, [www.gutenberg.org/files/41046/41046-h/41046-h.htm#Page\\_140](http://www.gutenberg.org/files/41046/41046-h/41046-h.htm#Page_140) Footnotes omitted. For an assessment of Oppenheim’s book see e.g. Mathias Schmaeckel, *The Internationalist as a Scientist and Herald: Lassa Oppenheim*, *EJIL*, 11 (2000), pp. 699–712.
- 9 For the more elaborated discussion on Paris Treaty see e.g. Hugh McKinnon Wood, „The Treaty of Paris and Turkey’s Status in International Law“, *American Journal of International Law*, Vol.37, No. 2, April 1943, p. 262 and *passim*. See also See also Harold Temperley, „The Treaty of Paris of 1856 and Its Execution“, *The Journal Modern History*, Vol. 4, No. 3 (Sep., 1932), pp. 387–414. of *Modern History*, Vol. 4, No. 3 (Sep., 1932), pp. 387–414.
- 10 L. Oppenheim, *International Law A Treatise*, Vol. I. *Peace*, sec. ed. Longmans, Green and Co., London, New York, Bombay and Calcutta, 1912, pp. 32–33, [www.gutenberg.org/files/41046/41046-h/41046-h.htm#Page\\_140](http://www.gutenberg.org/files/41046/41046-h/41046-h.htm#Page_140) Footnotes omitted.

of current legal issues<sup>11</sup> Even though it was eligible, Turkey was seldom recognized as a equal, full member of the Family of Civilized Nations. “There is no doubt that Turkey, in spite of having been received into the Family of Nations, has nevertheless hitherto been in an anomalous position as a member of that family, owing to the fact that her civilisation has not yet reached the level of that of the Western States.”<sup>12</sup>

It seems that John Westlake, another outstanding international, was much more generous commenting upon “anomalous” position of Ottoman Empire, but not less realistic. In his treatise on international law published five years letter that of Oppenheim, in 1910, he wrote: “Beyond the above limits the international society exercises the right of admitting states to parts of its law without admitting them to the whole of it. Such is the case with Morocco, Turkey, ...The European and American states maintain diplomatic intercourse and conclude treaties with them [Turkey and Japan], they regard their territories as being held by titles of the same kind as those by which they hold their own, and when at war with them they regard the laws of war as being reciprocally binding just as between themselves. But the civilization of those countries differs from that of the Christian world in such important particulars, especially in the family relations and in the criminal law and its administration, that it is deemed necessary for Europeans and Americans among them to be protected by the enjoyment of a more or less separate system of law under their consuls.”<sup>13</sup>

The “anomaly” that provoked so many quarrels in the late XIX and early XX century was preceded by and imbedded in the concept of capitulations. There are still some ambiguities surrounding the origin of the term and the time when it came into use. It seems that the prevailing opinion advocates that the term capitulation is derived from a bit corrupted Latin word “capitulum” meaning “chapters” and that its usage is connected with 1535 Treaty between Ottoman Empire and France that was organized in articles or chapters.<sup>14</sup> Although the practice of granting extra-territorial rights to foreigners highly precedes the formation of Ottoman Empire and PIL as such, it is considered that the Christian powers obtained the principal capitulations in Ottoman Empire between the fifteenth and nineteenth century.

11 Mathias Schmoeckel, *o. c.* 1155.

12 L. Oppenheim, *International Law A Treatise*, Vol. I. Peace, *o. c.*, p. 34. Several great internationalists reedited the book, including Hersch Lauterpacht. In the last issue printed under his edition the cited statement was a bit mitigated: „ But her position as a member of the Family of Nations was anomalous, because her civilisation was deemed to fall short of that of the Western States“. Cf. *International Law, A treatise by L. Oppenheim, Vol. I, Peace*, edited by H. Lauterpacht, eight ed. Longman, 1955, p. 43. Lauterpacht's editions are considered to „gain an authority unmatched by any other textbook of the time“, Mathias Schmoeckel, *o. c.*, p. 1155.

13 John Westlake, *International Law*, Part I, Peace, Cambridge, 1910, p. 40.

14 See e.g. Umit Ozsu, Ottoman Empire, in *The Oxford Handbook of the History of International Law* ed. by Bardo Fassbender and Anne Peters, Oxford University Press, 2014, 429–448, at 430; Lucius Ellsworth Thayer, *The Capitulations of the Ottoman Empire and the Questions of their Abrogations as Affects the United States*, AJIL, Vol. 17, No. 2, 1923, pp. 207–233, at p. 210.



Originally, the immunities were based on imperial decrees, unilaterally granted and unilaterally revocable personal pledges of lasting for the life of the grantor. The capitulation were designed in order to reconcile rigid provisions of Koran preventing peaceful relations with non-believers with pressing need to conduct economic relations with Christian States and to persuade their merchants to do business in Turkey. But the regime of capitulation was destined to go through tremendous changes that corrupted its purpose, legal nature and functions. Created as a *modus vivendi* for the commerce between Ottoman Empire and Christian States, it turned to be a powerful instrument for restricting Empire's sovereignty on its territory and for intervention in its internal affairs.

It was as late as mid-18<sup>th</sup> century that the Western States started to raise more frequently their claims that the legal basis for capitulation lies in bilateral treaties that cannot be revoked unilaterally.<sup>15</sup> Until the 19<sup>th</sup> century the content of capitulations was extended enormously encompassing not only immunities and privileges enumerated in the treaties, but also those stemming from the custom, usages, interpretations, protocols, and so on. Personal privileges and immunities included *inter alia* permission to come on Ottoman's territory and to reside there; freedom of travel; freedom of custom; inviolability of foreigner's domicile, religious liberty. In economic field foreigners were protected against levying discriminatory and confiscatory taxes, every tax levied by Ottoman government, minus ad valorem import and export duties whose maximum had been provided by the agreement with capitulatory powers. Last but not the list, capitulatory states were vested with power to have their own protégés who they might share with privileges and immunities provided for their own citizens.<sup>16</sup>

As a corollary of such vast exemptions, the concept of capitulations included immunity from jurisdiction of local courts. Based on the doctrine of extraterritoriality that was abandoned in Europe in 16<sup>th</sup> century, consuls of the Christian powers were vested to exercise exclusive civil and criminal jurisdiction over their fellow nationals: "Citizens, subjects or protected persons of the State enjoying extraterritorial rights were exempt from territorial jurisdiction of the State according such rights placed under the laws and judicial administration of their own state."<sup>17</sup> So broad was the domain of consul's competence to administer the justice that he was in charge even for the so-called mixed cases, the cases in which the plaintiff was a native or a subject of another Christian state. Apart from that, the competences of consuls included the

15 The very beginning of the so-called regime of capitulation is considered to be the immunities of jurisdiction granted to merchants of Venice and Genoa by Sultan Mahomet in 1454. For the history of capitulations in general and in Ottoman Empire in particular see e.g. Lucius Ellsworth Thayer, *o.c.*, pp. 207–215. See also Karl-Heinz Ziegler, The peace treaties of the Ottoman Empire with European Christian powers in Randall Lesaffer (ed), *Peace Treaties and International Law in European History*, Cambridge University Press, 2004, pp. 338–364.

16 Lucius Ellsworth Thayer, pp. 215–218.

17 Luke E. T. Lee, John Quigley, *Consular Law and Practice*, 3rd ed., Oxford University Press, 2008, p.7

power of protection of the privileges, the life, and the property of their countrymen and even the power to expel them from Empire on the bases of misbehaviour.<sup>18</sup>

The history of use and abuse of capitulations and extraterritorial jurisdiction on the Ottoman's soil is notorious: "The embassies in the capital and the consulates across the Sultan's dominions appeared as an *imperium in imperio*. They were extremely vigilant in protecting the rights of their country citizens as well as that of non-muslim subjects, worked as highly effective pressure groups to keep constant vigil upon the conduct of the government and constantly drew attention to the gap between newly introduced laws and their application."<sup>19</sup> In that enterprise, the role of the consuls was particularly prominent: "By and large, the consuls on the Ottoman periphery enjoyed more powers over Ottoman political and social life than even their superiors did in the capitals", "consuls become petty tyrants".<sup>20</sup>

Nevertheless, one class of capitulation proved itself to be particularly troublesome: some states were granted or allegedly granted the right to protect their co-religionists in Turkey. The 1740 Treaty concluded between France and Ottoman Empire confirmed the existing rights and privileges of Catholic Church suggesting that France should be considered as protector of Latin Church in Turkey. In the same way the Russia demanded to be recognized as legitimate and legal protector of Orthodox Church and orthodox subject of Sublime Porte in Ottoman Empire. Russia based her claim on 1775 Kutschuk-Kainardji Treaty. The referent article VII stated as follows: "The Sublime Porte promises to protect firmly the Christian religion and its churches; and also it permits the Ministers of the Imperial Court of Russia to make on all occasions representations in favour both of the new church at Constantinople ... and of those who carry on its services, promising to take them into consideration as made by a person of confidence of a neighbouring and sincerely friendly power."<sup>21</sup> It didn't take long for Porte to start to oppose such interpretation of the respective provisions. But declining as it was, Porte was not able to prevent Russia to establish herself as general protector of Sultans orthodox subjects, and, on that account, to intervene in the most sensitive aspect of Turkish sovereignty: the relationship between sovereign and his subjects. Russia managed to present herself as almost exclusive protector of orthodox population of Ottoman Empire sometimes even for their own benefit. Amongst those who occasionally enjoyed Russian support – but not always, and not only Russian support – was Serbia.

At the outset of XIX century Serbia was a province of Ottoman Empire. Situated on the border with Austrian Empire, it felt the influence from the north but mostly shared the destiny of her sovereign. The repressions done by the Turkish

18 See e.g. Oppenheim, *International Law A Treatise*, Vol. I. Peace, *o. c.*, 478–481.

19 Nazal Cicek, *The Young Ottomans: Turkish Critics of the Eastern Question in the Late Nineteenth Century*, I. B.Tauris & Co Ltd, 2010, pp. 124–130, *o. c.* at 129.

20 Nazal Cicek, *o. c.*, p. 137. For the abuse of the capitulations see p. 135–150.

21 Oakes, Augustus Henry, *The great European treaties of the nineteenth century*, Clarendon Press, Oxford, 1918, p. 159.

irregulars in Belgrade Pashaluk, gathered with the national awaking, led to the so-called Serbian Revolution<sup>22</sup> or, in our historiography more accepted terms, First (1804-1813) and Second (1814) Uprising.<sup>23</sup> Although the rebels against Sultan, as some of European powers perceived them, or rather the freedom fighters as they were perceived by others did not manage to earn its independence, they were greatly successful in building autonomous government. Apart from the diplomatic support, Imperial Russia declared the war to Ottoman Empire in 1806. Victorious Russia persuaded Turkey to sign Treaty of Bucharest providing for the guaranties of Serbian autonomous status. Article 6 of the Bucharest treaty provided that the Sublime Porte “will leave the Serbs alone to take care of their internal administration and will directly collect from them the moderate amount of tributes.”<sup>24</sup>

Not without hesitation and resistance, Sultan issued special Ferman in 1830 transforming Serbia from a province of Empire to the vassal state. Even though it amounted to semi sovereign state, Serbia nevertheless shared the destiny of her sovereign in terms of PIL. But, the effects of the aforementioned institutes had a different effect on her territory.

The system so destructive for Turkey, the regime of capitulations, proved to be of considerable help for Serbia. For Serbia the system of capitulation brought two important assets. The first one was the fact that the institutes of law of European states and of European public law penetrate into the Serbian legal system and become applicable on her territory. The second benefit stems from the fact that Serbian population, being Christian was granted international protection against its own sovereign.

Another difference between the effects of capitulation on Serbia an Ottoman Empire is seen in the fact that until the 1870es European states gradually changed their policy toward application of capitulation in the territory of Serbia. First tentative step was undertaken by Russia. In 1868 the Serbian government was informed that Russia “abandons in advance the exercise of rights provided by the agreements with Turkey, and subjects their nationals residing in Serbia to the laws of Principality both in civil and in criminal matters.”<sup>25</sup> It seems worth mentioning that in 1914 Turkey made

22 See e.g. Stevan K. Pavlović, *Istorija Balkana 1804–1945*, 2nd ed. CLIO 2004, p. 42 and *passim*.

23 For a brief but profound analyze of Serbian emancipation see e.g. Natasa Miskovic, *Mission, power and violence: Serbian's national turn in Grandits*, Hannes, Clayer, Nathaalie, Pichler, Roberts, *Conflicting Loyalties in the Balkans: the Great Powers, the Ottoman Empire and Nation Buildings*, I. B. Taurius, 2011.

24 Article 6 of the Bucharest agreement. Quoted according to the B LJ Popovic, *Diplomatska istorija Srbije*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2010, p. 86.

25 Quoted from Popovic, *o. c.*, p. 361. See also *L'Exchange de lettres entre le Consul général impérial russe Chichkine et le Ministre des Affaires Étrangés de la Serbie M. Petronijevic concernant la Suspension de la Jurisdiction consulaire en Serbie*, Beograd, le 15 et 29 avril et le 2, 15 et 27 mai 1868, *Serbian Newspapers*, 1868, No. 154.

an abrogative attempt to discard capitulations unilaterally. However, for the decisive abolition of capitulations Turkey needed to wait 1922–1923 Lausanne Conference.

As for the consular relations, it is important to note that even though the consuls were accredited at the Sublime Porte, some of them resided in Belgrade. They started turning to the central Serbian authorities and even commence to ask for some sort of *agrément* from them.

Another important institute of PIL that Serbia began to use in the early days of its emancipation were the international treaties. Serbia used the flexibility of the then ruling international law doctrine and treaty making practice in regard to entities that were allowed to enter into contractual relations. It has been well established rule of customary law that international law entities other than states may have the international personality necessary to allow them to conclude treaties.<sup>26</sup> There was no doubt that principalities were among them. Some of the treaties that Serbia concluded were: 1863 Treaty on Extradition of Criminals and Deserters and Treaty on Telegraph Service with Romania,<sup>27</sup> Telegraph Convention with Austria in 1865,<sup>28</sup> the Consular convention with Bavaria in 1870,<sup>29</sup> and the Postal convention with Romania in 1871.

However, the crucial moment in the development of the contractual capacity of Serbia arose when Serbia was accepted as one of the parties to one of the first multilateral treaty of that time – 1964 Geneva Convention.

The Geneva Convention for the Amelioration of the Conditions of the Wounded in the Armies in the Field was adopted in 1864. Direct motive for its adoption was the belief that the States need to prepare for the calamities of war in advance and to pull their attempts to minimize the sufferance of wounded soldiers. In 1864, after the Solferino battle that belief reached its peak and it was decided that the treaty regulating this issue should be adopted. Thirty-six people, 18 of which were sent by 14 governments met in Geneva at the international conference from 26<sup>th</sup> to 29<sup>th</sup> October 1863.<sup>30</sup> Unlike the Ottoman Empire, Serbia was not invited to be part of the Conference, but the conclusion of this treaty did draw attention of certain circles in Serbia, primarily of the members of the military medical personnel. In 1867, being aware of the weakness of military medical care Doctor Karlo Beloni proposed accession of Serbia to the Geneva Convention. Nevertheless, this

26 See e.g. D J Harris, *Cases and Materials on International Law*, sixth ed. Sweet and Maxwell, 2004, 791.

27 See *The Review of the development of international legal relations of Yugoslav countries from 1800 until now*, Vol. I, *The review of international treaties and other act of international law relevance for Serbia from 1800 to 1918*, p. 66.

28 *Ibidem*, p. 68.

29 *Ibidem*, p. 73.

30 More about the context, the preparations and the discussions leading to the 1863 Conference see Pierre Boissier, *History of the International Committee of the Red Cross from Solferino to Tsushima*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1985, pp. 45–121.

proposal was refused by the Serbian government as „unacceptable in our current political circumstances.“<sup>31</sup> But when the conflict between France and Prussia arose in 1971 Serbian government sent the military medical personnel to the battlefield in order to assess the value of this convention.<sup>32</sup>

The turning point for Serbia's relation to Geneva Convention was the outbreak of the uprising in Herzegovina in 1875. The reaction of Ottoman government was cruel and provoked large wave of refugees in neighbouring states – Montenegro, Serbia and Austria.<sup>33</sup> The number of upcoming refugees was especially a problem in Montenegro, a small state with small population. It is estimated that around 40 000 to 50 000 refugees came in Montenegro,<sup>34</sup> and it was obvious that Montenegro could not cope with that alone. Montenegro asked for help the International Committee of the Red Cross, which said that in order for the Montenegrin relief society to be recognized as a Red Cross Society and to be able to receive help, Montenegro would first need to accede to the Geneva Convention. On November 29<sup>th</sup> 1875 King Nikola I signed the accession act and Montenegro became state signatory to the Geneva Convention. Soon, Serbia followed Montenegrin steps. On March 24<sup>th</sup> 1876 by the declaration of King Milan Obrenovic Serbia acceded to Geneva Convention.<sup>35</sup> These actions of Serbia and Montenegro caused discontent of Ottoman government. Turkey was of the opinion that her accession to the Convention in 1865 also encompassed her vassals – both Serbia and Montenegro.<sup>36</sup> However, even if that was correct, Turkey did not implement the obligations foreseen by the Convention. Namely, Serbia had its own army that was independent from the Turkish one and the situation could occur in which Serbia is in war and Turkey is not and viceversa. In that case Ador and Moynier ask whether Turkey is obliged to „instantly instruct Serbs and not let them ignore their obligations if they find themselves in the battle?“<sup>37</sup> However, Turkey did not do that. On the other hand both Serbia and Montenegro showed genuine wish to implement in practice principles of the Convention. Despite unfavorable circumstances Serbia managed to build not only a practicable framework

31 See: Vladimir Stanojevic, *Istorija Srpskog vojnog saniteta*, Beograd, 1925, p. 53; Mile Ignjatovic, „Osnivanje vojne sanitetske službe u Srbiji sredinom XIX veka“, *Vojno-sanitetski pregled*, no. 4, p. 514.

32 Mile Ignjatović, „Srpsko ratno hirurško iskustvo (1876–1918)“, I deo: „Ratna hirurgija u Srbiji u vreme srpsko-turskih ratova“, *Vojnosaniteski pregled*, broj 5, 60(5), 2003, str. 633.

33 For somehow different perception of the circumstances ruling in that time see Hanes Grandits, *Violent social disintegration, in Conflicting Loyalties in the Balkans: The Great Powers, the Ottoman Empire and Nation Building*, by Grandits, Hanes, Clayer, Nathalie, Pichler, Roberts, I.B. Taurius, 2011, p. 110 and *passim*.

34 William Stillman, *Hercegovacki ustanak i crnogorsko-turski rat 1876–1878*, Beograd, 1997.

35 See: Welti and Scheiss, *Adhésion de la Serbie à la Convention de Genève*, *Bulletin International des Sociétés de Secours aux Militaires Blessés*, Volume 7, Issue 27, July 1876, pp. 117–118.

36 G. Ador and G. Moynier, *Les Destinées de la Convention de Genève pendant la guerre de Serbie*, *Bulletin international des Sociétés de Secours aux Militaires Blessés* vol.7, no. 28, October 1876, p. 166.

37 *Ibid.*, p. 166.

but also relatively satisfying legal mechanisms for the implementation of obligation stemming from the Convention. It was in 1878 that Serbian government issued a manual for the use of officers.<sup>38</sup> Moynier and Adorno wrote: “Even if accession of Serbia and Montenegro to Geneva Convention is rendered unlawfull, as Turkey claims, it nevertheless has a great moral value, which this power needs to take into consideration. That accession was a serious and reasoned act...”<sup>39</sup>

Turkey was not only opposed to accession of Montenegro and Serbia to the Geneva Convention but also to its application in the war that will begin in 1876 between these parties. It seems that the only argument of Turkey was that her opponents were rebels and that Geneva Convention is not applicable in the internal conflict which takes place.<sup>40</sup> However, in respect to the nature of Geneva Convention Ador and Moynier write: “In its [Geneva Convention] text there is noting that limits its effects only to state parties; on the contrary, all of its articles are formulated in general terms as if they were expression of the rules that should be respected not only in the relations between signatory states but in all circumstances; it is some sort of profession of humanitarian faith, a moral code which can not be obligatory in certain cases and facultative in others.”<sup>41</sup> The conclusion of these authors is that “if in one interantional conflict all signatory states to the Geneva Convention have the moral obligation to act in accordance with it in confront of any enemy, isn’t there a stronger reason for that in internal conflict; wouldn’t it be nonsense to think that it is right to treat one’s countryman in a more cruel manner than strangers?”<sup>42</sup>

Serbian determination to respect and provide for the respect of Geneva Convention did not cease with Berlin Conference. On the contrary: additional measures had been undertaken for the fullfilment of the treaty-based obligations. As a result, “(T)he first conflict in which it [the Convention] was applied by both parties in a fully satisfactory manner was the Serbo-Bulgarian war of 1885.”<sup>43</sup>

38 See: Vesna Knežević-Predić, Dejan Pavlović, „Development of the law of war in legislation of Principality od Serbia in the period 1864–1878“, Archibald Reiss Days, Thematic Conference Proceedings of International Significance, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, 2015, str. 275283. See also Thomas Erskine Holland, *The Laws of War on Land Written And Unwritten*, Claredon Press, 1908, p. 73.

39 G. Ador and G. Moynier, *o. c.*, 169. See also Anre Durand, *The role of Gustav Moynier in the founding of the Institute of International Law (1873) The War in the Balkans (1875–1878), The Manual of the Law of War, International Review of the the Red Cross*, November – December, 1994, Vol. 303, pp.543–563.

40 G. Ador and G. Moynier, *Les Destinées de la Convention de Genève pendant la guerre de Serbie*, *o. c.*, p. 168.

41 *Ibid.*.

42 *Ibid.*, p. 169.

43 Jean Pictet, *Development and Principles of International Humanitarian Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Henry Dunant Institute, 1985, p. 31.

## PARTICIPATION OF SERBIA AT HAGUE PEACE CONFERENCES 1899 AND 1907

The First Hague Peace Conference was convened at the initiative of the Russian Emperor Nicolas II “with the object of seeking the most efficacious means for assuring to all peoples the blessings of real and lasting peace, and, above all, in order to put a stop to the progressive development of the present armaments”.<sup>44</sup> Even though at the end this ambitious proposal did not produce legally binding obligations for States in this respect, the Conference nevertheless addressed some important topics of that time and gave birth to three Conventions, three declaration and 6 *vœux*. The so called “International parliament”<sup>45</sup> gathered representatives of 26 States, and Serbia was one of them. Serbian delegation consisted of three eminent persons: Mr. Čedomilj Mijatović, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary at London; Colonel Mašin, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary at Cetinje and Dr. Vojislav Veljković, professor of the Faculty of Law at Belgrade.<sup>46</sup>

Since the Conference needed to address large number of topics<sup>47</sup>, the work of the Conference was organized in three Commissions, each with a different agenda.<sup>48</sup> Serbia was represented in all three Commissions with General Mašin in the First, and both Mijatović and Veljković in the Second and Third Commission. In the Instructions of Serbian Government to the Delegates at the Hague Peace Conference<sup>49</sup> it is clearly stated which topic were of most interest for Serbia. Serbia had least interest in questions regarding military fleets and weapons of great destructive power. In the questions of disarmament and decrease of military budgets Serbia

44 See Russian Circular Note proposing the Program of the First Conference, January 11, 1899 (December 30, 1898) in James Brown Scott (ed.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, Oxford University Press, New York, 1915, p. xvi.

45 James Brown Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1899*, Oxford University Press, New York, 1920, p. 641 (Hereinafter: *The Proceedings*, 1899).

46 The Prime Minister, Dr. Vladan Đorđević should have been one of the delegates, however because of his illness he was not able to come. See: Slobodan Marković, Grof Čedomilj Mijatović, Viktorijanac među Srbima, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 2006, str. 218.

47 The topics were arranged in 8 points (items) in Russian Circular. See: Russian Circular January 11, 1899 (December 30, 1898, Old Style).

48 According to this division, the First Commission was to discuss the issues of impediment of increase of military and naval forces and military budgets, prohibition of new kind of firearms, restriction of formidable explosives and prohibition of throwing projectiles or explosives of any kind from balloons and the prohibition of the use of submarine torpedo boats or plungers and construction of vessels with rams. Question of application of stipulations of the 1864 GC on the basis of additional articles of 1868, the revision of the Declaration concerning the laws and customs of war elaborated in 1874 by the Conference of Brussels and the neutralization of ships employed in saving those overboard were conferred to the Second Commission, while the Third Commission needed to develop principles of the employment of good offices, of mediation and facultative arbitration.

49 Nenad Milenović, *Delegacija Srbije na Prvoj konferenciji mira 1899. godine – Uputstva i izveštaji, MIsclanea, New Edition XXXI*, 2010, p. 294–298.

was at stance that the status quo is not in the interest of Serbia having in mind that it is less developed than some other States and it needs to be allowed to reach the same level as these states already have. One thing that proved to be of special interest for Serbia was the question of peaceful settlement of disputes. In this regard, Instructions to Serbian delegates were scant, expressing only the concern that the “mediation of great Powers in issues of small Powers can easily be turned into violent intervention and it can result in the trampling of sovereign rights of the latter”.<sup>50</sup> That is the stance that Serbia continued to defend throughout the whole Conference and by which the position of Serbia towards international law can best be described. Delegates of Serbia persisted in underlining the difference between great Powers and small Powers, and expressed its deepest concerns about the misuse of the international law instruments by the great Powers. That is why delegates of Serbia were most active in the work of Third Commission.

Third Commission dealt with the means of peaceful settlements of disputes, namely good offices and mediation, international commission of inquiry and international arbitration. Delegates of Serbia were interested in all these aspects of the peaceful settlements of the disputes. In accordance with the expressed concerns regarding the role of great Powers in the mediation, Serbian delegation, and especially Dr. Veljković, attached great importance to draft articles 2 and 3 dealing with good offices and mediation, both offered and requested. Serbia wanted to stress out that the refusal of good offices and mediation should never be regarded as an unfriendly act. In its speech during the meeting of the Third commission Dr. Veljković pointed out that the inopportune offer of good offices and mediation “may cause friction and envenom the relations between the States”<sup>51</sup> and that “the refusal is nothing more than a legitimate act of self-defense against outside interference.”<sup>52</sup> These concerns expressed by Serbia were duly responded to by other delegates who on their part were not eager to include in the convention the explicit mentioning of the refusal, seeing it as a way of the promotion of that refusal, while the convention should strive to promote the peaceful settlements of the disputes. After agreeing that the Commission should adopt the interpretation promoted by Dr. Veljković and that it should be inserted in the minutes as the official interpretation, Serbia delegation gave its consent for the adoption of these articles. However, the approach of Serbia was very cautious in this matter and it felt the need to proclaim following declaration:

„In the name of the Royal Government of Serbia, we have the honor to declare that the adoption by us of the principle of good offices and mediation does not imply recognition of the right of third States to use these means except with the

50 Nenad Milenović, *Delegacija Srbije na Prvoj konferenciji mira 1899. godine – Uputstva i izveštaji, o. c.*, p. 297.

51 *Proceedings 1899*, p. 648.

52 *Ibid.*, p. 649.



extreme caution required by the delicate nature of such measures. We shall admit good offices and mediation only on condition that they preserve fully and wholly their character of purely friendly counsel, and we can never accept them in such form and circumstances as might brand them with the stamp of intervention.<sup>53</sup>

The same declaration, slightly changed in wording was again repeated during the plenary meeting.

It is interesting to note the disagreement between the members of the Serbian delegation in respect to question of mediation. On one side Dr. Veljković had little faith in mediation having in mind the possibility of its misuse. On the other side Mr. Mijatović prudently approached this issue and pointed out that Serbia would be in minority if it did not opt for mediation. His viewpoint was backed up with the argument that if Serbia did not vote for mediation, it would align itself with countries of the second order, such as Turkey and maybe Greece, while it would turn its back to Russia, which can be dangerous especially having in mind the behavior of Bulgaria, that conforms to all Russian proposals.<sup>54</sup> Including this foreign policy consideration into the equation, Mr. Mijatović managed to show his fellow delegates the importance of mediation. However, since the King of Serbia and the Prime Minister were closer to the views of Dr. Veljković than Mr. Mijatović,<sup>55</sup> at the end the balance between different opinions is found by voting for mediation but including the aforementioned declaration.

Other two especially contentious matters for Serbia included Section III, about the commission of inquiry and article 27, about the duty of signatory states to remind the states at dispute that the PCA is opened to them. Interesting debate took place between Dr. Veljković and other delegates in the question of Article 27. Dr. Veljković defended his view that Article 27 can be weapon in the arms of the great Powers and reiterated the difference between the small and great powers once again. Dr. Veljković insisted that „the fault he finds with the provisions of this article is that they are a sort of invitation to the great Powers to adopt measures which will wound the legitimate self-respect and dignity of the smaller States.”<sup>56</sup> After numerous responses by some of the most prominent participants at the Convention (such as Count Nigra, Dr. Zorn and Mr. Bourgeois) Dr. Veljković said that the discussion made the principle laid down acceptable, and that Serbia will be able to support it under these conditions.<sup>57</sup>

As for the question of commission of inquiry Serbia was not alone in its reluctance to support this institute. With Romania and Greece it formed the so called

53 *Ibid.*, p. 650.

54 Nenad Milenović, *Delegacija Srbije na Prvoj konferenciji mira 1899. godine – Uputstva i izveštaji*, o. c., p. 303, 304.

55 Slobodan Marković, *Grof Čedomilj Mijatović, Viktorijanac među Srbima*, o. c., str. 221.

56 *Proceedings 1989*, p. 661.

57 *Ibid.*, p. 664.

“Balkan group”<sup>58</sup> led by Mr. Beldiman, Romanian delegate. At the core of the Serbian disapproval of the Section 3 of the Draft Convention about the international commission of inquiry was once again the inequality between great Powers and small states. Serbian delegation found that the guarantees made by the exclusion of disputes involving national honor or the vital interests of States and the limitation that circumstances need to allow for the formation of commission (*if circumstances allow*) did not provide for the adequate protection of small states. According to Mr. Mijatović “it is not necessary to be very deeply initiated in international political life to know that circumstances very often permit the great and powerful to do many things merely because they are great and powerful.”<sup>59</sup> After the committee of examination met to study provisions of Section 3 Serbia sent the wording of the newly proposed article and gained approval to accept it. However, during the plenary meeting Mr. Beldiman proposed a new wording of Article 9, which Serbia could not consent to, having in mind that it gained approval for the different wording. All the other states were unanimous in accepting the newly proposed Article 9, and Mr. Veljković said that it will once again ask for the approval of its government, but that he is sure that Serbia will align with other states and that “the only thought that has guided us [Serbia] during the discussion on the draft Convention was not to permit any clause to enter therein which might have been dangerous to our existence and our dignity as an independent State.”<sup>60</sup>

Arbitration was another important issue for Serbia, and Serbia was very much supportive of the obligatory arbitration for certain categories of disputes. In giving the reasoning behind this stance Mr. Mijatović again resorted to argument that Serbia must not align itself to county like Turkey who is not for arbitration, while county like Bulgaria votes for arbitration. Also, Serbia has frequently been in disputes with some great Powers – Austro Hungary and Turkey – and it would be good if there existed some sort of legal mechanism that Serbia can resort to in order for dispute to be solved in „impartial and just manner“.<sup>61</sup> In its letter to Serbia government Mr. Mijatović asked whether it would be good that Serbia propose to add to the list of disputes for obligatory arbitrational settlements some more cases, such as disputes arising from interpretation of a) commercial (trade) treaties and b) consular convention, having in mind that Serbia is most frequently involved in these kind of disputes with its neighbors.<sup>62</sup> In the end, King Aleksandar Obrenović decided that Serbia accepts obligatory arbitration for certain kind of disputes if

58 Čedomilj Mijatović, „Uspomene balkanskog diplomate“, Radio Televizija Srbije, Beograd, 2008, str. 215.

59 Proceedings, 1899, p. 636.

60 *Ibid.*, p. 680.

61 Nenad Milenović, Delegacija Srbije na Prvoj konferenciji mira 1899. godine – Uputstva i izveštaji, o. c., p. 300.

62 *Ibid.*, p. 301.

the majority accepts it, while reiterating that no new proposals should be made in this respect.<sup>63</sup>

As already mentioned, the First Hague Peace Conference did not fulfill its original goal, but was nevertheless fruitless, and benefits of this kind of cooperation among states were seen as necessary and beneficent. Having in mind that the main goal of the Conference was not reached, that some important questions remained open<sup>64</sup>, and that the collaboration of states in this format was seen as an asset, it does not come as a surprise the insistence upon the convocation of another Convention of this kind. Even though it was held a bit latter than expected<sup>65</sup> the Peace Conference this time was almost double in size and duration – it gathered 44 states and lasted 4 months. Serbia was once again represented at a high level with: Sava Grujić, President of the Council of State; Milovan Milovanović, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary at Rome, member of the Permanent Court of Arbitration and Mihajlo Milićević, Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary at London and The Hague.<sup>66</sup> Once again Serbia strategically decided what questions are of importance for its interest. In the Report of Serbian delegation it is stated that it seems that only the work of the First Commission will raise issues of importance for Serbian vital interests.<sup>67</sup> That Commission dealt with Convention relative to the pacific settlement of international disputes, international commissions of inquiry and questions relative to maritime prizes. Beside this, three more Commissions were formed. When we look at the agenda of all the Commission it becomes obvious why Serbian delegates considered the First Commission to be of greatest importance. It supposed to deal with issues that for Serbia deemed especially important at the First Hague Peace Conference. The Third and Fourth Commission addressed the issues of maritime warfare, and since Serbia was a landlocked state it had little interest in engaging in this matter. Therefore, Serbian delegates did not

63 Slobodan Marković, Grof Čedomilj Mijatović, Viktorijanac među Srbima, *o. c.*, p. 221.

64 In the Final Act of the Conference three *vœux* referred to subsequent Conference to which certain issue need to be referred: questions of the rights and duties of neutrals, declaration of the inviolability of private property in naval warfare and proposal to settle the question of the bombardment of ports, towns, and villages by a naval force.

65 See: Mileta St. Novaković, Druga Haška konferencija mira, Dositej Obradović – štamparija Ace M. Stanojevića, Beograd, 1908, pp. 5–7; Nenad Milenović, Srbija i druga Konferencija mira u Hagu 1907. godine, *Istorijski časopis*, broj 57, 2008, pp. 378–379.

66 Once again the composition of the convention ought to be different, and it should have included Milenko Vesnić, Minister of Justice and Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary at Paris. However, after Vesnić informed the government that the decision that Serbian delegation be composed of 4 delegates is provoking surprise, since the delegation of greater states had only 3 of 2 delegates, and after explaining that he is busy with his work in Paris, Vesnić was excluded from the delegation. See: Nenad Milenović, Srbija i druga Konferencija mira u Hagu 1907. godine, p. 387.

67 Nenad Milenović, Izveštaji delegacije Srbije sa druge Konferencije mira u Hagu 1907. godine, *Miscellanea*, Vol. XXXIII, 2011, p. 513.

take part in the deliberation of these two Commissions. However, it is interesting to note that Serbian delegate Mr. Milovanović was elected Vice President of the Fourth Commission. This is probably the effect of his acquaintance with some of the prominent men who were participants at this Conference, namely Milovanović done his PhD dissertation in Paris under the auspices of Louis Renault, delegate of France at both First and Second Hague Conference.<sup>68</sup>

The participation of Serbia at the Second Hague Peace Conference can be described as consistent continuation of the work commenced at the First Conference. Once again Serbia sent competent representatives to protect its interests. They marked as the most important for Serbia the same issues as those at the First Hague Peace Conference – peaceful settlements of disputes. The difference this time was that Serbia took a more moderate view towards the institution of international commission of inquiry as well as bolder initiative to make the institution of arbitration obligatory. As for the international commission of inquiry, delegates to the Second Hague Peace Conference noticed that it might be thought that Serbia was too strict in its opposition towards this instrument, but having in mind actual circumstances and the vagueness of the relevant provision, which could lead to the situation where “the more powerful could force the weaker, while the weaker could not inveigle the stronger to the legal path”<sup>69</sup> Serbian concerns were justified. Serbian delegation at the Second Conference took that stance that it will support the international commission of inquiry if the provision is precise and comprehensive enough.

However, the central activity of the Serbian delegation was related to the obligatory status of arbitration. Serbia took a firm stance that a) principle of obligatory arbitration should be established and b) this principle should be limited to strictly defined matters.<sup>70</sup> Mr. Milovanović reiterated the importance of the order of deliberation regarding the obligatory status of arbitration. He believes that the „capital interest is to agree upon a certain number of cases specifically definite, for which, properly speaking, obligatory arbitration will be provided. If an agreement can be reached upon this matter, he will regard a general formula as a very happy and useful complement.”<sup>71</sup> His line of reasoning is that if doing the other way around it would become possible to see the „weak States suffer from the inconveniences of a vague and unprecise formula.”<sup>72</sup> The only way to surpass this peril is to adopt a positive and enumerative obligation. To attain that goal, Serbian delegation pro-

68 Vojislav Grol, *Pravna misao Milovana Milovanovića*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1989, p. 13.

69 Nenad Milenović, *Izveštaji delegacije Srbije sa druge Konferencije mira u Hagu 1907. godine*, o. c., p. 516.

70 James Brown Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1907*, Vol. II, Oxford University Press, 1921, p. 241–242. (Hereinafter: *Proceedings 1907, II*)

71 *Proceedings 1907, II*, p. 425, James Brown Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1907*, Vol. I, Oxford University Press, 1921, pp. 465–466.

72 *Proceedings 1907, II*, p. 425.

posed two amendments to the Convention for the pacific settlement of international disputes. One was the insertion of the article that would make the resolution of the two types of disputes by way of arbitration obligatory – commerce activities and pecuniary agreements. The other one was more comprehensive and provided for the formulation of four articles, the first of which contained 16 categories of disputes for whose settlement the arbitration would be obligatory.<sup>73</sup> Even though Serbian delegates were aware that the participants of the Conference were not inclined to accept the principle of obligatory arbitration, Serbia saw its initiatives as important means to express its devotion to international justice and objectives of the Conference.<sup>74</sup> The other motive was the awareness of Serbian delegates that the proposal „will attain sympathy of many at the Conference as well as of public opinion.“<sup>75</sup>

Even though Serbia was very active at the Hague Peace Conferences and contributed to the process of adoption of the Hague Conventions, when it came to their application Serbian actions were disappointing. Serbia ratified instruments adopted at the First Hague Peace Conference on May 11<sup>th</sup> 1901, but faced the stall in the process that had to be done according to the domestic procedures. Because the Conventions provided for expenditures, they needed to be adopted by the Serbian National Assembly. It was done only in 1907, shortly before the start of the Second Peace Conference.<sup>76</sup> As for the Conventions adopted in the Second Hague Conference Serbia signed all of them except two: Convention relative to creation of International Prize Court and Declaration prohibiting the discharge of projectiles and explosives from balloons. The first one provide for some expenditures, so the delegates left to the government to decide whether to sign it or not.<sup>77</sup> The Declaration on the other hand was not signed because the delegates did not saw its practical importance, having in mind that France and Russia did not sign it.<sup>78</sup> Serbia never ratified the signed conventions. We presume that the reason was pre-occupation with the domestic problems. In 1908 Austria-Hungary annexed Bosnia and Herzegovina, and in 1912 and 1913 Serbia participated in Balkan wars. Along came the First World War and the need to regulate behaviour of many states in the situation of armed conflict. Even though the relevant corpus of provision existed in the Geneva and Hague Convention, the latter could not be applied because Serbia and Montenegro did not ratify them. Having remained unratified by two states that participated from the outset in the hostilities, the Conventions from 1907 could

73 *Ibid.*, pp. 883–884.

74 See: Report of Serbian delegation to the Minister of Foreign Affairs about the amendment to the Convention on peaceful settlements of international disputes in Nenad Milenović, *Izveštaji delegacije Srbije sa druge Konferencije mira u Hagu 1907. godine, o. c.*, p. 518.

75 *Ibid.*

76 Nenad Milanović, *Srbija i druga konferencija mira u Hagu 1907. godine, o. c.*, pp. 385–387.

77 Final Report from the Conference, Milenović, *Izveštaji delegacije Srbije sa druge Konferencije mira u Hagu 1907. godine, o. c.*, p. 526.

78 *Ibid.*, p. 527.

not be applied since they contained the *erga omnes* clause. However, even though smaller in scope, the Conventions of 1899 could be applied until August 1917, when Liberia entered the war. Since it was not party to the 1899 Hague Convention their application ceased.<sup>79</sup>

## CONCLUSION

In most of the 19<sup>th</sup> century Serbia was considered to be non-sovereign entity: a province of Ottoman Empire until 1830 and vassal state until 1878. On the contrary to the conventional belief that it was out of the reign of European, as well as of PIL, Serbia was exposed to the effect of both of them. Throughout the capitulation regime and consular relations the vast bodies of law pervaded the Ottoman shield and, with more or less consistency, were applied to the Serbians. Together with the treaties concluded between Great European powers and Sublime Porte, they were used by Serbia to protect and develop her internal autonomy. Even more, Serbia successfully invoked them and relied upon these institutes of PIL to enhance and strengthen her external position. Using them as the seeds, Serbia gradually established and developed her own treaty-making capacity. Most of these treaties were of bilateral character, dealing with more technical than politically sensitive issues. The decisive move both from political and legal point of view was Serbia's decision to accede to Geneva Convention of 1864, the very first multilateral treaty of legislative nature. Being followed by proper implementing efforts, it presented Serbia as reliable partner in the field of international regulation. After getting the possibility to be presented at the international conferences, Serbia developed another important connection with PIL.

At Hague Peace Conference Serbia wanted to present itself before the world as advanced and peaceful state. Even though she based its approach to international law in realistic terms, on the distinction between great powers and small states, Serbia in fact advocated for more just and somewhat idealistic approach to international relations and international law. After the initial taciturnity towards obligatory status of means for settlement of international disputes at the First Hague Conference, at the Second Conference Serbia took a decisive action to promote the obligatory status of arbitration in international law. In its endeavours Serbia was guided by its national interest, but wanted to promote it using the institutes of international law. Its stance towards international law can best be described by quoting Mr. Milovanović. "By its very nature, international law which regulates the relations between sovereignties which recognize no authority above their own, no superior will, is and must remain formalistic. In consequence, the stipulations

79 See: „De l'applicabilité des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre“, *Bulletin International des Societes de la Croix-Rouge*, Vol. 49, Issue 193, January 1918, pp 18– 27.

that determine the rights and the duties between sovereign States must be clear and precise, and this clearness and precision can be realized only through positive formulas.”<sup>80</sup>

## BIBLIOGRAPHY

- Ador G. and G. Moynier, Les Destinées de la Convention de Genève pendant la guerre de Serbie, *Bulletin international des Societes de Secours aux Militaires Blesses*, Vol. 7, No. 28, October 1876
- Agoston Gabor, Bruce Masters, *Encyclopedia of the Ottoman Empire*, Fact on File, 2009
- Boissier Pierre, *History of the International Committee of the Red Cross from Solferino to Tsushima*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1985.
- Butterfield H. and M. Wight (eds), *Diplomatic Investigations*, Allen and Unwin, London, 1966.
- Cicek Nazal, *The Young Ottomans: Turkish Critics of the Eastern Question in the Late Nineteenth Century*, I. B. Tauris & Co Ltd., 2010.
- „De l’applicabilité des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre“, *Bulletin International des Societes de la Croix-Rouge*, Vol. 49, Issue 193, January 1918.
- Dixon Martin, *Textbook on International Law*, 6<sup>th</sup> ed., Oxford University Press, 2007.
- Fassbender Bordo, Anne Peters ed., *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford University Press, 2014.
- Grandits, Hannes, Clayer, Nathaalie, Pichler, Roberts, *Conflicting Loyalties in the Balkans: the Great Powers, the Ottoman Empire and Nation Buildings*, I. B. Tauris, 2011.
- Grol Vojislav, *Pravna misao Milovana Milovanovića*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1989.
- Harris D. J., *Cases and Materials on International Law*, sixth ed., Sweet and Maxwell, 2004.
- Holland Thomas Erskine, *The Laws of War on Land Written And Unwritten*, Clarendon Press, 1908.
- Ignjatovic Mile, „Osnivanje vojne sanitetske službe u Srbiji sredinom XIX veka“, *Vojno-sanitetski pregled*, broj 4.
- Ignjatović Mile, „Srpsko ratno hirurško iskustvo (1876–1918), I deo: Ratna hirurgija u Srbiji u vreme srpsko-turskih ratova“, *Vojnosanitetski pregled*, broj 5, 60(5), 2003.
- Kennedy David, „International Law and Nineteenth Century: History of an Illusion“, Vol. 17 QLR, 1997.
- Knežević-Predić Vesna, Dejan Pavlović, *Development of the law of war in legislation of Principality of Serbia in the period 1864–1878*, Archibald Reiss Days, Thematic Conference Proceedings of International Significance, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, 2015.
- Koskenniemi Marti, The Gentle Civilizer of Nations, *The Rise and Fall of International Law 1870–1960*, Cambridge University Press, 2004.
- Lee Luke E. T., John Quigley, *Consular Law and Practice*, 3rd ed., Oxford University Press, 2008.
- Lesaffer Randall (ed.), *Peace Treaties and International Law in European History*, Cambridge University Press, 2004.
- Lorimer James, *The Institutes of the Law of Nations: A Treaties of the Jural Relations of Separate Political Communities*, W. Blackwood and Sons, Edinburgh, 1883.

80 Proceedings 1907 II, p. 242.

- Marković Slobodan, Grof Čedomilj Mijatović, *Viktorijanac među Srbima*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 2006.
- McKinnon Wood Hugh, „The Treaty of Paris and Turkey’s Status in International Law“, *American Journal of International Law*, Vol. 37, No. 2, April 1943.
- Mijatović Čedomilj, „Uspomene balkanskog diplomate“, Radio Televizija Srbije, Beograd, 2008.
- Milenović Nenad, „Izveštaji delegacije Srbije sa druge Konferencije mira u Hagu 1907. godine“, *Miscellanea*, Vol. XXXII, 2011.
- Milenović Nenad, „Serbian delegation at the First Peace Conference, 1899 – Instructions and Reports“, *Miscellanea*, Vol. XXXI, 2010.
- Milenović Nenad, „Srbija i druga Konferencija mira u Hagu 1907. godine“, *Istorijski časopis*, 57, 2008.
- Neff Stephen C., *A short history of international law, in International Law*, ed. by Malcom D. Evans, 1<sup>st</sup> ed. Oxford University Press, 2003.
- Novaković Mileta St., *Druga Haška konferencija mira*, Dositelj Obradović – štamparija Ace M. Stanojevića, Beograd, 1908.
- Nussbaum A., *A Concise History of the Law of Nations*, Macmillan Co., 1947.
- Oakes Augustus Henry, *The great European treaties of the nineteenth century*, Clarendon Press, Oxford, 1918.
- Oppenheim L., *International Law, A Treatise*, Vol. I. Peace, sec. ed. Longmans, Green and Co., London, New York, Bombay and Calcutta, 1912.
- Pictet Jean, *Development and Principles of International Humanitarian Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Henry Dunant Institute, 1985.
- Popovic B. Lj., *Diplomatska istorija Srbije*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2010.
- Schmaeckel Mathias, *The Internationalist as a Scientist and Herald: Lassa Oppenheim*, EJIL, 11, 2000.
- Scott James Brown (ed.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, Oxford University Press, New York, 1915.
- Scott James Brown, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1899*, Oxford University Press, New York, 1920.
- Scott James Brown, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1907*, Vol. I, Oxford University Press, 1921.
- Scott James Brown, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences, The Conference of 1907*, Vol. II, Oxford University Press, 1921.
- Stanojevic Vladimir, *Istorija Srpskog vojnog saniteta*, Beograd, 1925.
- Stillman William, *Hercegovacki ustanak i crnogorsko-turski rat 1876–1878*, Beograd, 1997.
- Thayer Lucius Ellsworth, „The Capitulations of the Ottoman Empire and the Questions of their Abrogations as Affects the United States“, *AJIL*, Vol. 17, No. 2, 1923.
- The review of international treaties and other act of international law relevance for Serbia from 1800 to 1918.
- Welti and Scheiss, „Adhésion de la Serbie à la Convention de Genève“, *Bulletin International des Societies de Secours aux Militaires Blesses*, Volume 7, Issue 27, July 1876.
- Westlake John, *International Law*, Part I, Peace, Cambridge, 1910.



**Vesna Knežević-Predić**  
**Janja Simentić**

## SERBIA AND INTERNATIONAL LAW AT THE CROSSROADS OF CENTURIES – SERBIAN APPROACH TO INTERNATIONAL LAW UNTIL THE BEGINNING OF THE FIRST WORLD WAR

In this article the authors focus on the historical analysis of the position of Serbia towards international law of the XIX century. The research encompasses a broad period of time, spanning from 1830 to the beginning of the First World War, in order to cover the distinct legal status of Serbia – both as a vassal of the Ottoman Empire and as an independent State. The research has proven that Serbia has taken a stance on international law in an indirect manner even before it gained independence – through the Ottoman Empire. In order to provide a closer insight into Serbia's indirect approach towards international law, the authors will point to the institutes that came into being before the change of Serbia's international legal status. This part of the research will address the following issues: regime of capitulations, establishment of consular relations with third countries and treaties applicable to Serbia as a vassal of the Ottoman Empire. In the second –central part of the research, the authors will comment upon Serbia's direct approach to international law, which Serbia developed by becoming a party to international treaties on its own behalf, especially in the field of international law of armed conflict. In that respect, 1864 Geneva Convention and 1899 and 1907 Hague Conventions are of paramount importance. Having in mind that Serbia was accepted as a party to the Geneva Convention even before gaining independence, it is important to note that Serbia's direct approach temporally precedes the change of its legal status. Another pivotal issue for Serbia's direct link with international law were the Hague Conventions. Serbia did not only become their signatory state but was also included in the making of the mentioned conventions. Therefore, the authors will provide an in depth analysis of Serbian participation, activities and contributions to the Hague peace conferences. It will be concluded that in spite of its newly changed international status, Serbia was fast in adapting to the international legal environment. Serbia was aware of the need to become an active part of the international community and wisely used its resources to engage in international legal processes.



Prof. dr Dragan R. Simić\*  
Mr Dragan Živojinović\*\*

## UTICAJ PRVOG SVETSKOG RATA NA NASTANAK NAUKE O MEĐUNARODNIM ODNOSIMA: IZMEĐU MITA I STVARNOSTI

### UVOD

Gostujući pre petnaest godina na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, američki profesor Džon Miler, otpočeo je svoje predavanje konstatacijom da je pre Prvog svetskog rata mnogo ljudi različitih položaja i znanja verovalo da rat ima plemenitu funkciju u društvu, odnosno da je rat normalna stvar.<sup>1</sup> U svetu gde ne postoji vrhovna vlast, to jest gde postoji ono što realisti nazivaju anarhični međunarodni sistem, nije ni moguće očekivati nešto drugo. Kao što to na jednom mestu kažu Džozef Naj i Dejvid Velč: „poput stanovnika Londona koji nose kišobrane sa sobom i u sunčanim aprilskim danima, izgledi za izbijanje rata u jednom anarhičnom sistemu teraju države da drže vojsku čak i u vremenima mira.“<sup>2</sup> Ipak, Prvi svetski rat, sa svim svojim razornim posledicama, ne samo u pogledu ogromnih ljudskih žrtava i materijalnih razaranja, nego i zbog nestanka čitavog poretka koji je do tada postojao, predstavlja vododelnicu u takvom načinu razmišljanja.<sup>3</sup> Rat postaje diskreditovan, a

\* E-mail: draganrsimic@yahoo.com

\*\* E-mail: dragan.zivojinovic@fpn.bg.ac.rs

1 Opisujući tako, u svojoj poznatoj knjizi o zastarelosti velikih ratova euforiju zbog otpočinjanja Prvog svetskog rata, Miler između ostalog navodi sledeće primere: ...jedan britanski regrut – „poleteću u veliku avanturu sa svim ponosom i duhom koje mi je jedna antička rasa dala.“ Nemački pesnik, Ernst Loc je objavio „konačno rat! Svi ljudi su veoma entuzijastični pa tako i ja.“; britanski pesnik Džulijan Grenfel „obožavam rat. To je kao piknik bez one besciljnosti piknika.“ John Mueller, *Retreat from Doomsday: the Obsolescence of Major War*, Basic Books, New York, 2001, p. 54.

2 Joseph S. Nye, Jr., David A. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*, Pearson, Boston, 2011, Eighth Edition, p. 5.

3 „Do vremena kad se završio rat 11. novembra 1918. godine, 65 miliona ljudi je učestvovalo u borbama, a osam i po miliona ljudi je poginulo. Osam miliona ljudi je bilo zarobljeno ili se prosto vodilo kao nestalo. Dvadeset jedan milion je bio ranjen i ova cifra je uključivala samo rane koje su mogle biti merene; niko nikada neće znati koliko je bilo oštećeno ili uništeno psihološki.“ Margaret Macmillan, *The War that ended Peace: the Road to 1914*, Random House, New York, 2013, p. 637.

vera u njegove progresivne i blagotvorne posledice blede u sudaru sa onim što posle njega ostaje. Po rečima Milera, „trebalo bi zapamtiti da je najupečatljivija posledica Prvog svetskog rata na zemlje koje su ga vodile, bila sveobuhvatna i stalna želja za međunarodnim mirom u razvijenom svetu.“<sup>4</sup> U sasvim suprotnom tonu od onog koji je pratio ulazak u rat, poznati engleski dečji pisac Alan Aleksander Miln, tvorac lika Vini Pu, piše: „1913. godine, osim par izuzetaka, svi mi smo mislili da je rat prirodna i odlična stvar koja se dešava, sve dotle dok smo bili dobro pripremljeni za njega i dok nije bilo sumnje u to ko će izaći kao pobednik. Sada, sa par izuzetaka, izgubili smo iluzije; takođe, saglasili smo se da rat nije ni prirodan, ni blagorodan i da pobednici pate podjednako kao i poraženi.“<sup>5</sup>

Čitajući Crnjanskog ili bar gledajući uvodne scene iz filma *Čaruga* Rajka Grlića, može se steći jasnija slika sveta posle Velikog rata. Taj turbulentni period koji je usledio posle okončanja rata, očajnički je zahtevao stabilnost i veru da se snagom ljudskog uma mogu sprečiti budući ratovi i ojačati uslovi mira.<sup>6</sup> Jer, „kada su jedanaestog novembra topovi utihnuli, bio je to sasvim drugačiji svet od onog iz 1914... kako su se socijalni i politički protesti širili, stari režimi su se batrgali, nesposobni da održe poverenje svojih javnosti ili da ispune njihova očekivanja.“<sup>7</sup> Nastanak nauke o međunarodnim odnosima, a barem konvencionalna istorija discipline tako kaže, snažno je povezan sa svim ovim dešavanjima. Sa druge strane, svet je postao globalan zapravo u devetnaestom veku i najveći deo onoga što nauka o međunarodnim odnosima proučava zapravo je već postojalo i pre Prvog svetskog rata. Kako tvrde Beri Buzan i Džordž Loson, u tom dugom devetnaestom veku koji traje od Američke i Francuske revolucije, pa do 1914. godine i otpočinjanja Velikog rata došlo je zapravo do globalnog preobražaja koji je „preinačio osnovnu strukturu međunarodnog poretka. Ovaj preobražaj bio je dubok i podrazumevao je složenu konfiguraciju industrijalizacije, racionalne izgradnje država i ideologije progressa.“<sup>8</sup> Oni naglašavaju značaj devetnaestog veka i kažu da „Međunarodni odnosi duguju svoje poreklo dobu globalnog preobražaja pa tako i termin 'međunarodni' koji je Džeremi Bentam skovao 1789. godine, kako bi označio pravne transakcije između suverena.“<sup>9</sup>

Cilj našeg rada upravo i jeste da se uporede ova dva gledišta i da se na stogodišnjicu otpočinjanja Velikog rata, na taj način polemika o ovom važnom pitanju prikaže i našoj stručnoj i široj javnosti. U prvom delu rada, autori se bave konvencionalnom istorijom discipline, odnosno osnivanjem Vudro Vilson katedre za međunarodnu politiku na Univerzitetu Aberistvit u Velsu u proleće 1919. godine, a

4 John Mueller, *Retreat from Doomsday: the Obsolescence of Major War*, p. 53.

5 *Isto*, p. 55.

6 O paravojnom nasilju u Evropi posle Prvog svetskog rata videti Robert Gervart, *Rat u miru: paravojno nasilje u Evropi posle Prvog svetskog rata 1918–1923*, Arhipelag, Beograd, 2013.

7 Margaret Macmillan, *The War that ended Peace: the Road to 1914*, p. 638.

8 Barry Buzan, George Lawson, *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2015, p. 1.

9 *Isto*, o. c., p. xvi

potom i Prvim svetskim ratom kao ključnim društvenim uzrokom njenog nastanka. Drugi deo će za svoj predmet imati kritike koje se upućuju tezi da je Prvi svetski rat bio presudno značajan za nastanak nauke o međunarodnim odnosima kao samostalne akademske discipline. Naročita pažnja posvećena je tezi o globalnom preobražaju u devetnaestom veku i teoretičarima koji podržavaju ovu hipotezu.

### NAUKOM PROTIV RATA: PRVI SVETSKI RAT I NASTANAK MEĐUNARODNIH ODNOSA KAO SAMOSTALNE AKADEMSKE DISCIPLINE

Veza između Prvog svetskog rata i nastanka nauke o međunarodnim odnosima kao samostalne akademske discipline je neraskidiva. Uprkos pokušajima da se nekim drugim događajima prida veća važnost čini se da uzroci, tok i posledice Prvog svetskog rata i dalje zaokupljaju pažnju svetske javnosti i sto godina posle njegovog otpočinjanja. Ovo ne tvrdimo samo zbog ogromnog broja knjiga i tekstova koji se bave obeležavanjem stogodišnjice od početka rata, nego i zato što se u literaturi o nauci o međunarodnim odnosima ovaj rat i dalje smatra za jedan od temeljnih uzroka nastanka ove discipline.<sup>10</sup> Iako je u poslednjih nekoliko godina ova hipoteza pod velikim preispitivanjem, pre svega onih koji smatraju da je zapravo pravi koren ove discipline u 19. veku, teško se oteti utisku da je Prvi svetski rat ipak bio „babica“ nauke o međunarodnim odnosima kao samostalne akademske discipline.<sup>11</sup>

Gotovo da postoji konsenzus među naučnicima da je u institucionalnom smislu prva katedra na kojoj su se međunarodni odnosi proučavali kao samostalna akademska disciplina bila katedra za međunarodnu politiku na Univerzitetu Aberistvit u Velsu.<sup>12</sup> Kako tvrdi Brajan Šmit u jednoj od najboljih akademskih istorija nauke o međunarodnim odnosima, „opšta pretpostavka o istorijatu polja međunarodnih odnosa je da njeno institucionalno poreklo direktno proističe iz Prvog svetskog rata. Mnogi su ukazivali na osnivanje prve akademske katedre Međunarodne politike

10 Tako je dugogodišnji profesor ove discipline na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, prof. dr Andreja Miletić (1937–2008) Prvi svetski rat uz (naglo povećanje međuzavisnosti i raznovrsnih dodira država, Uspon SAD u rang velikih sila te Oktobarsku revoluciju i pojavu prve socijalističke države), posmatrao kao jedan od četiri glavna društvena uzroka nastanka nauke o međunarodnim odnosima kao samostalne akademske discipline. Detaljnije, u: Dragan R. Simić, *Svetska politika*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009, str. 13–15.

11 Videti pre svega Barry Buzan, George Lawson, „The Global Transformation: The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations“, *International Studies Quarterly*, 2013, 57, pp. 620–634.; O devetnaestom veku kao vremenu ogromnog preobražaja, naročito videti Jürgen Osterhammel, *The Transformation of the World – A Global History of the Nineteenth Century*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2014.

12 John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, Eds., *The Globalization of World Politics-An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, New York, 2014, Sixth Edition, p. 3.; Za sličnu argumentaciju videti i Dragan R. Simić, *Svetska politika*, str. 16.; Jelica Stefanović Štambuk, *Diplomatija u međunarodnim odnosima*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008, str. 63.

na Univerzitetском koledžu u Velsu u Aberistvitu 1919. godine kao dokaz da je ishodište bio Prvi svetski rat.<sup>13</sup> To potkrepljuje i podatak da je finansijer te katedre, lord Dejvid Dejvis, bogati velški industrijalac, političar i filantrop, katedru posvetio „sećanju na sve one studente koji su poginuli u ratu, te jačanju saradnje, i rešavanju povezanih problema prava i politike, morala i ekonomije nastalih osnivanjem Lige naroda.“<sup>14</sup> U tom smislu, „upravni odbor katedre odredio je međunarodnu politiku kao političku nauku primenjenu na međunarodne odnose sa posebnim osvrtom na pronalaženje najboljih sredstava kojima bi se unapredio mir među državama.“<sup>15</sup> Ta vera u mogućnost da nauka može zaustaviti buduće ratove išla je toliko daleko, da je u februaru 1923. godine, u svom inauguracionom govoru prilikom preuzimanja Vudro Vilson katedre međunarodne politike u Aberistvitu, profesor Čarls K. Vebster, izjavio kako bi „da je 1914. godine postojao uređeni i naučni korpus znanja, katastrofa mogla biti izbegnuta.“<sup>16</sup>

Imajući sve ovo na umu, postavlja se logično pitanje šta su razlozi za tako nešto, to jest, zašto je nauka o međunarodnim odnosima nastala tek posle Prvog svetskog rata, a ne pre?

Jedan od najvažnijih pobornika teze o vezi između Prvog svetskog rata i nastanka nauke o međunarodnim odnosima je profesor međunarodnih odnosa na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke, Kris Braun. Naime, zajedno sa Kirsten Ajnli, sa kojom je koautorski napisao knjigu *Kako razumevati međunarodne odnose*, on čak tvrdi da je „formativno pitanje naše discipline zapravo – zašto države ulaze u ratove.“<sup>17</sup> Po njemu, odgovor na ovo pitanje u devetnaestom veku se činio tako očiglednim, da nije bilo ni potrebe da se postavlja. Međutim, Prvi svetski rat je zapravo bio prekretnica i očigledno je da stari odgovori više nisu bili dovoljni niti podrazumevajući.<sup>18</sup> Stoga, nije iznenađenje kad Kris Braun kaže da „nauka o međunarodnim odnosima započinje svoj život u začuđenosti kako je nešto kao Prvi svetski rat uopšte moglo da se dogodi.“<sup>19</sup> Po njemu, „dvadesetovekovno teore-

13 Brian C. Schmidt, *The Political Discourse of Anarchy – A Disciplinary History of International Relations*, State University of New York Press, Albany, 1998, p. 155. Po rečima Šmita ime katedre kasnije je promenjeno (1922. godine) u Vudro Vilson, u čast 28. američkog predsednika Vudro Vilsona. Videti, *isto*, p. 155.

14 J. Graham Jones, „The Peacemonger“, *Journal of Liberal Democrat – History*, Issue 21, Winter 2000, p. 18. navedeno prema Dragan R. Simić, *Svetska politika*, str. 19.

15 *Full History of the Department of International Politics*, www.aber.ac.uk/interpol/history/history?1.html, (pristupljeno 6. avgusta 2004), navedeno prema: Dragan R. Simić, *Svetska politika*, str. 19.

16 W. C. Olson, „The growth of a discipline“, in: B. Porter, Ed., *The Aberystwyth Papers: International Politics 1919–1969*, London: Oxford University Press, 1972, navedeno prema Knud Erik Jorgensen, Tonny Brems Knudsen, Eds., *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives, Destinations*, Routledge, London, 2006, p. 150.

17 Videti Chris Brown, Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, Palgrave Macmillan, 2009, Fourth Edition, p. 8.

18 *Isto*, pp. 8–9.

19 Chris Brown, *Understanding International Relations*, Third Edition, 2005, p. 9. navedeno prema Dragan R. Simić, *Svetska politika*, o. c., str. 16.

tisanje o međunarodnim odnosima počinje ovde. Izgleda da je nešto bilo pogrešno sa odgovorom koji se pozivao na 'očiglednost' i prvi istraživači međunarodnih odnosa osećali su potrebu da misle mnogo produbljenije o uzrocima rata, kako bi odgovorili na pitanje o kom se prethodno nije razmišljalo i koje nije zahtevalo preveliko teorijsko razmatranje.<sup>20</sup>

Na sličan način, A. Dž. R. Grum kaže da je tačka u kojoj se nauka o međunarodnim odnosima „kristalizovala kao samostalna disciplina, bio Prvi svetski rat, gde su svi ovi trendovi (misli se na sva dešavanja od Vestfalskog mira pa nadalje – prim. D. Ž.) i hitna potreba za praktičnim rešenjem za problem rata, dali povoda za nastanak nauke o međunarodnim odnosima. Svrha nauke o međunarodnim odnosima je bila da se istraže uzroci rata i uslovi mira na 'naučni način'. Novoosnovana disciplina bila je posvećena tome da se veliki deo čovečanstva učini boljim, kroz primenu nauke i naučnog metoda u rešavanju društvenih problema.“<sup>21</sup>

Na pitanje zašto je zapravo zanemaren ceo devetnaesti vek, a najvažnije mesto dato Prvom svetskom ratu, Beri Buzan i Džordž Loson daju nekoliko odgovora.<sup>22</sup> Po njima, kad se uzmu u obzir troškovi, ogromna razaranja, revolucije i slom imperija, nije bilo čudno što je „strah od rata istisnuo alternativne agende.“<sup>23</sup> Takođe, „Prvi svetski rat je uništio sve tri devetnaestovekovne grane mišljenja o tome kako rat može biti ukroćen: veru konzervativaca u ravnotežu snaga, liberalno verovanje u lekovite efekte slobodne trgovine i ustava, i socijalističko uverenje da će klasna solidarnost poraziti nacionalizam.“<sup>24</sup> Isto tako, „neposrednost mogućnosti totalnog rata između velikih sila u dvadesetom veku značila je da su Međunarodni odnosi zanemarili izvore ratova u procesu devetnaestog veka. To je takođe značilo da disciplina nije uspela u potpunosti da propita jaz u moći između onih koji su se dočepali novih modaliteta moći i onih koji nisu: problem razvoja/nedovoljnog razvoja je bio prepoznat, ali su njegovi koreni u vremenu velikog preobražaja bili izgubljeni.“<sup>25</sup> Tu takođe treba pomenuti i kolonijalne studije koje su u daljem razvoju discipline stavljene u zapećak.<sup>26</sup> Kao rezultat svega ovoga, nauka o međunarodnim odnosima predstavljena je kao prezentistička disciplina „čija je prvenstvena briga bio (bez)poredak sistema velikih sila, kao i razumevanje uslova koji mogu da vode ka ratu ili ka unapređivanju mira.“<sup>27</sup>

20 Chris Brown, Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, Fourth Edition, p. 9.

21 A. J. R. Groom, „Introduction: the past as prelude“, in: A. J. R. Groom, Margot Light, Eds., *Contemporary International Relations: Guide to Theory*, Pinter Publishers, London, New York, 1994, p. 2.

22 Barry Buzan, George Lawson, *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*, p. 61.

23 *Isto*, p. 62.

24 *Isto*.

25 *Isto*.

26 *Isto*.

27 *Isto*.

Osim Aberistvita, katedre za proučavanje međunarodnih odnosa osnivane su širom Velike Britanije, Sjedinjenih Američkih Država i Evrope. Tako su, između ostalog, osnovane i Montegju Barton katedre za međunarodne odnose na Londonskoj školi za ekonomiju i političke nauke (1924) i na Oksfordu (1930), kad je u pitanju Velika Britanija, ili pak Edmund Volš Škola spoljne službe na Univerzitetu Džordžtaun u Sjedinjenim Američkim Državama.<sup>28</sup>

Kako piše na zvaničnom sajtu ove škole, njeno osnivanje 1919. godine, bilo je odgovor na učešće Sjedinjenih Država u Prvom svetskom ratu.<sup>29</sup> Po rečima njenog osnivača, Edmunda Volša, „budući da smo zakoračili na scenu (misli se na SAD, prim. D. S., D. Ž.) svetske politike i svetske trgovine, preuzimamo i obaveze širom sveta. Naše gledište nikad neće biti isto.“<sup>30</sup> Treba pomenuti i Komitet za međunarodne odnose Univerziteta u Čikagu (1928), Volter Hajns Pejdz školu na Univerzitetu Džons Hopkins (1930), Flečer školu za pravo i diplomatiju na Tafts Univerzitetu (1933), te Institut za međunarodne studije na Univerzitetu Jejl (1935). Pored Aberistvita, posebno mesto u celoj ovoj priči zauzima Univerzitetski institut za visoke međunarodne studije iz Ženeve koji je kada je osnovan 1927. godine bio „prva ustanova svetu koja je bila u potpunosti posvećena proučavanju međunarodnih poslova“.<sup>31</sup>

Kako tvrdi profesorka Jelica Stefanović Štambuk, ovom univerzitetskom ramu nastanka nauke o međunarodnim odnosima, treba pridružiti i ram stručnih udruženja, te ram delovanja javnih intelektualaca.<sup>32</sup> Kad su u pitanju javni intelektualci, profesorka Stefanović Štambuk ističe imena poput Edvarda Haleta Kara, Dejvida Mitranija, Pitmana Potera i Alfreda Zimerna, posle Prvog, i Hansa Morgentaua posle Drugog svetskog rata.<sup>33</sup>

U pogledu stručnih udruženja izdvajaju se naravno Kraljevski institut za međunarodne poslove iz Londona (poznatiji kao Čatam Haus) i Savet za spoljne odnose iz Njujorka, mada uz njih nastaje i čitava jedna plejada novih instituta i „think tenk-ova“.<sup>34</sup> Iako je i pre njihove pojave bilo institucija kojima je između ostalog posao bio

28 Šire o otpočinjanju studija međunarodnih odnosa u Evropi videti Knud Erik Jorgensen, Tonny Brems Knudsen, Eds., *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives, Destinations*, Za azijske i druge nezapadne perspektive svega ovoga videti Amitav Acharya, Barry Buzan, Eds., *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia*, Routledge, London, 2010.

29 School of Foreign Service History, sfs.georgetown.edu/about/history (pristupljeno 10. septembra 2015).

30 *Isto*.

31 Discover the Graduate Institute, graduateinstitute.ch/home/about-us/discover-the-institute.html (pristupljeno 11. septembra 2015).

32 Jelica Stefanović Štambuk, *Diplomatija u međunarodnim odnosima*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008, str. 62–64.

33 *Isto*, str. 65.

34 Detaljnije osnivanju i načinu rada Saveta za spoljne odnose videti, u: Dragan R. Simić, *Svetska politika*, str. 21–24.



i bavljenje međunarodnim odnosima, Kraljevski institut za međunarodne poslove iz Londona i Savet za spoljne odnose iz Njujorka ostaju sinonim za pojam tink-tenkova u spoljnoj politici.<sup>35</sup> Po rečima Donalda Ejbelsona, profesora političkih nauka na Univerzitetu Zapadni Ontario, „kada je ovaj termin skovan (misli se na 'tink tenk' – prim. D. S., D. Ž.) tokom Drugog svetskog rata, jednostavno je značio siguran prostor ili okruženje u kojima su se vojni planeri i politički odlučioici sastajali kako bi raspravljali o ratnoj strategiji. U današnjem govoru, 'tink-ten' se uopšteno gledano odnosi na neprofitnu, nestranačku (što ne treba mešati sa pojmom neideološka) i od poreza izuzetu organizaciju koja je angažovana u istraživanju i analizi jednog ili više pitanja iz oblasti javne politike, bilo unutrašnje ili spoljne.“<sup>36</sup> Pored jasnog teorijskog i naučnog rada, ključni oblik delovanja uspešnih tink-tenkova je zapravo njihova funkcija da informišu i usmeravaju praktičnu politiku.

Ejbelson tvrdi da „iako su think-tankovi osnivani u skoro svakoj zemlji i regionu sveta, najveća koncentracija se može naći u Sjedinjenim Državama i Evropi, gde deluje preko polovine od procenjenih 6.000 globalnih tink-tenkova.“<sup>37</sup> U tom smislu, korisno je pogledati rang-listu najvažnijih tink-tenkova današnjice koju radi Program za tink-tenkove i civilna društva Univerziteta u Pensilvaniji.<sup>38</sup> Poslednje dostupno istraživanje za 2014. godinu i dalje potvrđuje predominaciju Zapada u pogledu broja tink-tenkova i njihovog uticaja na praktičnu politiku.<sup>39</sup>

Treba, takođe, pomenuti i pojavu većeg broja knjiga iz ove oblasti posle 1919. godine. Po rečima Brajana Šmita, „institucionalni rast discipline dokazuje i pojava novih uvodnih udžbenika“.<sup>40</sup> On izdvaja knjige poput *Diplomatija i proučavanje međunarodnih odnosa* Dejvida P. Hitlija (1919), *Međunarodna politika* S. Dilajsl Barnsa (1920), *Međunarodni odnosi* Stivena H. Alena (1920) i *Međunarodni odnosi* Džejmisa Brajsa iz 1922. godine.<sup>41</sup> Šmit pored knjiga, naglašava i pojavu stručnih časopisa iz oblasti međunarodnih odnosa, izdvajajući naravno časopise *Međunarodni poslovi (International Affairs)* Kraljevskog instituta za međunarodne poslove, i *Spoljni poslovi (Foreign Affairs)* Saveta za spoljne odnose, koji su počeli da izlaze 1922. godine.<sup>42</sup>

---

35 Donald E. Abelson, „Old World, New World: the Evolution and Influence of foreign affairs think – tanks“, *International Affairs*, Vol. 90, No. 1, 2014, pp. 125–142.

36 *Isto, o. c.*, p. 127.

37 *Isto, o. c.*, pp. 130–131.

38 [gotothinktank.com/](http://gotothinktank.com/) (pristupljeno 11. septembra 2015).

39 James G. McGann, „The 2014 Global Go To Think Tank Index Report“, [/repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks) (pristupljeno 11. septembra 2015).

40 Brian C. Schmidt, *The Political Discourse of Anarchy – A Disciplinary History of International Relations*, o. c., p. 157.

41 *Isto*, p. 157.

42 *Isto*, p. 157.

**NAUKE (BI) JE BILO I BEZ RATA: PRVI SVETSKI RAT I NASTANAK  
MEĐUNARODNIH ODNOSA KAO SAMOSTALNE AKADEMSKE DISCIPLINE  
– IZMEĐU MITA I STVARNOSTI**

Iako Prvi svetski rat zaista predstavlja važno mesto u istorijatu discipline i njeno rodno tlo, kritičari smatraju da je nauke o međunarodnim odnosima bilo i pre toga i da bi je bilo i da nije bilo Velikog rata.<sup>43</sup> Tako, Bendžamin de Karvaljo, Halvard Leira i Džon Hobson u tekstu „Big Bangs of IR: The Myths that Your Teachers Still Tell You“, tvrde da zapravo nauka o međunarodnim odnosima počiva na dva mita, jednom ontološkom i jednom epistemološkom.<sup>44</sup> U prvom slučaju reč je o Vestfalskom miru od 24. oktobra 1648. godine, a u drugom, o 1919. godini.<sup>45</sup> Kad je u pitanju prvi mit, ključni je njihov nalaz da „ni suverenost ni anarhični međunarodni sistem ne vode poreklo iz Vestfalije.“<sup>46</sup> Po njima, pogrešno je usredsrediti se samo na jednu godinu, budući da je tu pre reč o jednom dugom procesu nego o događaju sa ogromnim posledicama.<sup>47</sup> Analizirajući neke od ključnih udžbenika koji se koriste u nastavi na predmetu Međunarodni Odnosi (Viotti i Kaupi; Naj i Velč; Smit, Bejlis, Ovens... ), oni zaključuju da Vestfalski mir i dalje figurira kao ključni događaj, posle koga započinje istorija modernog međunarodnog sistema, uprkos tome što praksa govori potpuno drugačije.<sup>48</sup>

Drugi mit, mit o 1919. kao godini nastanka nauke o međunarodnim odnosima je značajniji za našu temu, pa ćemo se njime više i pozabaviti. Naime, kako tvrde De Karvaljo, Leila i Hobson, ovaj mit je za razliku od mita o 1648. godini, mnogo skorijeg datuma, imajući u vidu da je postojalo malo historiografske svesti unutar discipline pre štampanja „Papira iz Aberistvita“ 1972. godine.<sup>49</sup> Kako to na jednom mestu kaže Piter Vilson, „samosvest discipline počela je 1972. godine.“<sup>50</sup> Ključni

43 Neki ističu 1859. godinu i osnivanje Sisel Katedre (Chichele Chair) za međunarodno pravo i diplomatiju na Univerzitetu Oksford u Velikoj Britaniji, kao važan datum u istorijatu discipline. Videti Richard Ned Lebow, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2008, p. 1.

44 Videti Benjamin de Carvalho, Halvard Leira, John M. Hobson, „Big Bangs of IR: The Myths that Your Teachers Still Tell You“, *Millenium: Journal of International Studies*, DOI: 10.1177/0305829811401459.

45 *Isto*.

46 *Isto*, o. c., p. 8.

47 *Isto*.

48 *Isto*, str. 8–11. Reč je, između ostalog, o sledećim udžbenicima: Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations and World Politics*; Joseph S. Nye, David A. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation*; John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, Eds., *The Globalization of World Politics*.

49 Brian Porter, Ed., *The Aberystwyth Papers: International Politics 1919–1969*, Oxford University Press, London, 1972, *isto*, p. 12.

50 Peter Wilson, „The Myth of the first Great Debate“, in: Tim Dunne, Michael Cox, Ken Booth, Eds., *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919–1999*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1998, p. 8.

razlozi povećanog interesovanja za nastanak i istorijat discipline De Karvaljo, Leila i Hobson vide kao rezultat ukrštanja tri činioca: 1) pedesetogodišnjice osnivanja katedre međunarodne politike na Univerzitetu u Aberistvitu, 2) tzv. druge velike debate koja se odigravala tokom 1960-ih godina, a koja se ticala spora povodom metodoloških osnova discipline, i 3) uticaja učenja Tomasa Kuna o naučnim paradigmatama.<sup>51</sup> Sve to naravno ima veze i sa „ponovnim otkrićem“ čitave plejade mislilaca koji su delovali između dva rata, a koji se obično nazivaju „međuratni idealisti.“<sup>52</sup>

„Mit o 1919. godini sastoji se od tri međupovezana elementa: prvo, da je disciplina osnovana 1919. godine; drugo, da je disciplina nastala na katastrofi Prvog svetskog rata i da je uspostavljena kao pokušaj idealista da se reše problemi rata; i treće, da je međuratni idealizam izgubio od realizma u Prvoj velikoj debati, zbog svog neuspjeha da u teoriji i praksi i spreči ili objasni uvećano međudržavno nasilje tokom 1930-ih, koje je kulminiralo u Drugom svetskom ratu.“<sup>53</sup> Po njihovim rečima ovaj mit je „zasnovan na vigovskom tumačenju koje pretpostavlja kontinuirani progres, kako prema boljem razumevanju međunarodnog sistema, tako i prema pronalaženju rešenja za problem rata.“<sup>54</sup> U pogledu vremena nastanka discipline autori teksta smatraju da se akademski nastanak discipline može pratiti od „poslednje dve decenije devetnaestog veka, posebno u raspravama koje su se ticale imperijalizma, geopolitike i trgovine.“<sup>55</sup> Naime, u korist svojih argumenata o mitologizaciji 1919. godine, Karvaljo, Leira i Hobson navode radove Brajana Šmita, Roberta Vitalisa i Torbjorna Knutsena.<sup>56</sup>

Iako ne postoji saglasnost o tome koji bi to datum bio prihvatljiviji od 1919. godine, značajno je reći na čemu počivaju argumenti onih koji negiraju baš ovu godinu. Naime, „dok Vitalis tvrdi da su Međunarodni odnosi institucionalizovani negde oko 1910. godine, Knutsen to vezuje za 1890-te godine, dok Šmit tvrdi da je institucionalizacija osigurana 1880. godine kada je izučavanje Međunarodnih odnosa počelo na prvom Departmanu za političke nauke u Sjedinjenim Državama koje je otvoreno na Kolumbija Univerzitetu od strane Džona Burgesa.“<sup>57</sup> Pored toga, Šmit navodi i knjigu Pola Rajnša iz 1900. godine, koja je objavljena pod naslovom *Svetska politika na kraju 19. Veka*, a Vitalis izdvaja pokretanje čaopisa *Journal of*

51 *Isto*, 12.

52 *Isto*.

53 *Isto*, o. c., pp. 11–12.

54 *Isto*, o. c., p. 12.

55 *Isto*.

56 Videti Brian C. Schmidt, *The Political Discourse of Anarchy – A Disciplinary History of International Relations*; Robert Vitalis, „The Graceful and Generous Liberal Gesture: Making Racism Invisible in American International Relations“, *Millennium*, Vol. 29, No. 3, 2000, pp. 331–356; Torbjorn L. Knutsen, „A Lost Generation: IR Scholarship before World War I“, *International Politics*, Vol. 45, No. 6, 2008, pp. 650–674. Navedeno prema Benjamin de Carvalho, Halvard Leira, John M. Hobson, „Big Bangs of IR: The Myths that Your Teachers Still Tell You“, p. 12.

57 *Isto*, o. c., p. 12.

*Race Develoment*, čiji je prvi broj izašao 1910. godine, i koji se smatra pretečom čuvenog *Foreign Affairs*-a.<sup>58</sup>

Interesantno je pomenuti i argument koji kaže da je većina autora koji su bili aktivni i posle 1919. godine (Džon Hobson, Norman Endžel, Harold Laski, Vudro Vilson) bila aktivna i pre Prvog svetskog rata, a to se takođe može reći i za njihove ideje kao i ideje drugih ljudi o međunarodnim odnosima.<sup>59</sup> Takođe, ništa manje nije značajno ni opažanje da se većina argumenata koji su se koristili u ovim raspravama pojavila u osamnaestom i devetnaestom veku, što je sve zajedno samo doprinelo pojavi jednog, kako autori kažu, intelektualnog konteksta, koji se mora imati na umu kad se 1919. izdvaja kao nekakva vododelnica u istorijatu discipline.<sup>60</sup>

Sve ovo zajedno ukazuje na to da onaj vigovski, pomalo prosvetiteljski mit o nauci o međunarodnim odnosima kao disciplini koja je nastala sa jednom moralnom svrhom zapravo označava ono što profesor Džon Hobson sa Univerziteta u Šefildu, zove „Evropocentrična koncepcija svetske politike“ u kojoj bar prilikom nastanka discipline ona služi da na neki način opravda, produži i ojača prevlast Zapada i zapadne civilizacije u odnosu na ostale civilizacije, rase i narode.<sup>61</sup> Štaviše, ovo pomalo ruši taj, kako ga pojedini autori zovu „plemeniti mit“ o osnivanju ove discipline i njenoj pravoj svrsi.<sup>62</sup> Hobson izdvaja tzv. šest evrocentričnih mitova međunarodnih odnosa, objašnjavajući ih kao „moralnu svrhu međunarodnih odnosa kao branioca i promotera Zapadne civilizacije.“<sup>63</sup> Reč je o sledećim mitovima: 1) plemeniti identitet/osnivački mit discipline, 2) pozitivistički mit teorije međunarodnih odnosa, 3) mit o velikim debatama i rekonceptualizaciji ideje o sukobu teorija međunarodnih odnosa, 4) mit o suverenitetu i anarhiji, 5) mit o globalizaciji, i 6) mit o velikim teorijskim tradicijama.<sup>64</sup>

Kad je u pitanju *prvi mit*, koji je za temu našeg rada i najvažniji, Hobson ističe da „mit o plemenitom identitetu“ deluje u tandemu sa „mitom o osnivanju.“<sup>65</sup> Nazivajući konvencionalnu istoriju nastanka discipline „vigovskim stvaranjem slike o samom sebi“, Hobson tvrdi da je tu zapravo reč o klasičnim, kako on kaže,

58 *Isto*, pp. 12–13.

59 *Isto*, p. 13. Šire o pristicalicama tzv. liberalnog internacionalizma u Velikoj Britaniji između dva svetska rata videti u Paul Rich, „Reinventing Peace: David Davies, Alfred Zimmern and Liberal Internationalism in Interwar Britain“, *International Relations*, Vol. 16, No. 1, 2002, pp. 117–133.

60 Benjamin de Carvalho, Halvard Leira, John M. Hobson, „Big Bangs of IR: The Myths that Your Teachers Still Tell You“, p. 13.

61 John M. Hobson, *The Eurocentric Conception of World Politics – Western International Theory 1760–2010*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2012.

62 Benjamin de Carvalho, Halvard Leira, John M. Hobson, „Big Bangs of IR: The Myths that Your Teachers Still Tell You“, p. 15.

63 Videti John M. Hobson, *The Eurocentric Conception of World Politics – Western International Theory 1760– 2010*, p. 14.

64 *Isto*, pp. 14–21.

65 *Isto*, p. 15.

„evrocentričnim metanarativima“ koji zapravo služe da „odbrane ili slave Zapad kao najvišu normativnu referencu u svjetskoj politici.“<sup>66</sup>

Sušтина *drugog mita* nalazi se u izazivanju uvreženog viđenja da je „teorija međunarodnih odnosa oslobođena vrednosnog elementa i da stvara pozitivističko, univerzalno objašnjenje svjetske politike koje se primenjuje na sve države bez obzira na kulturne ili rasne razlike.“<sup>67</sup> *Treći mit*, mit o velikim debatama, Hobson takođe napada i tvrdi da tu zapravo nije bilo nikakvih velikih debata već da su neslaganja zapravo minimalna i naravno okrenuta pre svega evrocentričnim temama.<sup>68</sup> *Četvrtim mitom*, mitom o suverenosti i anarhiji, Hobson dovodi u pitanje „fundamentalni aksiom discipline Međunarodnih odnosa (koji tvrdi – prim. D. S. D. Ž.) da se teorija međunarodnih odnosa bavi razumevanjem i teoretisanjem o odnosima između suverenih država u jednom anarhičnom svetu.“<sup>69</sup> Po njemu, više je reč o tome da „imperijalistička i evrocentrična teorija međunarodnih odnosa promovise koncepciju „formalne hijerarhije“ koja daje 'hiper-suverenitet' zapadnim državama i/ili negira suverenitet istočnim politikama, kao što je to slučaj u neoimperijalističkoj teoriji međunarodnih odnosa posle 1989., ili im daje „uslovni suverenitet“ gde suverenost može biti povučena, ako se ne ispune „civilizacijski“ uslovi (kao u slučaju teorije Međunarodnih odnosa posle 1945. i posebno nakon 1989)“<sup>70</sup>

*Petom mitu*, mitu o globalizaciji, Hobson pristupa tvrdnjom da je globalizacija zapravo „politički konstituisana na različite načine.“<sup>71</sup> *Šesti*, i poslednji mit koji Hobson izdvaja, odnosi se na ponovno propitivanje tzv. Velikih teorija međunarodnih odnosa (realizma, liberalizma i marksizma) i njihovih težnji da svoje korene nađu u delima mislilaca milenijumima unazad.<sup>72</sup>

Štaviše, „savremeni međunarodni poredak, je u mnogo vidova, naslednik globalne hijerarhije devetnaestog veka.“<sup>73</sup> Kao neku vrstu novih ključnih datuma u međunarodnim odnosima i novih vododelnica (pored 1555, 1648, 1919, 1945. i 1989) Buzan i Loson predlažu sledeće godine za koje kažu su sve smeštene u dugi devetnaesti vek: 1789, 1840, 1842, 1857, 1859, 1862, 1865, 1866, 1870, 1884, 1905.<sup>74</sup>

Kad je u pitanju 1789. godina, jasno je da je glavni razlog zbog kog se počinje sa njom Francuska revolucija i, kako kažu Buzan i Loson, tada je došlo do pojave republikanizma i narodne suverenosti nasuprot dinasticizmu i aristokratskoj vlasti

66 *Isto.*

67 *Isto*, p. 18.

68 *Isto*, p. 19.

69 *Isto.*

70 *Isto.*

71 *Isto*, p. 20.

72 *Isto*, p. 21.

73 Barry Buzan, George Lawson, „The Global Transformation: The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations“, p. 625.

74 *Isto*, p. 632.

kao i do pojave novih formi organizacije poput opšte mobilizacije.<sup>75</sup> Drugi datum, 1840. godina, važan je zbog toga što je trgovina tekstilom između Britanije i Indije doživela preokret i zbog pojave nečega što nazivaju „zasnivanjem nejednakog odnosa između industrijskog jezgra i periferije koja obezbeđuje sirovine.“<sup>76</sup> Dve godine posle ovoga, 1842, dolazi do Prvog opijumskog rata i poraza koji Britanija nanosi Kini što pored ekonomske, sada označava i „suštinsku vojnu nejednakost između jezgra i periferije.“<sup>77</sup> Indijska pobuna 1857. godine takođe je važan datum budući da taj događaj tera Britaniju da preuzme formalnu kontrolu nad potkontinentom, što istovremeno dovodi i do pojave antikolonijalnih pokreta.<sup>78</sup> Tehnološki napredak i potreba za novim oblicima organizovane upotrebe sile dovodi i do pojave novog tipa ratnih brodova, kao što je francuski „Le Gloire“ 1859. godine, i tim događajem po Buzanu i Losonu, ulazimo u „eru industrijske trke u naoružanju u kojoj stalno tehnološko poboljšanje postaje središnji činilac u vojnim odnosima između velikih sila.“<sup>79</sup> Britanski zakon o kompanijama iz 1862. godine, važan je jer se njime „otvara put za stvaranje transnacionalnih korporacija kao važnih aktera u međunarodnim društvu.“<sup>80</sup> Kada 1865. godine bude osnovana Međunarodna unija za telekomunikacije kao prva međuvladina organizacija, to zapravo predstavlja „pojavu stalnih ustanova globalnog upravljanja.“<sup>81</sup> Postavljanje transatlantskog telegrafskog kabla godinu dana kasnije, početak je pravog globalnog komuniciranja.<sup>82</sup> Rat i Francuske i Pruske iz 1870. godine i ujedinjenje Nemačke, po Buzanu i Losonu indikator je pojave nacionalizma kao „ustanove međunarodnog društva i takođe naglašavanje središnje promene u raspodeli moći.“<sup>83</sup> Konferencija o nultom meridijanu iz 1884. godine koja uspostavlja svetsko standardno vreme u službi je „olakšanja integracije trgovine, diplomatije i komunikacije.“<sup>84</sup> Poraz Rusije u ratu sa Japanom 1905. godine, označava pojavu Japana kao prve nezapadne i ne-bele velike sile.<sup>85</sup>

Sve ovo zajedno zapravo označava ono što profesorka Dubravka Stojanović naziva „rađanje globalnog sveta“, odnosno da svet postaje jedinstveni geografski, politički, ekonomski i kulturni međunarodni sistem.<sup>86</sup> Na temeljima svega ovoga, nauka o međunarodnim odnosima zapravo dobija svoje pravo mesto među drugim

75 *Isto.*

76 *Isto.*

77 *Isto.*

78 *Isto.*

79 *Isto.*

80 *Isto.*

81 *Isto.*

82 *Isto.*

83 *Isto.*

84 *Isto.*

85 *Isto.*

86 Dubravka Stojanović, *Rađanje globalnog sveta: 1880–2015*, Udruženje za društvenu istoriju, Beograd, 2015.

društvenim naukama. Jer, sve „do devetnaestog veka svet nije postao globalni sistem u kojem su ključne države mogle brzo i odlučno da projektuju novi modalitet moći širom sveta. Na ovaj način, višestruki regionalni međunarodni sistemi bivaju uključeni u puni međunarodni sistem u koje su svi delovi sveta blisko povezani, ne samo ekonomski i kulturno, nego i u vojno-političkom smislu.“<sup>87</sup>

Ove nove vododelnice po Buzanu i Losonu su za savremene međunarodne odnose važne iz pet razloga: „1) pojava institucionalizacije međunarodnog poretka koji se zasniva na odnosu jezgra i periferije i prvi put se pojavljuje u vreme globalnog preobražaja; 2) način na koji globalna modernost služi za intenziviranje međudruštvenih interakcija ali takođe i za naglašavanje razlika između društava; 3) blizak odnos između rata, industrijalizacije, racionalne izgradnje država i standarda civilizacije; 4) središnja uloga koju igraju ideologije progresa u davanju legitimiteta politikama koje se kreću od naučnog napretka do upotrebe prinude u intervencijama; i 5) središnje mesto dinamike imperija i otpora njima u stvaranju savremenog međunarodnog poretka.“<sup>88</sup>

Na pitanje zašto se baš devetnaesti vek izdvaja kao ključno razdoblje i uzročnik pojave nauke o međunarodnim odnosima, a ne Prvi svetski rat, Buzan i Loson odgovaraju tako što navode da je glavni razlog tome što se „pomeranje u globalnoj raspodeli moći od Azije ka Evropi desilo zbog nove konfiguracije koja je povezala industrijalizaciju, racionalnu državu i ideologiju progresa. Ova konfiguracija je u tolikoj meri preobrazila načine na koji se moć akumulira i ispoljava da je stvorila prvu ikad globalnu hijerarhiju fizičke, ekonomske i kulturne moći.“<sup>89</sup> Pod pojmom konfiguracija oni podrazumevaju „skup međupovezanih događaja i procesa koji su isprepletani u specifičim istorijskim oblicima“ pri čemu ističu da veliki događaji ne moraju nužno da imaju neke duboke, velike uzroke.<sup>90</sup> Buzan i Loson posebno naglašavaju da u dobu globalnog preobražaja nije došlo samo do promene u raspodeli moći nego i u nečemu što oni zovu *modalitetima moći* (mode of power). Modaliteti moći su po njima „materijalni i ideacioni odnosi iz kojih proističu i akteri i načini na koji se moć ispoljava... tokom doba globalnog preobražaja, tri dinamike (industrijalizacija, racionalna državnost i ideologije progresa) su se ukrstile kako bi stvorile novu osnovu stvaranja, organizovanja i ispoljavanja moći.“<sup>91</sup> Oni posebno ističu da se „modaliteti moći ... menjaju često manje nego raspodela moći, ali kada se to desi, imaju mnogo veći uticaj na međunarodni poredak. U stvari, modaliteti moći su izvedeni iz raspodele moći, kombinujući materijalne i ideaci-

87 Barry Buzan George Lawson, *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*, o. c., p. 2.

88 Barry Buzan, George Lawson, „The Global Transformation: The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations“, p. 632.

89 *Isto*, o. c., p. 625.

90 Barry Buzan, George Lawson, *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*, p. 1.

91 *Isto*, o. c., p. 1.

one resurse kako bi se uspostavili novi načini na koji se moć ispoljava i shvata.<sup>92</sup> Kao prvu posledicu doba globalnog preobražaja, Buzan i Loson izdvajaju pojavu kompletnog međunarodnog sistema, druga posledica je stvaranje novih aktera: racionalnih anacionalnih država, i stalnih međuvladinih i nevladinih organizacija koji postaju vodeći učesnici u međunarodnim poslovima.<sup>93</sup> Sve ove promene u globalnoj strukturi i međunarodni akteri znače da je „devetnaesti vek svedok rođenja međunarodnih odnosa kakve ih danas znamo“.<sup>94</sup>

Iz svega prethodnog jasno je da „... živimo i da ćemo verovatno još neko vreme živeti u svetu koji je predominantno određen posledicama globalnog preobražaja iz devetnaestog veka. Ako nauka o međunarodnim odnosima želi bolje da dokuči ključne oblasti svog istraživanja, ovo doba globalnog preobražaja treba da ima središnje mesto u viđenju njenog polja.“<sup>95</sup>

## ZAKLJUČAK

Iako je od početka Prvog svetskog rata prošao čitav vek, i uprkos tome što danas postoji na hiljade fakulteta i studijskih programa na kojima se izučavaju međunarodni odnosi, jasno je da na neka ključna pitanja koje je otpočinjanje Velikog rata postavilo pred istraživače, i dalje nemamo odgovor. Pored toga, jasno je da svih i potpunih odgovora nikada neće ni biti. To je bio drugačiji svet i neponovljivi splet okolnosti, sa samo tom vremenu svojstvenim akterima, njihovim uverenjima i operacionim kodovima. Međutim, činjenica da se rasprave oko ovoga još uvek vode i da najnoviji talas rasprava i argumenti o dugom devetnaestom veku i dobu globalnog preobražaja kao vremenu nastanka nauke o međunarodnim odnosima postaju sve glasnjiji, govore nam da smo daleko od izvesnog i nespornog u ovom području. Ta izvesna nedovršenost, ne samo povodom uzroka nastanka nauke o međunarodnim odnosima kao samostalne naučne discipline, nego i o drugim važnim pitanjima, ostavlja prostor za istraživače da se ovim pitanjima vraćaju uvek i iznova. Jer tamo gde je sve jasno i sve rešeno, tamo nema ni potrebe za naukom i naučnicima. Kako god ove rasprave tekle, Prvi svetski rat ostaje predmet istraživanja kojim će se nauka o međunarodnim odnosima i dalje baviti.

92 *Isto, o. c.*, p. 307.

93 *Isto, o. c.*, pp. 2–3.

94 Jürgen Osterhammel, *The Transformation of the World – A Global History of the Nineteenth Century*, navedeno prema Barry Buzan, George Lawson, *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*, p. 3.

95 *Isto, o. c.*, p. 305.



## LITERATURA

- Abelson, Donald E., „Old World, New World: the Evolution and Influence of foreign affairs think – tanks“, *International Affairs*, Volume 90, No. 1, 2014, pp. 125–142.
- Baylis, John, Steve Smith, Patricia Owens, Eds., *The Globalization of World Politics-An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, New York, Sixth Edition, 2014,
- Brown, Chris, Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition, 2009,
- Buzan, Barry, George Lawson, „The Global Transformation: The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations“, *International Studies Quarterly*, 2013, 57, pp. 620–634.
- Buzan, Barry, George Lawson, *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2015.
- De Carvalho, Benjamin Halvard Leira, John M. Hobson, „Big Bangs of IR: The Myths that Your Teachers Still Tell You“, *Millennium: Journal of International Studies*, DOI: 10.1177/0305829811401459.
- Groom, A. J. R., „Introduction: the past as prelude“, in: A. J. R. Groom, Margot Light, Eds., *Contemporary International Relations: Guide to Theory*, Pinter Publishers, London, New York, 1994.
- Hobson, John M., *The Eurocentric Conception of World Politics – Western International Theory 1760–2010*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2012.
- Jones, J. Graham, „The Peacemonger“, *Journal of Liberal Democrat – History*, Issue 21, Winter 2000, pp. 16–23.
- Lebow, Ned Richard, „What can International Relations Theory learn from the origins of World War I“, *International Relations*, Vol. 28, No. 4, 2014, pp. 387–410.
- Lebow, Richard Ned, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2008.
- Macmillan, Margaret, *The War that ended Peace: the Road to 1914*, Random House, New York, 2013.
- Mazower, Mark, *Governing the World: The History of an Idea*, Allen Lane, London, 2012.
- Mueller, John, *Retreat from Doomsday: the Obsolescence of Major War*, Basic Books, New York, 2001.
- Nye, Joseph S. Jr., David A. Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History*, Eighth Edition, Pearson, Boston, 2011.
- Osterhammel, Jürgen, *The Transformation of the World – A Global History of the Nineteenth Century*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2014.
- Schmidt, Brian C., *The Political Discourse of Anarchy – A Disciplinary History of International Relations*, State University of New York Press, Albany, 1998.
- Vasquez, John A., „The First World War and International Relations Theory: A Review of Books on the 100th Anniversary“, *International Studies Review*, 2014, 16, pp. 623–644.
- Wilson, Peter, „The Myth of the first Great Debate“, in: Tim Dunne, Michael Cox, Ken Booth, Eds., *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919–1999*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1998, pp. 1–15.
- Gervart, Robert, *Rat u miru: paravojno nasilje u Evropi posle Prvog svetskog rata 1918–1923*, Arhipelag, Beograd, 2013.
- Simić, Dragan R., *Svetska politika*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2009.
- Stefanović Štambuk, Jelica, *Diplomatija u međunarodnim odnosima*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
- Stojanović, Dubravka, *Rađanje globalnog sveta: 1880–2015*, Udruženje za društvenu istoriju, Beograd, 2015.

**DRAGAN R. SIMIĆ**  
**DRAGAN ŽIVOJINOVIĆ**

**INFLUENCE OF THE FIRST WORLD WAR  
ON THE GENESIS OF INTERNATIONAL RELATIONS SCIENCE:  
BETWEEN MYTH AND REALITY**

**ABSTRACT**

The subject of this paper is the impact of the First World War on the emergence of the science of international relations. It is an attempt to confront once widely accepted hypothesis about the First World War being the most important social cause for the inception of the discipline, with the new, increasingly popular hypothesis that the roots can actually be tracked back to the 19<sup>th</sup> century. In the first part of the paper, the authors deal with the conventional history of discipline, namely the establishment of the Woodrow Wilson Chair of International Politics at the University of Aberystwyth in Wales in the spring of 1919 and the First World War as the main social cause. The second part lays down criticism of the idea that the First World War was of crucial importance for the development of the science of international relations as an independent academic discipline. Special attention is given to the thesis of global transformation in the nineteenth century and theorists who support this hypothesis.

Goran Tepšić\*

Nemanja Džuverović\*\*

Univerzitet u Beogradu–Fakultet političkih nauka

## RAT KOJI JE TREBALO DA OKONČA SVE RATOVE – MIR U EVROPSKOJ NAUCI IZMEĐU 1918. I 1939. GODINE\*\*\*

*Tako je naivni optimizam doveo čovečanstvo do glorifikacije nauke, ili, što je još važnije, naučno zasnovanih tehnika ovladavanja životnim problemima, kao puta do sreće. [...] Posle svega, ko još veruje u to – osim neke prerasle dece na njihovim profesorskim katedrama...*

M. Veber, 1917. godine<sup>1</sup>

### UVOD

Iako sa vremenske distance od jednog veka deluje preterano naivno, ideja da će Prvi svetski rat, Veliki rat, okončati sve ratove, bila je veoma prisutna u tadašnjoj Evropi. Tako je engleski književnik Herbert Dž. Vels (Wells) u avgustu 1914. godine zapisao: „Ovo je već najveći rat u istoriji. To nije rat nacija, nego čovečanstva. To je rat koji će isterati svetsko ludilo i okončati jedno doba... Jer ovo je sada rat za mir. On cilja pravo na razoružanje. Cilja na poravnanje koje će ovakve događaje zauvek zaustaviti. Svaki vojnik koji se sada bori protiv Nemačke je u krstaškom pohodu protiv rata. Ovaj, najveći od svih ratova, nije samo još jedan rat – to je poslednji rat!”<sup>2</sup>

Veliki rat svakako nije bio ni poslednji, ni najveći rat, ali je značajno podstakao mirovni aktivizam i razvoj nauke o miru. Posle njega počinje da sazreva ideja o neophodnosti naučnog bavljenja mirom i sve češće se javljaju inicijative za osniva-

\* goran.tepsic@fpn.bg.ac.rs

\*\* nemanja.dzuverovic@fpn.bg.ac.rs

\*\*\* Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo nauke, prosvete i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 Max Weber, „Science as a Vocation“, in: David Owen, Tracy B. Strong (eds.), *Max Weber, The Vocation Lectures*, Hackett Publishing Company, Cambridge, 2004, pp. 17.

2 WWI Centennial: *The War to End All Wars*, mentalfloss.com/article/58411/wwi-centennial-war-end-all-wars, 28. april 2015.

nje i institucionalizaciju ove discipline. „Najveća mobilizacija protiv rata dešavala se u godinama pre i posle Prvog svetskog rata [kao i] tokom tridesetih godina 20. veka...“<sup>3</sup> Ove inicijative nisu uspele da spreče Drugi svetski rat, ali su ga preživele i nastavile da se razvijaju tokom hladnog rata.

Tako se šezdesetih godina 20. veka razvila i akademska oblast istorije mira, kao interdisciplinarni spoj istraživanja (ili studija) mira i istorije. Ova oblast se uglavnom bavila civilnom izgradnjom mira i temama koje su bile marginalizovane u vladajućim paradigmatama nauke o istoriji. Dok su se istoričari dominantno bavili tradicionalnom diplomatskom istorijom i ulogom elita u donošenju političkih odluka, istoričari mira su proučavali poduhvate građanskog društva (uključujući tu i akademsku zajednicu) na polju mira i ukidanja rata.<sup>4</sup>

Ovaj rad predstavlja skromni doprinos istoriji mira, koja, kada je srpsko govorno i akademsko područje u pitanju, praktično ne postoji. Cilj rada je iznošenje osnovnih ideja i inicijativa za osnivanje nauke o miru u međuratnoj Evropi, a da bismo što bolje razumeli taj period, bavićemo se i promišljanjem mira u periodu pre Prvog svetskog rata. Naime, istoričari mira se uglavnom slažu da istinski mirovni aktivizam i naučno bavljenje temom mira počinju tokom 19. veka.<sup>5</sup> „Ozbiljno razmišljanje o ratu i miru širih razmera, s ciljem eliminisanja ovog prvog, počelo je... u 19. veku. Tada je, prvi put, mirovni pokret učinio proučavanje mira i mirovnu propagandu profesijom.“<sup>6</sup> Takođe, pokušaćemo i da odgovorimo na pitanje zašto ovi mirovni poduhvati nisu uspeali da daju veći doprinos sprečavanju Drugog svetskog rata.

## VEK MIRA I VELIKI RAT

Kao ključni uzrok Prvog svetskog rata često se navode sistemske nesavršenosti koncepta ravnoteže snaga (uz uzroke na unutrašnjopolitičkom nivou i nivou pojedinca), dominantnog modela međunarodnih odnosa tokom postojanja evropskog međudržavnog (vestfalskog) sistema.<sup>7</sup> Tokom tog perioda, velike evropske sile su učestvovala u sto devetnaest ratova, od kojih je deset bilo opšteg karaktera (ratovi za hegemoniju), tj. obuhvatilo je sve ili skoro sve velike sile. Svi ovi ratovi zajedno ispunili su tri četvrtine ovog petovekovnog razdoblja. Međutim, ovaj sistem je proizveo i najduži

3 David Cortright, *Peace: A History of Movement and Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 3.

4 Peter van den Dungen, Lawrence Wittner, „Peace History: An Introduction“, *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 4, 2003, pp. 363–364.

5 Davia Cortright, o. c. i Mark Kurlansky, *Nonviolence: The History of a Dangerous Idea*, Modern Library, New York, 2008.

6 Peter van den Dungen, „Varieties of Peace Science: An Historical Note“, *Journal of Peace Science*, Vol. 2, no. 2, Spring 1977, p. 255.

7 Susan L. Carruthers, „International History 1900–1945“, u: John Baylis, Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 51–74.

period bez opšteg rata u savremenom sistemu država, od 1815. do 1914. godine.<sup>8</sup> I upravo taj „vek mira“ omogućio je začecje organizovanog bavljenja (međunarodnim) mirom, bilo u vidu društvene nauke ili društvenopolitičkog delovanja.

Još u 18. veku shvatanje mira počinje da se sekularizuje i odvaja od hrišćanske eshatologije (pojedinaac može da se moli i nada, ali trajni mir ne pripada ovom svetu), a rat počinje da gubi primarni status i obeležje neizbežnosti. Vremenom se izdvajaju dve tendencije društvene misli o miru – jedna, u kojoj se ističe da će mir doći kao posledica širenja međunarodnog društva, koje podstiče saradnju i harmoniju, i druga, koja koncept mira temelji na odbojnosti bede i patnje, koju su izazvali ratovi, prvenstveno Napoleonovi (1803–1815).<sup>9</sup>

Tokom 19. veka, posebno značajna bila je misao francuskih i britanskih liberalnih ekonomista, koji su smatrali da će ideje pravednosti, na kojima se njihova ekonomija zasniva, učiniti rat suvišnim. Nastanak ekonomije, po njihovom mišljenju, značio je nestanak rata. Tako je ekonomista Horas Sej (Sey), na Kongresu prijatelja opšteg mira, izjavio da je „politička ekonomija nauka mira *par excellence*“,<sup>10</sup> što je uključivalo i stav da posebna nauka o miru nije potrebna.

Istovremeno, hrišćanska misao o miru, pod uticajem sekularista, počinje da se menja. Hrišćanski pacifisti (prvenstveno kvekeri i menoniti) počinju da uključuju i nauku u svoja učenja: „Ako će ikada nastupiti milenijum u kome će mač prestati da satire, to će verovatno biti posledica dobronamernih napora prosvetljenih ljudi, blagoslovenih od Boga.“<sup>11</sup> Oni su osnovali i prve pacifističke pokrete,<sup>12</sup> prvi su se bavili sistematskim proučavanjem mira i stvarali prve mirovne politike, strategije, principe i taktike. Sve to su nazivali „veština mira“. Pored ideje da će razvoj znanja (nauke) o miru dovesti do ukidanja rata, javila se i ideja da će razvoj nauke o ratu učiniti rat suvišnim, tj. da će sredstva uništenja postati toliko destruktivna da će ljudi napustiti praksu rata.

8 Džozef Naj, *Kako razumevati međunarodne sukobe: uvod u teoriju i istoriju*, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 91–121.

9 P. van den Dungen, *Varieties of Peace Science: An Historical Note*, o. c., p. 241.

10 *Isto*.

11 Noah Worcester, *Solemn Review of the Custom of War*, Samuel Wood, New York, 1815, p. 4, navedeno prema: P. van den Dungen, *Varieties of Peace Science: An Historical Note*, o. c., p. 243.

12 Reč „pacifizam“ je, kao i većina drugih „izama“, višeznačna i kontroverzna. Ušla je u upotrebu 1901. godine na Opštem mirovnom kongresu u Glazgovu (uveo ju je Francuz Emil Arno (Arnaud), a označavala je apsolutnu suprotstavljenost ratu (apsolutni pacifizam). Posle Prvog svetskog rata ovaj pojam se uglavnom odnosio na odbijanje da se na bilo koji način učestvuje u ratu – pasivni, nenasilni otpor. No, postojalo je i pragmatičnije shvatanje po kome je pacifizam uključivao i upotrebu sile u svrhu samoodbrane i zaštite ranjivog stanovništva (pragmatični ili uslovni pacifizam). Pojava nacizma predstavljala je poseban izazov za apsolutni pacifizam, a njegove pristalice su optuživane i za pomaganje Hitleru. Pacifizam se nije odnosio samo na filozofiju, pogled na svet, već i na društveno delanje, političke programe i društvene promene koje vode ukidanju rata. Videti: D. Cortright, o. c., pp. 1–11, B. R. „Pacifizam“, u: *Svetska enciklopedija mira*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1998, str. 90. i Oliver P. Richmond, *Peace in International Relations*, Routledge, London/New York, 2008, pp. 30–32.

Polovinom 19. veka dolazi do nastanka nauke o društvu, sociologije, što je bio ključni preduslov razvoja nauke o miru. Osnivači sociologije kao jednu od ključnih tema postavljaju društvenu anomaliju rata, objašnjenje njegove prirode i mogućnosti njegovog iskorenjivanja. Inspirisan njima, belgijski advokat Luj Bara razvio je ideju o „čistom metodu“, čiji je cilj bio da otkrije univerzalne zakone primenjive na sve oblasti ljudskog znanja i delanja. On je odlučio da predstavi svoje teorijske nalaze, primenjene na problem mira, na kongresu angloameričkih društava prijatelja mira u Parizu 1849. godine. Suština Barinog odgovora na pitanje ukidanja rata i uspostavljanja stalnog mira bila je međunarodna pravda, odnosno stvaranje nauke o međunarodnom pravu. Barin esej je posthumno objavljen pod naslovom „Nauka o miru“. Pored ovog dela, samo još jedno je tokom 19. veka u naslovu sadržalo „nauku o miru“ – „Nacrt nauke o svetskom miru“ (1866), nemačkog profesora prava, P. Kaufmana.<sup>13</sup>

Početak 20. veka pojavilo se nekoliko naučnih inicijativa koje su značajno uticale na promišljanje mira u međuratnom periodu. U Velikoj Britaniji, Francuskoj i Austriji, već istaknuti pacifisti, predlagali su osnivanje nauke o miru. Tako je Džon Robertson, član Engleskog mirovnog društva, tvrdio da ljudi nemaju instinkt prema miru, već da imaju apetit za rat. On je smatrao da ljudima mir nije inherentan, pa se zbog toga mora učiti („nauka i praksa veštine mira“).<sup>14</sup> Profesor psihologije lionskog univerziteta, Rafael Diboia (Dubois), ukazivao je na sličnosti istraživanja mira s medicinom, po uzoru na koju bi novu disciplinu i trebalo ustrojiti, dok je rat izjednačavao s bolešću.<sup>15</sup> „Na neki način, može se reći da je rat bolest. Samo, prema ovoj bolesti ljudi imaju obzira isključivo kada je terapija u pitanju, dok etiologija uopšte ne postoji.“<sup>16</sup>

Verovatno najplodniji pacifisti ovog predratnog perioda bili su Austrijanci Alfred Frid (Fried) i Berta fon Sutner (Von Suttner). Frid je nastojao da razvije sistem pacifističke politike i propagande, koji je sam nazvao „nauka internacionalizma“ ili „naučni pacifizam“, čime je hteo da svoje učenje jasno odvoji od „diletantskog pacifizma“. Njegova nauka o miru počivala je na trima idejama: razvoj mira je posledica napretka međunarodne organizacije (integracije), koja ima karakter prirodnog prava; veština mira, tj. pacifizam, je i tehnika, kreativna aktivnost zasnovana na naučnim principima; i – osnova svega je racionalno zasnovana društvena nauka. Frid je 1915. godine predložio osnivanje nemačkog društva naučnog pacifizma, pacifističkog instituta i mirovnog časopisa (*Die Friedens-Warte*), ali je sve to bilo

13 Peter van den Dungen, „Varieties of Peace Science: An Historical Note“, o. c., p. 244.

14 Isto, o. c. pp. 239–249.

15 Ustrojenje studija mira po uzoru na medicinu kasnije je zagovarao Johan Galtung. Videti: Johan Galtung, *Mirnim sredstvima do mira: mir i sukob, razvoj i civilizacija*, Službeni glasnik i Jugoistok XXI, Beograd, 2009, str. 45–59.

16 Peter van den Dungen, „Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)“, u: Lee-Ann Broadhead (ed.), *Issues in Peace Research 1995–1996*, University of Bradford, p. 14.

odloženo zbog Prvog svetskog rata. Sličnu inicijativu imala je i Fon Sutnerova, simbol tadašnjeg pokreta za emancipaciju žena i ženskog otpora ratu. Ona je smatrala da je pacifizam postao primenjena nauka, čiji principi se ostvaruju kroz institucije poput Haških konferencija i Stalnog arbitražnog suda, Međuparlamentarne unije, mnogih diplomatskih sporazuma i ugovora o arbitraži.<sup>17</sup>

I zaista, iako nisu sprečile rat, mirovne konferencije u Hagu se smatraju jednim od najvažnijih međunarodnopolitičkih mirovnih događaja pre Prvog svetskog rata. To je bio „jedan od najznačajnijih i najčudnijih događaja u istoriji mira“.<sup>18</sup> Prvu mirovnu konferenciju je sazvao ruski car Nikolaj II, 1899. godine, dok je druga (1907) bila samo nastavak prve. Konferencije su uspostavile temelje nenasilnog rešavanja međunarodnih sporova i osnovale Stalni arbitražni sud.<sup>19</sup>

Prvi svetski rat jeste predstavljao poraz ideja Haških konferencija (između ostalog, treća konferencija, predviđena za 1915. godinu, otkazana je), ali su one ipak dale značajan podstrek razvoju i političkoj vidljivosti mirovnog pokreta. Kako navodi istoričar Jost Dulfer, „nikada pre, stavovi vođe jedne velike sile i mirovnog pokreta nisu bili tako bliski“.<sup>20</sup>

## MIROVNO OBRAZOVANJE I MEĐUNARODNI ODNOSI

Iako su Prvi svetski rat i njegove posledice doprineli razvoju ideologija koje su zagovarale nasilje, prvenstveno fašizma i nacizma, ali i komunizma, podstakli su i razvoj pacifističkih osećanja i organizacija. Mnogi mirovni pokreti iz Evrope i SAD obnovili su svoje napore s ciljem ukidanja uzroka ratova i razvoja sistema kolektivne bezbednosti. Njihov aktivizam doprineo je stvaranju Društva naroda, kao i usvajanju Kelog-Brijanovog pakta, 1928. godine, koji je van zakona stavio ratove, ali nije bio poštovan od strane država potpisnica.<sup>21</sup> Takođe, Prvi svetski rat je dao podstrek i razvoju istraživanja mira, iako o nauci o miru i njenoj pravoj institucionalizaciji možemo govoriti tek u periodu hladnog rata. Ti međuratni poduhvati su nagovestili nastanak nove discipline, kao i neke od njenih ključnih tema. U tom periodu se posebno izdvajaju dve inicijative – jedna se odnosila na uspostavljanje

17 Peter van den Dungen, „Varieties of Peace Science: An Historical Note“, *o. c.*, pp. 239–249.

18 D. Cortright, *o. c.*, p. 40.

19 Jedan od ključnih inspiratora Prve haške mirovne konferencije bio je rusko-poljski industrijalac Jan Bloh (Bloch). Njegova knjiga *Rat budućnosti* (1899) neposredno je uticala na ruskog cara da sazove ovakvu konferenciju. Bloh je, ispostaviće se kasnije, veoma dobro predvideo prirodu budućih ratova velikih sila, njihovu dugotrajnost, destruktivnost i revolucionarne posledice. Videti: D. Cortright, *o. c.*, pp. 40–43. i P. van den Dungen and L. Wittner, *o. c.*, pp. 367–369.

20 Jost Dulfer, *Efforts to Reform the International System and Peace Movements Before 1914*, *Peace & Change*, 14(1), p. 34, navedeno prema: P. van den Dungen and L. Wittner, *o. c.*, p. 367.

21 Louis Kriesberg, „Conflict Analysis and Resolution as a Field“, u: Robert A. Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*, Blackwell Publishing, 2010, 22 August 2014, [www.isacompendium.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781444336597\\_yr2013\\_chunk\\_g97814443365975\\_ss\\_1-17](http://www.isacompendium.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781444336597_yr2013_chunk_g97814443365975_ss_1-17).

mirovnog obrazovanja, a druga na osnivanje akademske discipline koja bi se bavila međunarodnim odnosima i problemom međunarodnog mira.

Prva inicijativa bila je istinski međunarodni pokret. Obuhvatala je međuvladine, vladine i nevladine organizacije – različita tela Društva naroda, državna ministarstva obrazovanja, Međunarodni biro za obrazovanje, itd. Ovaj pokret se bavio revizijom školskih udžbenika, reformom nastave istorije, širenjem ideja Društva naroda i „moralnim razoružanjem“,<sup>22</sup> tj. širenjem svesti o odgovornosti štampe za podsticanje mira i međunarodnog razumevanja. Ova inicijativa je uglavnom bila usmerena na srednjoškolsko obrazovanje, dok je njen uticaj na univerzitetima bio zanemarljiv.

Druga inicijativa, za razliku od prve, potpuno je bila usmerena na univerzitet i akademsku zajednicu. Njena prva institucionalizacija desila u Velikoj Britaniji, na Univerzitetom koledžu Velsa u Aberistvitu, 1919. godine. Izučavanje međunarodnih odnosa se potom uvodi i na Londonskoj školi ekonomije, 1923. godine, i na Univerzitetu u Oksfordu, 1930. godine. Krajem tridesetih godina XX veka, i ova inicijativa prerasta u međunarodni pokret, što rezultira daljim širenjem discipline međunarodnih odnosa na institutima, poput Kraljevskog instituta za međunarodne poslove u Londonu ili Univerzitetskog instituta za međunarodne i razvojne studije u Ženevi.

Kada je u pitanju sadržaj i predmet ove discipline, ona je u međuratnom periodu bila pod jakim uticajem događaja iz Prvog svetskog rata: „Do naglog porasta interesovanja za naučno proučavanje međunarodnih odnosa dolazi tek posle Prvog svetskog rata, koji je ostavio snažne tragove u životu čitavih generacija. Velika razaranja, teški zločini i do tada nezapamćeno uništavanje ljudi u neposrednim vojnim operacijama, stvorili su stanje zabrinutosti kao nijedan rat do tada.“<sup>23</sup> Nauka o međunarodnim odnosima, kao i skoro celokupni posleratni mirovni aktivizam su počivali na četiri ključne pretpostavke zasnovane na iskustvima Prvog svetskog rata: rat je nerazuman čin i nikada ne može biti racionalno sredstvo politike, nasilni sukobi između 1914. i 1918. godine bili su posledica procesa koje nijedan lider nije mogao da kontroliše, uzroci ovog rata leže u nesporazumima među liderima i nedostatku demokratske odgovornosti u državama, i – tenzije koje su stvorile osnov za ovaj sukob mogu biti uklonjene širenjem državnosti i demokratije.<sup>24</sup>

22 P. van den Dungen, *Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)*, o. c., p. 6.

23 Vojin Dimitrijević, Radoslav Stojanović, *Međunarodni odnosi*, Službeni list SRJ, Beograd, 1996, str. 5.

24 Zbog toga su rat i mir bili (u dobroj meri i dalje jesu) osnovne teme ove discipline: „Postoji saglasnost o tome da je u središtu pažnje nauke o međunarodnim odnosima pitanje rata i mira.“ Međutim, kako navodi Oliver Ričmond: „Tokom skoro celokupnog perioda postojanja nauke o međunarodnim odnosima, koncept mira je bio u krizi, čak i po samom osnivanju discipline, posle Prvog svetskog rata, kada je očekivano da će ona doprineti pronalasku posleratnih mirovnih dividendi. U tome je podbacila posle Prvog svetskog rata, ali je poslužila kao sredstvo razvoja liberalnog diskursa mira posle Drugog svetskog rata...“ V. Dimitrijević, R. Stojanović, o. c., str. 10, Oliver P. Richmond, o. c., p. 5 i Martin Hollis, Steven Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1990, p. 18.



U osnovi ovakvog pristupa bile su liberalne ideje o ljudskoj prirodi, o tome da po prirodi dobri ljudi ne žele rat, već da on dolazi ili kao posledica nesporazuma ili kao rezultat političke vladavine neobrazovanih i necivilizovanih umova. Rat je jednostavno disfunkcionalan, smatrali su oni, i cilj nauke o međunarodnim odnosima je da u to ubedi i svetske lidere. Upravo u tom kontekstu su oni posmatrali i Društvo naroda i novonastali međunarodni sistem.<sup>25</sup>

Osim ovih međunarodnih, i u određenoj meri sistematskih inicijativa, postojao je i čitav niz pojedinačnih i uglavnom međusobno nepovezanih pokušaja zasni- vanja nauke o miru, kako u državama poraženim u Prvom svetskom ratu, tako i u državama pobednicama i neutralnim zemljama.

### NAUČNE MIROVNE INICIJATIVE U AUSTRIJI I NEMAČKOJ

Posle Prvog svetskog rata, Austrija i Nemačka postaju veoma važni centri razvoja pacifizma i nauke o miru. Izuzetno živa mirovna scena ovih država dala je veoma konkretne predloge za razvoj mirovne nauke. Podstaknuti odgovornošću za Prvi svetski rat, nepravednim versajskim mirom, koji svakako nije bio u skladu sa proklamovanim posleratnim mirovnim principima, kao i predratnim pacifizmom, oni su pokušali da ostvare direktan uticaj na tadašnju politiku.

Tokom dvadesetih godina 20. veka Fridov časopis uporno je prenosio pozive za osnivanje akademske discipline o miru. Rudolf Goldšajd (Goldscheid), jedan od urednika časopisa, smatrao je da su osnovni zadaci pacifista da doprinesu potpunom razvoju i priznanju nauke o miru, da uspostavlja katedre za ovu nauku, i da osni- vaju mirovne institute. Nauka o miru, isticao je on, po ugledu na medicinu (slično Diboi), trebalo bi da obuhvati uzroke, posledice i prevenciju rata. Goldšajd je 1923. godine, na kongresu nemačkih studenata pacifista, pozvao nadležne da osnivaju katedre za nauku o miru na svojim univerzitetima. Međutim, praški univerzitet ih je preduhitrio i 1924. godine uveo predavanja o mirovnoj nauci, što je Čehoslovačku učinilo prvom evropskom zemljom koja je ovu temu podigla na nivo akademske.<sup>26</sup>

Nekoliko godina kasnije, Julijus Kurcijus (Curtius), ministar spoljnih poslova Vajmarske republike, predložio je osnivanje mirovne akademije, u znak sećanja na mirovni rad svog preminulog prethodnika Gustava Štrezemanu (Stresemann). Isto kao što je rat vekovima razvijan do savršenstva, smatrao je Kurcijus, tako se sada mora razvijati mir. „Kao što su ratne akademije proučavale najdelotvornije načine vođenja rata, naša mirovna akademija će se baviti najboljim načinima i najefikasnijim sredstvima osiguranja mira.“<sup>27</sup> Među osnovne zadatke Štrezemanove

25 Videti: M. Hollis, S. Smith, *o. c.*, pp. 17–20. i Oliver P. Richmond, *o. c.*, p. 21–39.

26 Rudolf Goldscheid, *Die erste Lehrkanzel für Friedenswissenschaft*, 1923, p. 383, navedeno prema: P. van den Dungen, *Varieties of Peace Science: An Historical Note*, *o. c.*, p. 250.

27 Julius Curtius, *Memorial to Gustav Stresemann*, 1930, p. 565, navedeno prema: P. van den Dun- gen, *Varieties of Peace Science: An Historical Note*, *o. c.*, p. 251.

akademije, Kurcijus je svrstao istraživanje usmereno na sistematski razvoj nauke o miru, objavljivanje i propagiranje rezultata istraživanja, kao i podučavanje studenata i državnih zvaničnika miru. U svom obraćanju američkoj javnosti, prilikom zvanične posete SAD, on je izjavio: „Nemačka potreba i želja je mir... častan mir za sve, mir koji neće biti osiguran vojnim naoružanjem, već pravdom i dobrom voljom, i međusobnim iskrenim razumevanjem.“<sup>28</sup>

Jedan od važnijih rezultata rada Štrezemanove akademije bilo je objavljivanje knjige *Nacionalna mirovna politika: priručnik za mir i njegovu nauku*, Hajnriha Rogea (Rogge). Roge je kao svoj ključni zadatak prepoznao obnovu ugleda i verodostojnosti problema mira među Nemcima. Naime, od 1919. godine vladalo je opšte mišljenje da su Nemci žrtve „rata u miru“.<sup>29</sup> Javilo se podozrenje prema pojmu mira i bilo kakvoj raspravi o njemu, što je bila posledica Versajskog sporazuma. Politika mira posmatrana je samo kao fasada za politiku moći. U takvoj situaciji, Roge je smatrao da se o miru, iako je mirovni sporazum nepravedan, mora raspravljati, i ukazivati na razlike između pravednog i nepravednog mira. On je smatrao da pravedan mir među narodima može postojati samo ako međunarodno pravo potvrđuje čast nacije i priznaje njeno pravo na odbranu, te se, shodno tome, zalagao za reviziju Versajskog sporazuma.

Knjigu koja je trebalo da ustanovi nauku o miru, Roge nikada nije završio, niti objavio, ali je 1935. godine izašla njegova knjiga *Hitlerova mirovna politika i međunarodno pravo*, koja je u dobroj meri diskreditovala njegov mirovni rad. Analizirajući, „u maniru nauke o miru“<sup>30</sup> Hitlerove govore, Roge je zaključio da firerovo shvatanje mira neposredno upućuje na Kanta, kao i da su nacionalsocijalizam i ideja međunarodnog mira veoma koherentni.<sup>31</sup>

Neposredno pred Drugi svetski rat pojavila se još jedna značajna austrijska mirovna inicijativa. To je inicijativa Ignaca Zajpela (Seipel) sa Teološkog fakulteta Univerziteta u Beču, koja je rezultirala osnivanjem Komiteta za nauku o miru, 1936. godine, takođe u Beču.<sup>32</sup> Kao katolički prelat i klerikalni konzervativac (bio je kancelar i ministar spoljnih poslova Austrije), Zajpel je držao predavanja na

28 „German Warrior Calls on U. S. for ‘Lasting Peace’“, *Chicago Sunday Tribune*, June 22, 1930, archives.chicagotribune.com/1930/06/22/page/19/article/german-warrior-calls-on-u-s-for-lasting-peace, 27. april 2015.

29 Nemački kancelar Filip Šajdeman (Scheidemann) tvrdio je da je američki predsednik Vilson licemer i da je mirovni sporazum potpisan na Pariskoj konferenciji – najveći zločin na svetu. S druge strane, u Italiji i Francuskoj, višemilionska masa je klicala Vilsonu, „mesiji mira“, uz parole: „Vilson pravedni“, „Dobro došao, bože mira“ i „Mojsije s druge strane Atlantika“. Vide ti: Livia Kardum, „Woodrow Wilson i ideja liberalizma“, u: Dejan Jović (ur.), *Liberalne teorije međunarodnih odnosa*, FPZ, Zagreb, 2014, str. 137 i D. Cortright, o. c., p. 56.

30 P. van den Dungen, *Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)*, o. c., p. 11.

31 P. van den Dungen, *Varieties of Peace Science: An Historical Note*, o. c., pp. 252–253.

32 P. van den Dungen, *Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)*, o. c., pp. 13–14.

Teološkom fakultetu u Beču, između ostalog i o nauci o miru. On je smatrao da je mir tema kojom se svaki društveni naučnik i moralni teolog mora baviti. Naglašavao je da mora postojati reciprocitet između društvene organizacije (mira) i individualnog stremjenja miru, tj. unutrašnjeg i spoljašnjeg mira. To je bila osnova nauke o miru, kako ju je on video. Na neki način, Zajpel je nagovestio povezivanje osnovnih ljudskih potreba sa proučavanjem mira, što je učinio Džon Barton (John Burton) nekoliko decenija kasnije.<sup>33</sup>

## NAUČNE MIROVNE INICIJATIVE U OSTATKU EVROPE

I u silama pobednicama Prvog svetskog rata takođe se javljaju zahtevi za razvojem naučnog pacifizma, s posebnim naglaskom na kritiku nenaučnog ili diletantskog pacifizma. Francuz Manuel Devaldes je tokom dvadesetih godina 20. veka pisao kako ovim poljem i dalje vladaju sentimentalizam i misticizam, i kako ima vrlo malo poklonika naučnog pristupa. On je smatrao da je prenaseljenost osnovni uzrok rata, i da je „matematički sigurno“ da bi globalno ograničavanje rađanja bio dovoljan uslov za uspostavljanje univerzalnog mira.<sup>34</sup>

S druge strane, već pomenuti Diboja je u svojoj knjizi *Pisma o naučnom pacifizmu*, iz 1927. godine, pisao da bi bilo dovoljno u borbu protiv rata uložiti sredstava koliko i u borbu protiv besnila, ali da društvo ne shvata da se i rat može iskoreniti naučnom metodom. Smatrao je da njegova disciplina, psihologija, ima ključnu ulogu u rešavanju problema rata i da se rat može prevazići jedino razumevanjem njegovih uzroka. Nekoliko godina po izlasku Dibojinog dela, osnovana je i prva katedra za istraživanje mira („studije međunarodnih institucija za organizaciju mira“) u Francuskoj, i to baš na njegovom Univerzitetu u Lionu. U istoj zemlji, između 1930. i 1936. godine, postojala je i Mirovna akademija (u Parizu), koja je trebalo da bude mesto okupljanja ključnih svetskih ličnosti, odlučilaca o međunarodnom ratu i miru. Međutim, zbog nedostatka interesovanja i podrške, Akademija je zatvorena posle šest godina.<sup>35</sup>

U istom periodu je i Britanac lord Raglan objavio knjigu *Nauka o miru*, u kojoj je izložio istoriju rata, njegovih uzroka i načina prevazilaženja. On je pokušavao da dokaže da rat nije instinktivan, prirodan, neizbežan, niti poželjan i takođe je kritikovao sentimentalne osnove pacifizma, koji je usmeren samo na simptome rata, a ne i na njegove uzroke.<sup>36</sup> I čuveni britanski evolucionisti biolog i eugeničar Džulijan

33 John Burton, *Conflict: Reslolution and Provention*, Palgrave, Oxford, 1990.

34 Maltusova doktrina, nastala krajem 18. veka, imala je veoma veliki uticaj na razvoj društvene i ekonomske filozofije 19. i 20. veka, pa tako i na razvoj pacifizma. Videti: Gareth L. Mekeins, „Maltusova doktrina“, u: *Svetska enciklopedija mira*, o. c., str. 349–350.

35 Videti: P. van den Dungen, *Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)*, o. c., pp. 14–17.

36 Videti: P. van den Dungen, *Varieties of Peace Science: An Historical Note*, o. c., pp. 250–251.

Haksli (Huxley), bio je pristalica nauke o miru. On je isticao da naučnici moraju da razviju profesionalnu etiku koja bi obezbedila naučne aktivnosti u svrhu rata. I Haksli je, takođe, smatrao da bi nauka morala da se bavi uzrocima rata, a da bi ključno mesto tu morala da ima psihologija.

Njihov sunarodnik, Edvard Glover, je 1931. godine, u okviru Društva naroda, održao niz predavanja o nauci o miru. Kao kliničkog psihologa, njega je najviše interesovala nagonska priroda rata. Kritikovao je Društvo naroda i vodeće države zbog toga što niko od njih ne ulaže u istraživanje psihološke prirode rata (motivacije). I Glover je poredio medicinu s istraživanjem mira i ukazivao na to da bi i istraživanje mira moralo da dobije sredstva koja medicina ima. On je kritikovao „mirovnu propagandu“, koju je smatrao šarlatanstvom, jer se bavila terapijom bez dijagnoze, tj. predlaganjem delovanja bez razumevanja problema. Nasuprot tome, Glover je predlagao naučno zasnovan hiljadugodišnji plan za rešavanje „nesvesnih sukoba“, bez pribegavanja ratu. Smatrao je da bi time trebalo da se bavi neki međunarodni odbor za istraživanje rata, koji bi sprovodio konkretna istraživanja, u vremenskim jedinicama od pet do pedeset godina, kao i eksperimente velikih razmera, koji bi se planirali za periode od sto do hiljadu godina.<sup>37</sup>

Poput Glovera, Diboje i Goldšajda, i Italijanka Marija Montesori (Montessori) je u medicini pronašla inspiraciju za bavljenje mirom. Ona je smatrala da kao što je napredak na polju ljudskog zdravlja i iskorenjivanja bolesti zavisao od razvoja medicine, tako i zdravlje „svetskog političkog tela“ zavisi od razvoja mirovne discipline. Tokom jednog svog predavanja u Ženevi, 1932. godine, istakla je da životi ljudi zavise od mira, a možda i opstanak celokupne civilizacije. Stoga, smatrala je ona, ne postoji važnija disciplina od one koja bi se bavila ovim pitanjima. Za nju rat nije bio ništa drugo do društvena nepogoda, kojoj se, za razliku od prirodnih nepogoda, posvećuje neuporedivo manje pažnje, iako je u pitanju pojava veoma pogodna za intelektualno istraživanje i ispitivanje. Da bi se postigao mir, svi složeni i nejasni činoci rata moraju biti istraženi, a to se može dostići, smatrala je Montesorijeva, jedino organizovanjem akademske discipline.

Na Opštem mirovnom kongresu u Lokarnu 1934. godine, A. Kamenski (Kamensky) je takođe pozvala na zvanično osnivanje ovakve discipline, ali je i naglasila da nauka o miru zapravo već postoji, u rudimentarnom i fragmentiranom obliku, i da je samo potrebno izvršiti sintezu i koordinaciju različitih disciplina koje se mirom već bave. Ona je smatrala da bi zadaci svake katedre za mir trebalo da budu sledeći: sintetička studija discipline koje se bave mirom – posebno međunarodnog prava i međunarodnih odnosa; istraživanje umetnosti, religije, filozofije i literature, tj. istorije ljudske kulture; i proučavanje evolucije ljudske svesti, tj. bavljenje psihologijom mira. A. Kamenski je smatrala i da razoružanje nije preduslov mira, već da mora doći kao njegoza posledica, nešto do čega će nas nauka o miru dovesti.

37 Videti: P. van den Dungen, *Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)*, o. c., pp. 21–24.

Ove švajcarske inicijative su delimično uticale na jedan od poslednjih pokušaja stvaranja nauke o miru u međuratnom periodu – bio je to poduhvat Barta de Lihta (De Ligt). Ovaj holandski sveštenik postao je poznat kao pristalica nenasilnog otpora i antiratne mobilizacije. De Lihtovo shvatanje mira i nauke o njemu bilo je veoma konkretno i usmereno na praksu. Pored etiologije rata, koja je bila ključni činilac percipirane nauke o miru, De Liht je isticao i prevenciju rata kao jednako važan element, koji se bavi istim problemom, samo iz drugačijeg, aktivističkog ugla. On je napisao i dve lekcije za kurs o miru, koje je 1939. godine objavio pod nazivom „Uvod u nauku o miru“. U ovom eseju, De Liht je kritikovao društvene nauke koje su se stavile u bezrezervnu službu ratu. Smatrao je da je dužnost naučnika da više ne doprinose ovoj „prostituciji nauke“, a verskih lidera i filozofa da se odupru „nacionalnom mesijanizmu“. Isticao je da nauka o miru mora biti zasnovana na unutrašnjim (metafizika i etika) i spoljašnjim ljudskim iskustvima (biologija, sociologija, ekonomija i istorija), da je dalekoistočna filozofija putokaz za postizanje mira, kao i da je svako nasilje neprihvatljivo.<sup>38</sup>

Američka organizacija, Karnegi fondacija (a posebno njena Zadužbina za međunarodni mir), dala je značajan doprinos razvoju evropskog mira u međuratnom periodu. Prvo je njen generalni sekretar, Džejms Braun Skot (Brown Scott), predložio osnivanje Mirovne akademije u Parizu, 1927. godine, a potom je ta ideja prerasla u osnivanje Evropskog instituta za istraživanje mira u Ženevi, tri godine kasnije. Jedan od inicijatora ovog poduhvata, direktor Karnegi fondacije – Džejms T. Šotvel (Shotwell), navodno je dobio podršku nekoliko ministara spoljnih poslova evropskih sila. Šotvelov plan je podrazumevao da članice Društva naroda i potpisnice Kelog-Brijanovog pakta odvoje za izučavanje mira bar hiljaditi deo njihovih izdataka za naoružanje. Bilo je predviđeno da se taj institut bavi naučnim istraživanjem društvenih i ekonomskih problema koji ugrožavaju civilizaciju mira.<sup>39</sup>

### §§§

Sve ove međuratne inicijative se u manjoj ili većoj meri mogu odrediti kao naučni pacifizam. Međutim, ovaj pojam je u tom periodu imao dva međusobno suprotstavljena značenja. Prvo, koje se odnosilo na pokušaje akademskog i naučnog pristupa problemu mira (što je u nekim slučajevima podrazumevalo i odbacivanje pacifizma shvaćenog kao ideologija), i drugo, dogmatsko, koje je po-

38 O M. Montesori, A. Kamenski i B. de Lihtu videti: P. van den Dungen, *Varieties of Peace Science: An Historical Note*, o. c., pp. 253–255. i D. Cortright, o. c., pp. 75–76.

39 Šotvel je poznat i po studiji „Ekonomska i društvena istorija svetskog rata“. Ovaj zbornik je izašao 1924. godine i predstavlja jedno od najvažnijih dela za nastanak discipline međunarodnih odnosa. Videti: P. Quincy Wright, „The Value for Conflict Resolution of a General Discipline of International Relations“, u: Tom Woodhouse, Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, Christopher Mitchell (eds.), *The Contemporary Conflict Resolution Reader*, Polity Press, Cambridge, 2015, p. 18. i P. van den Dungen, *Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)*, o. c., pp. 8–10.

drazumevalo da je pacifizam sam po sebi naučan, tj. najracionalniji i jedini valjan način za prevazilaženje rata. Većina navedenih inicijativa se više može poistovetiti sa prvim shvatanjem, s obzirom na to da su njihovi zastupnici uglavnom insistirali na istraživanju, znanju i razumevanju, mada ni one u potpunosti nisu bile lišene ideološkog pacifizma – društvenog determinizma i idealizma. Ovim inicijativama je zajedničko i to što su skoro sve ukazivale na disbalans u izdvajanju sredstava za proučavanje rata, s jedne, i mira, s druge strane; problem mira su posmatrale kao veoma složen fenomen i pristupale mu multidisciplinarno; a pozivale su se i na medicinu (i ulaganje u iskorenjivanje bolesti i zaraza) kao na model za prevazilaženje rata. Odlikovalo ih je i to što nisu daleko odmakle u pogledu institucionalizacije, kao i međusobna slaba povezanost, bez zajedničkog međunarodnog pokreta (uz izuzetak dve pomenute međunarodne inicijative). No, ono što je možda i najvažnije za sve ove inicijative jeste činjenica da su preživjele Drugi svetski rat i predstavljale osnovu razvoja naučnog istraživanja mira tokom perioda hladnog rata.<sup>40</sup>

## EPILOG: NAUKA, RAT I MIR

Verovatno najinteresantnija međuratna mirovna inicijativa bio je poziv Komiteta za intelektualnu saradnju Društva naroda (preteča Uneska) jednom od tada vodećih svetskih intelektualaca, Albertu Ajnštajnu, da inicira javnu raspravu o uzrocima i sprečavanju rata. Ajnštajn je za prvog sagovornika izabrao „oca psihoanalize“ Sigmunda Frojda. Iako ova inicijativa nije imala značajnijeg odjeka, njihova prepiska iz 1932. godine, objavljena pod naslovom „Zašto rat?“, ostala je važno svedočanstvo o promišljanju rata i mira u periodu između dva svetska rata.

Obraćajući se Frojdu, Ajnštajn je zapisao da je rat najistrajniji problem s kojim se civilizacija susreće, kao i da je, s napretkom moderne nauke, rat postao pitanje njenog života i smrti. S druge strane, smatrao je on, oni koji zagovaraju ukidanje rata postali su svesni svoje nemoći i toga da je jedina nada preokretanje nauke u korist mira.

U svom prvom pismu Ajnštajn uspostavlja tri nivoa analize uzroka rata i prepreka njegovom ukidanju: globalni nivo (nivo međunarodnog sistema), državni ili društveni nivo i individualni (nagonski) nivo. Tome dodaje i osnovni aksiom, koji glasi: „Potraga za međunarodnom bezbednošću podrazumeva da se svaka država bezuslovno odrekne, u određenoj meri, svoje slobode delovanja – svoje suverenosti, takoreći – i van svake sumnje je da nijedan drugi put ne može dovesti to takve bezbednosti“.<sup>41</sup> Glavna prepreka uspostavljanju sistema međunarodne bezbednosti, navodi Ajnštajn, jesu vladajuće klase, koje, zbog svoje žudnje za moći, ne žele da se

40 Videti: P. van den Dungen, *Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)*, o. c., pp. 25–27.

41 Albert Einstein, Sigmund Freud, *Why War?*, 1933, p. 11, [www.freud.org.uk/file-uploads/files/WHY%20WAR.pdf](http://www.freud.org.uk/file-uploads/files/WHY%20WAR.pdf), 28. April 2015.

odreknu državnog suvereniteta. Iako su ratovi plod njihovih uskogrupnih interesa, oni uspeavaju da pridobiju većinu građana pomoću obrazovnog sistema, crkve i medija, ali preduslov za to je nagon ka mržnji i destruktivnosti koji ljudi poseduju. On postoji stalno, najčešće u latentnom stanju, ali u situacijama kolektivne psihoze postaje manifestan, zaključuje Ajnštajn.<sup>42</sup>

Ajnštajnovne pretpostavke, koje je Frojd u svom pismu uglavnom potvrdio i dalje razradio, veoma dobro sumiraju razloge zbog kojih je rat jedna od najtrajnijih pojava civilizacije. Od ljudske prirode do globalnog sistema, postoje mnogi uzroci nasilja i ratova, pa sve i da je nauka o miru bila mnogo razvijenija u međuratnom periodu, ona ne bi sprečila Drugi svetski rat. No, njen (ne)uspeh i svrhu ne bi ni trebalo procenjivati na osnovu toga da li je uspela da ukine rat. Naučno istraživanje rata i mira bi trebalo da se koncentriše, kako su i neki od pomenutih pacifista isticali, na proučavanje uzroka rata, razumevanje rata i preduslova mira (prevencije nasilja), a ne bi trebalo za svoj cilj da postavlja utopističku ideju o ukidanju rata, tj. nasilja kao društvene pojave.<sup>43</sup> Utopistički, ideološki ili diletanstki pacifizam je kontraproduktivan, sklon redukcionizmu, pojednostavljenju stvarnosti, što nika-ko ne doprinosi rešavanju sukoba i uspostavljanju mira.<sup>44</sup> Najbolji primer toga su pacifisti koji su podržavali antisemitizam i nacizam (Roge, Zajpel, itd.).

Kada su u pitanju uzroci Drugog svetskog rata, posebno je važan nivo međunarodnog sistema. Naime, kako su naglašavali i neki od pomenutih međuratnih pacifista, versajski međunarodni sistem jeste doveo do prekida rata, ali je mir koji je nametnuo bio toliko strukturno nasilan prema poraženim silama, da ih je, a posebno Nemačku, doveo u bezizlaznu situaciju. Utočište od te bezizlaznosti i poniženosti Nemci su pronašli u nacizmu.

U prilog tome i Galtung navodi da su kritika Versajskog sporazuma i Hitlerova pozicija po tom pitanju bili opravdani, a da su Saveznici propustili da priznaju to

42 Videti: A. Einstein, S. Freud, *Why War?*, o. c.

43 M. Veber je npr. smatrao da „ozbiljan mislilac mora prekinuti vezu između kognitivnog objašnjenja i egzistencijalnog spasenja, vezu koja potiče iz vremena kada je religija još uvek dominirala ljudskom mišlju“. Nauka se, smatrao je on, mora osloboditi „teološkog okvira“. Videti: Jeffrey C. Alexander, *The Dark Side of Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2013, pp. 31–32.

44 I kada je u pitanju disciplina međunarodnih odnosa, „idealisti“ su posle Drugog svetskog rata, u „prvoj velikoj debati“, poraženi od strane „realista“, koji su usmerili ovu disciplinu ka praktičnijem naučnom radu. Međuratni „idealisti“ su uglavnom diskreditovani kao „grupa utopijskih pacifista i legalista koji su usmerili svoju pažnju na reforme međunarodne politike, umesto na analizu međudržavne političke stvarnosti“ i kao „alhemičari koji su se bavili ‘onim što bi trebalo da bude‘, a ne, poput „realista“, „onim što jeste“. Njihov pristup je već tridesetih godina 20. veka zapao u krizu, jer nije mogao da objasni ponašanje revizionističkih sila, poput Italije, Nemačke i Japana. Prva ozbiljna i sistematična kritika „idealista“ pojavila se 1939. godine, kada je britanski istoričar E. H. Carr (Carr) objavio knjigu *Dvadesetogodišnja kriza*. Videti: Brian C. Schmidt, „On the History and Historiography of International Relations“, u: *Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons* (eds.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications Ltd, London, 2002, pp. 18–19. i M. Hollis, S. Smith, o. c., pp. 20–22.

i da na tome izgrade mir i eventualno izbegnu rat. „Versaj... je takođe nametnuo vojna ograničenja Nemačkoj i visoke reparacije, ali bez dodatnih kazni za vođe među poraženim Nemcima. Nemački car je abdicirao, ali su... ljudi kažnjeni, a lideri oslobođeni.“<sup>45</sup>

Ovaj problem, koji se javlja pri rešavanju sukoba i postizanju mira, Džon Pol Lederak (Lederach) naziva „jazom pravедnosti“. Taj jaz je posledica sklonosti da se prihvate sporazumi koji značajno smanjuju ili ukidaju direktno nasilje, ali zanemaruju nasilne strukture koje su u osnovi sukoba. Neposredno nasilje prestaje, ali se potrebe za društvenim, ekonomskim, verskim i kulturnim dobrima retko zadovoljavaju, stvarajući jaz između očekivanja od mira i onoga što je postignuto.<sup>46</sup>

Dakle, ne samo da neka globalna vlast, kakvu je Ajnštajn priželjkivao, ne mora da vodi ka ukidanju rata, već ona sama može da bude uzrok nasilnih sukoba.<sup>47</sup> Postojanje društvene strukture je ograničavajuće i uvek sadrži određene protivrečnosti i nepravde koje su nasilne,<sup>48</sup> pa su tako i globalne strukture u manjoj ili većoj meri nasilne, tj. eksploativne i represivne.<sup>49</sup> Kada ta represija i eksploatacija ugroze ili onemoguće zadovoljenje osnovnih ljudskih (socijalnih) potreba – poput opstanka, identiteta, bezbednosti ili blagostanja,<sup>50</sup> direktno nasilje postaje neizbežna reakcija.<sup>51</sup>

45 Johan Galtung, *Transcend and Transform: An Introduction to Conflict Work*, Pluto Press, London, 2004, pp. 113.

46 Wilfried Graf, Gudrun Kramer, Augustin Nicolescou, „Counselling and training for conflict transformation and peace-building“, u: Charles Webel and Johan Galtung (eds.), *Handbook of Peace and Conflict Studies*, Routledge, Oxford, 2007, p. 125. i John Paul Lederach, *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 41–49.

47 Ajnštajn nije bio pristalica bilo koje pacifističke struje, ali je sebe smatrao pacifistom: „Moj pacifizam je instinktivno osećanje, osećanje koje me potpuno obuzima. [...] Moj stav nije rezultat neke intelektualne teorije... [...] Ne samo što sam pacifista, već sam i militanti pacifista“. Džozef Rotblat, „Ajnštajn, Albert“, u: *Svetska enciklopedija mira, o. c.*, str. 4–5.

48 Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Polity Press, Cambridge, 2011, pp. 10–12.

49 Galtung navodi represiju kao najpoznatiji oblik političkog strukturnog nasilja. Videti: Johan Galtung, „Mirnim sredstvima do mira: mir i sukob, razvoj i civilizacija“, o. c., str. 15 i Johan Galtung, „A Structural Theory of Imperialism“, *Journal of Peace Research*, vol. 8, no. 2, International Peace Research Institute, Oslo, 1971.

50 J. Burton, o. c., Edward Azar, *The management of protracted social conflict*, Dartmouth, Aldershot, 1990. i Solon Simmons, „From human needs to the moral imagination: the promise of post-Burtonian conflict resolution“, u: Kevin Avruch and Christopher Mitchell (eds.), *Conflict Resolution and Human Needs: Linking Theory and Practice*, Routledge, London/New York, 2013, pp. 124–140.

51 Sličnu tezu zastupaju i realisti – rat se može prevazići samo *Levijatanom*, što istovremeno predstavlja ozbiljan izazov novouspostavljenom miru. Videti: Oliver P. Richmond, o. c., pp. 40–57.



## LITERATURA:

- „German Warrior Calls on U.S. for ‘Lasting Peace’“, *Chicago Sunday Tribune*, June 22, 1930, /archives.chicagotribune.com/1930/06/22/page/19/article/german-warrior-calls-on-u-s-for-lasting-peace, 27. April 2015.
- WWI Centennial: The War to End All Wars*, mentalfloss.com/article/58411/wwi-centennial-war-end-all-wars, 28. april 2015.
- Alexander, Jeffrey C., *The Dark Side of Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2013.
- Azar, Edward, *The management of protracted social conflict*, Dartmouth, Aldershot, 1990.
- Burton, John, *Conflict: Resloution and Provention*, Palgrave, Oxford, 1990.
- Carruthers, Susan L., „International History 1900–1945“, u: John Baylis, Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 51–74.
- Cortright, David, *Peace: A History of Movement and Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- Dimitrijević, Vojin; Stojanović, Radoslav, *Međunarodni odnosi*, Službeni list SRJ, Beograd, 1996.
- Einstein, Albert; Freud, Sigmund, *Why War?*, 1933, www.freud.org.uk/file-uploads/files/WHY%20WAR.pdf, 28. April 2015.
- Galtung, Johan, „A Structural Theory of Imperialism“, *Journal of Peace Research*, vol. 8, no. 2, International Peace Research Institute, Oslo, 1971.
- Galtung, Johan, *Mirnim sredstvima do mira: mir i sukob, razvoj i civilizacija*, Službeni glasnik i Jugoistok XXI, Beograd, 2009.
- Galtung, Johan, *Transcend and Transform: An Introduction to Conflict Work*, Pluto Press, London, 2004.
- Gleditsch, Nils Petter, *What is peace research? An irreverent history*, Lecture at the Henrik-Steffens-Vorlesung, Humboldt-Universität, Berlin, June 3, 2008.
- Graf, Wilfried, Kramer, Gudrun, Nicolescou, Augustin, „Counselling and training for conflict transformation and peace-building“, u: Charles Webel and Johan Galtung (eds.), *Handbook of Peace and Conflict Studies*, Routledge, Oxford, 2007.
- Hollis, Martin; Smith, Steven, *Explaining and Understanding International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- Ilić, Vujo; Džuverović, Nemanja, „Promena konteksta delovanja mirovnih instituta posle Hladnog rata“, u: Ilija Vujačić, Čedomir Čupić, Bojan Vranić (ur.), *Konsolidacija demokratije – 20 godina nakon pada Berlinskog zida*, FPN i KAS, Beograd, 2009, str. 112–126.
- Kardum, Livia, „Woodrow Wilson i ideja liberalizma“, u: Dejan Jović (ur.), *Liberalne teorije međunarodnih odnosa*, FPZ, Zagreb, 2014.
- Kriesberg, Louis, „Conflict Analysis and Resolution as a Field“, u: Robert A. Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*, Blackwell Publishing, 2010, 22 August 2014, www.isacompendium.com/subscriber/tocnode.html?id=g9781444336597\_yr2013\_chunk\_g97814443365975\_ss1–17.
- Kurlansky, Mark, *Nonviolence: The History of a Dangerous Idea*, Modern Library, New York, 2008.
- Lawler, Peter, „Peace Research, War, and the Problem of Focus“, *Peace Review*, Vol. 14, No.1, 2002, pp. 7–14.
- Lederach, John Paul, *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

- Mekeinš, Gareth L., „Maltusova doktrina“, u: *Svetska enciklopedija mira*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1998.
- Naj, Džozef, *Kako razumevati međunarodne sukobe: uvod u teoriju i istoriju*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- R. B., „Pacifizam“, u: *Svetska enciklopedija mira*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1998.
- Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom; Miall, Hugh, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Polity Press, Cambridge, 2011.
- Richmond, Oliver P., *Peace in International Relations*, Routledge, London/New York, 2008.
- Rotblat, Džozef, „Ajnštajn, Albert“, u: *Svetska enciklopedija mira*, Zavod za udžbenike, Beograd, 1998.
- Rogers, Paul; Ramsbotham, Oliver, „Then and Now: Peace Research – Past and Future“, *Political Studies*, Political Studies Association 1999, Vol. 47, No. 4, pp. 740–754.
- Simmons, Solon, „From human needs to the moral imagination: the promise of post-Burtonian conflict resolution“, u: Kevin Avruch and Christopher Mitchell (eds.), *Conflict Resolution and Human Needs: Linking Theory and Practice*, Routledge, London/New York, 2013, pp. 124–140.
- Schmidt, Brian C., „On the History and Historiography of International Relations“, u: Walter Carl-snaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications Ltd., London, 2002, pp. 6–30.
- Van den Dungen, Peter, Wittner, Lawrence, „Peace History: An Introduction“, *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 4, 2003.
- Van den Dungen, Peter, „Varieties of Peace Science: An Historical Note“, *Journal of Peace Science*, Vol. 2, No. 2, Spring 1977.
- Van den Dungen, Peter, „Initiatives for the Pursuit and Institutionalisation of Peace Research in Europe During the Inter-War Period (1919–1939)“, u: Lee-Ann Broadhead (ed.), *Issues in Peace Research 1995–96*, University of Bradford, 1996.
- Weber, Max, „Science as a Vocation“, u: David Owen, Tracy B. Strong (eds.), *Max Weber, The Vocation Lectures*, Hackett Publishing Company, Cambridge, 2004.
- Wiberg, Hakan, „Peace Research – Past, Present, Future“, objavljeno na portugalskom jeziku kao: „Investigacao para a Paz: Passado, Presente e future“, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 71 (Junho 2005), pp. 21–42.
- Wright, Quincy P., „The Value for Conflict Resolution of a General Discipline of International Relations“, u: Tom Woodhouse, Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, Christopher Mitchell (eds.), *The Contemporary Conflict Resolution Reader*, Polity Press, Cambridge, 2015.

**Goran Tepšić**  
**Nemanja Džuverović**

THE WAR THAT WAS SUPPOSED TO END ALL WARS:  
PEACE IN THE EUROPEAN SCIENCE BETWEEN 1918 AND 1945

ABSTRACT

This essay is a review of the most important European peace science initiatives in the period between the two world wars, including their precursors from the 19<sup>th</sup> and the beginning of the 20<sup>th</sup> century. In the first part, the authors give an analysis of peace proposals suggested by the prominent pacifists, scientists and politicians of that time, who were deeply influenced by their experiences of the First World War. This section covers the analysis of international (peace education and the science of international relations) and national peace science projects, including both the First World War victorious (United Kingdom, France, etc.) and defeated powers (Austria and Germany). In the second and final part, authors come to the conclusions about correlations of the First World War and development of the peace science, about purposefulness of the respective interwar peace initiatives, and also offer an explanation regarding the alleged failure of those initiatives to prevent the Second World War.

**Key words:** First World War, peace science, The Hague Conferences, peace education, international relations, pacifism, Einstein and Freud.



Aleksandar Milošević\*

Univerzitet u Beogradu –Fakultet političkih nauka

## KRIZA EKONOMSKE GLOBALIZACIJE: POUKE IZ 1914. GODINE

„Stanovnik Londona je, pijuckajući svoj jutarnji čaj u krevetu, mogao telefonom da naruči razne proizvode iz svih krajeva sveta, u bilo kojoj količini, i da očekuje da mu oni budu brzo dostavljeni na kućnu adresu; mogao je istovremeno, na isti način, da uloži svoje bogatstvo u prirodne resurse i nove poslovne poduhvate na bilo kom mestu na planeti i da kasnije, bez napora i bilo kakve muke, uživa u plodovima i profitu koji oni budu doneli“... „Mogao je, zatim, ako je to želeo, da obezbedi jeftino i udobno sredstvo za putovanje u bilo koju državu, bez pasoša i ostalih formalnosti, da pošalje svog slugu u susednu banku po onu količinu plemenitih metala koja mu je potrebna, da zatim otputuje u inostranstvo i ode u tamošnji ogranak svoje firme, bez ikakvog znanja o tamošnjoj religiji, jeziku ili običajima, noseći sa sobom svoje bogatstvo u metalu, dok bi ga i najmanje mešanje u njegov posao vrlo iznenadilo i on bi ga smatrao velikom uvredom.“<sup>1</sup> Ovo su reči Džona Mejnarda Kejnsova, ispisane u knjizi *Ekonomске posledice mira*, kojima je opisao život u razvijenim zemljama Evrope tokom nekoliko decenija pre Prvog svetskog rata.

Sudeći prema ovim stavovima, ekonomska globalizacija, kako god to izgledalo iz današnje perspektive, nije fenomen savremenog doba. Slično kao i u godinama pre Prvog svetskog rata ali i u međuratnom periodu, dometi i posledice ekonomske globalizacije su česta tema naučnih istraživanja ali i svakodnevnih razmatranja. Pored često upotrebljivanih određenja „belle epoque“ i „zlatna era“, doba od kraja francusko-pruskog rata<sup>2</sup> do 1914. godine je u retrospektivi nazivano i periodom optimizma, ekonomskog razvoja, naučnog, tehnološkog i kulturnog prosperiteta. To je, po uvreženom shvatanju, bilo i vreme procvata različitih formi kulturnog stvaralaštva, od književnosti do slikarstva i različitih oblika primenjene umetnosti. Posmatrano kroz prizmu međunarodnih odnosa, period od 1871. do 1914. godine

\* Imejl: aleksandar.milosevic@fpn.bg.ac.rs

1 Džon Mejnard Kejnso, *Ekonomске posledice mira*, Mediterran publishing, Novi Sad, 2015, str. 14.

2 Često se smatra da je od francusko-pruskog rata do Prvog svetskog rata uspostavljen mir u Evropi koji je pogodovao razvoju ekonomskih integracija.

svakako predstavlja vreme (regionalnog, evropskog) mira i jačanja ekonomskih i političkih veza među državama, kreirajući njihovu ekonomsku međuzavisnost, što je popularizovalo Endželov (Norman Angell) argument o uzaludnosti rata među razvijenim industrijskim državama.<sup>3</sup> Međutim, potrebno je naglasiti da su ovi termini kovanice kasnijeg vremena i naknadnog poređenja sa velikim katastrofama Prvog i Drugog svetskog rata i Velike depresije, koje su nakon pomenutog perioda usledile. Ljudi iz tog vremena su, u velikoj meri, ipak bili svesni nestabilnosti sveta u kome žive i brzine promena koje su se oko njih dešavale, sve više razmišljajući o njihovom uticaju na sopstveni život i strepeći od nepoznate budućnosti.<sup>4</sup>

Dakle, nasuprot ideji o potpuno jedinstvenoj prirodi, dometu i posledicama savremene ekonomske globalizacije<sup>5</sup>, brojni autori je porede sa stepenom ekonomske integracije s kraja 19. i početka 20. veka, nazivajući je drugim talasom (dobom) ekonomske globalizacije, što svedoči o postojanju znatnog nivoa ekonomske međupovezanosti u tom periodu.<sup>6</sup> Pre svega, potrebno je podvući nesaglasnost među ekonomskim istoričarima o razmerama integrisanosti tadašnjih ekonomija (u poređenju sa sadašnjim periodom). Analizirajući ekonomsku povezanost među državama pre 1914. godine, Hirst i Tompson ističu „da 50 godina između 1950. i 2000. nisu ni po čemu izuzetne u poređenju sa periodom od 1850. do 1914. godine, kada su trgovinski tokovi, kapitalne investicije i migracije radne snage bili potpuno uporedivi ili čak veći od onih danas“.<sup>7</sup> Slične stavove zastupaju i Hogvelt, Hej, Gilpin i drugi.<sup>8</sup> Ovakvo mišljenje negira izuzetnost savremene ekonomske globalizacije i njenih posledica, smatrajući ih prenatlaženim i preteranim, pogotovo imajući na umu stalne napetosti između globalne prirode ekonomskih tokova i uloge nacionalnih država. S druge strane, postoje i autori koji smatraju da je nivo većine dimenzija savremene ekonomske globalizacije u skladu (ili čak i veći) sa onim koji su karakterisali prvi talas globalizacije.<sup>9</sup> Vodeći računa o stavovima izrečenim u

3 Nasuprot čestim tvrdnjama o tome da je izbijanje Prvog svetskog rata negiralo osnovnu Endželovu tezu, potrebno je naglasiti da on, pre svega, govori o uzaludnosti (beskorisnosti) oružanog sukoba među industrijalizovanim državama, a ne o nepostojanju mogućnosti da do rata dođe.

4 Philipp Blom, *Vrtoglave godine*, Fraktura, Zaprješić, 2015.

5 Robert Z. Lawrence, Albert Bressand, Takatoshi Itō, *A vision for the world economy: openness, diversity, and cohesion*, Brookings Institution Press, 1996.

6 Michael D. Bordo, Barry Eichengreen, Douglas A. Irwin, „Is Globalization Today Really Different Than Globalization A Hundred Years Ago?“, *NBER Working Paper 7195*, 1999, dostupno na [www.nber.org/papers/w7195.pdf](http://www.nber.org/papers/w7195.pdf) (pristupljeno 27. novembra 2015).

7 Paul Hirst, Grahame Thomson, *The Future of Globalization*, dostupno na [eatonak.org/IPE501S2013/downloads/files/Hirst\\_and\\_Thompson.pdf](http://eatonak.org/IPE501S2013/downloads/files/Hirst_and_Thompson.pdf)

8 Ankie M. M. Hoogvelt, *Globalization and the Post-Colonial World*, Palgrave, Basingstoke, 2001; Colin Hay, Globalization's Impact on States, John Ravenhill (ed.), *Global Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 312–34; Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the Global Political Order*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

9 Michael D. Bordo, Barry Eichengreen, Douglas A. Irwin, *Is Globalization Today Really Different Than Globalization A Hundred Years Ago?*

velikoj debati o globalizaciji,<sup>10</sup> namera autora je da u ovom radu pokuša da odgovori na pitanje da li postoje (i ako postoje, kakve su) kvantitativne i kvalitativne razlike između dva talasa ekonomske globalizacije ali i da izvede zaključke o eventualnim posledicama i moguće pouke o njenoj perspektivi.

## SISTEM 1871–1914

U periodu 1871–1914 godine, za globalni svet su bile karakteristične značajna trgovinska i finansijska povezanost i visok nivo migracija. Tome je svakako doprinelo nepostojanje ratnih sukoba ali i težnja rastuće kapitalističke klase za razvijanjem svog međunarodnog poslovanja kroz ostvarivanje pristupa novim ili snaženje postojećih pozicija na starim tržištima.

## TRGOVINSKA POVEZANOST

Trgovinska i finansijska povezanost razvijenih država (pre svega, Evrope) u ovom periodu je bila duboka. Globalna trgovina je tokom celog XVIII veka rasla skromnom stopom od 1% (u proseku), da bi dosegla stopu od oko 4% (na godišnjem nivou, u proseku) tokom XIX veka, za razliku od svetskog proizvoda koji je rastao po prosečnoj stopi od 2,5%.<sup>11</sup> Tehnološke inovacije (pronalazak telegrafa, na primer) i napredak transporta u vidu razvoja železničkog i broskog saobraćaja su umnogome doprinele smanjenju komunikacionih i transportnih prepreka i razvoju globalne trgovine. Izvoz Velike Britanije (najveće trgovinske sile tog vremena) je u periodu 1870–1900. porastao za 57% ali je njen udeo u globalnoj trgovini smanjen zbog pojave drugih trgovinski orijentisanih država, kakve su bile Francuska, Italija, Nemačka, dok Austrougarska, Rusija i države sa teritorije Balkana nisu bile suštinski integrisane u tadašnji trgovinski sistem.<sup>12</sup> Udeo međunarodne trgovine u svetskom BDP-u je u periodu 1870–1913 godine porastao od oko 5% na 9%, pri čemu bi trebalo imati u vidu da se veliki deo trgovine (oko 60%) odvijao među razvijenim ekonomijama i da se uglavnom trgovalo primarnim proizvodima (62,5% ukupne trgovine u 1913. godini), dok je učešće industrijskih proizvoda u razmeni

10 Za stavove u Velikoj debati o globalizaciji, videti: David Held & Anthony McGrew, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, dostupno na [soc303.files.wordpress.com/2011/12/soc303\\_globalizationdebate.pdf](http://soc303.files.wordpress.com/2011/12/soc303_globalizationdebate.pdf) ili Tadija Tadić, *The Globalization Debate: The Sceptics*, dostupno na [www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X/2006/1452-595X0602179T.pdf](http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X/2006/1452-595X0602179T.pdf) (pristupljeno 27. novembra 2015).

11 Videti: Dani Rodrik, *The Globalization Paradox*, Oxford University Press, Oxford, p. 24 i Angus Maddison, *The World Economy in the Twentieth Century*, OECD, Paris, 1989.

12 Videti: Peter N. Stearns, *Globalization in World History*, Routledge, London and New York, 2010, pp. 90–123.

bilo relativno malo.<sup>13</sup> Niski transportni troškovi su doveli i do smanjivanja razlike u cenama različitih proizvoda u razvijenim ekonomijama, što je, na primer, bio slučaj sa cenama hrane u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Državama.

Nosioci međunarodne trgovine su najčešće bile velike kompanije koje su uspostavljale sirovinске baze na teritorijama nerazvijenih država (u Latinskoj Americi i Africi, pre svega) ili gradile svoje proizvodne pogone u zemljama porekla svojih konkurenata, nastojeći da ih istisnu sa tržišta i smanje transakcione troškove. Ove firme su prodavale industrijske proizvode u razvijenim zemljama, uspostavljajući tzv. sistem vertikalne integracije, uz nezanemarljiv ekonomski ali i politički uticaj u državama prijema.<sup>14</sup> Od 1846. godine i ukidanja žitnih zakona, Velika Britanija, ekonomski hegemon tog vremena, postaje i ključni zagovornik principa slobodne trgovine, zadovoljavajući težnje rastuće industrijske klase koja je zahtevala neometan pristup tržištima drugih država ali i smanjenje nadnica radnoj snazi u zemlji porekla.

Iako je period 1870–1914 najčešće nazivan erom slobodne trgovine i oglednim primerom *laissez fair* principa, protekcionistički pristup je bio dominantna ekonomska (trgovačka) ideologija u razvijenim evropskim zemljama (donekle i u Velikoj Britaniji) krajem XIX veka, zahvaljujući želji nacionalnih država o zaštiti domaćih industrija, koje su sve više bile ugrožene pojavom jeftinijih proizvoda sa drugih tržišta.<sup>15</sup> Pošto je zbog visokih carinskih stopa, u velikoj meri, bio ograničen pristup domaćim proizvodima na tržištima razvijenih zemalja, čak su se i u Velikoj Britaniji sve više čuli glasovi koji su zahtevali reciprocitetne mere i podizanje/uvodjenje carinskih stopa na proizvode iz drugih država. Ipak, Britanska imperija je odolevala ovakvim zahtevima i kroz politike svojih vlada je, bez ustezanja, koristila svu „svoju moć da održava tržišta otvorenim i carinske stope niskim“.<sup>16</sup> Na ovaj način je ostvarivala slobodan pristup tržištima kolonija ali i sticala bitno preimućstvo u trgovinskim pregovorima sa nezavisnim državama (Latinske Amerike, Kine, Srednjeg istoka, itd.). Ključna namera britanskih pregovarača je bila ograničavanje maksimalne carinske stope u nerazvijenim, „partnerskim“ zemljama na najviše 5% (što je, na primer, bio rezultat trgovinskih pregovora sa Otomanskim carstvom, 1838. godine) i sprečavanje malih zemalja u vođenju nezavisne trgovinske politike.<sup>17</sup>

13 Videti: Angus Maddison, *The World Economy in the Twentieth Century*. Potrebno je imati u vidu razliku u strukturi BDP-a koja se s vremenom menja, pogotovo ako su u pitanju dugoročne analize.

14 Dobar primer je kompanija United Fruits koja je upravljala plantažama banana na teritoriji više zemalja Centralne Amerike, ostvarujući bitan ekonomski i politički uticaj. Otuda i potiče pežorativni naziv „banana republike“.

15 Nemačka je promenila svoj zakon 1879. godine, dok je Francuska usvojila tzv. Meline carinski propis (poznat kao najznačajniji ekonomski akt Treće republike) kojim su nastojale da zaštite domaće tržište od strane konkurencije. Sjedinjene Američke Države su tokom celog perioda zadržale visoke carinske stope za industrijske proizvode.

16 C. A. Bayley, *The Birth of the Modern World*, Blackwell Publishing, Malden, USA, 2003, p. 279.

17 O sporazumu Velike Britanije i Otomanskog carstva, videti: Emine Zeytinli, *The Effect of Trade Agreements: the Case of International Trade of Europe and Turkey*, dostupno na [www.ecoman.ktu.lt/index.php/Ekv/article/viewFile/3038/2113](http://www.ecoman.ktu.lt/index.php/Ekv/article/viewFile/3038/2113) (pristupljeno 27. novembra 2015).



Očigledno je da bilateralni trgovinski sporazumi postaju bitna komponenta strateškog delovanja razvijenih zemalja (instrument neformalne imperijalne moći), a pre svega Velike Britanije, u osvajanju novih tržišta i ostvarivanju povoljnijeg položaja za sopstvene privredne subjekte, pri čemu se ne sme prenebregnuti spremnost velikih sila tog vremena da i vojnim sredstvima zaštite svoje trgovačke interese.<sup>18</sup>

Čini se da je devetnaestovekovna globalizacija bila, u velikoj meri, proizvod britanske imperijalne moći i spremnosti da svim sredstvima promoviše ostvarivanje sopstvenih trgovačkih i finansijskih interesa. Narativ i praksa zalaganja za slobodnu trgovinu, trgovinski sporazumi kao sredstvo ispoljavanja imperijalne snage ali i spremnost na upotrebu instrumenata vojne (pre svega, pomorske) sile svedoči o čvrstoj nameri britanskih vlasti da održe postojeći globalni poredak.

### FINANSIJSKA MEĐUZAVISNOST

Period prve moderne ekonomske globalizacije, osim trgovine, obeležio je i visok stepen finansijske međuzavisnosti. U ovom periodu, globalne finansije postaju sve više integrisane, prateći rast proizvodnje i trgovine ali i čineći svet osjetljivijim na šokove i potrese prouzrokovane finansijskim problemima. Međunarodne investicije su tokom 19. veka bitno nadmašile rast trgovine, uz dominantno uspostavljanje finansijskih veza između razvijenih ekonomija. Feldštajn i Horioka su, posmatrajući prirodu odnosa između domaće štednje i stopa investicija zaključili da postoji slaba korelacija među njima tvrdeći da su u periodima u kojima je prisutna značajna finansijska integracija, investicije kod kuće često finansirane stranim kapitalom.<sup>19</sup> U ovom kontekstu je posebno primetna slaba povezanost ove dve veličine u periodu od 1860. do 1890. godine, kada je postojalo bitno kretanje kapitala iz razvijenih zemalja u Evropi ka drugim evropskim zemljama, tzv. zapadnim izdancima (kakvi su Kanada, Novi Zeland i Australija, na primer) i državama Latinske Amerike (npr. Argentini). Oslanjajući se na zaključke Feldštajna i Horioka, Tejlor je u svom radu iz 1996. godine potvrdio značajnu integrisanost tržišta kapitala pre 1914. godine.<sup>20</sup> Glavni nosioci stranih direktnih investicija su bile razvijene evropske zemlje, Velika Britanija, Francuska i Nemačka (sa oko 75% ukupnih stranih investicija 1914. godine), dok je Britanija tokom skoro četiri decenije, gotovo 4% sopstvenog BDP-a opredeljivala za bruto formaciju kapitala u inostranstvu, dok su izlazni tokovi ka-

18 Sporazum koji komodor Metju Peri potpisuje sa Japanom u ime otvaranja te zemlje za međunarodnu trgovinu je, pre svega, bio rezultat vojnog pritiska.

19 Martin Feldstein, Charles Horioka, „Domestic Savings and International Capital Flows“, *The Economic Journal*, Vol. 90, No. 358, 1980, pp. 314–329, dostupno na [faculty.georgetown.edu/mh5/class/econ489/Feldstein-Horioka-Puzzle.pdf](http://faculty.georgetown.edu/mh5/class/econ489/Feldstein-Horioka-Puzzle.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).

20 Alan M. Taylor, *International Capital Mobility in History: the Saving-Investment Relationship*, *NBER Working Paper 5743*, dostupno na [economics.ucdavis.edu/people/amtaylor/files/w5743.pdf](http://economics.ucdavis.edu/people/amtaylor/files/w5743.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).

pitala činili gotovo 9% njenog BNP-a (što je manje-više bilo u skladu sa situacijom u drugim razvijenim evropskim državama).<sup>21</sup>

Investicioni portfolio razvijenih zemalja je bio relativno diverzifikovan. Najčešće se ulagalo u razvoj železnica, proizvodnju sirovina (ekstrakciju resursa – rudnike, na primer) ali i kupovinu obveznica državnog duga različitih zemalja. Najznačajniji investitor je bila Velika Britanija, a najveći deo investicija je odlazio na finansiranje izgradnje železnica i druge infrastrukturne aktivnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i Argentini, kupovinu državnih obveznica (pre svega, Kanade i Australije) i nabavku sirovina (u Australiji, Meksiku, Rusiji, itd.).<sup>22</sup> Takođe, razlike u stopama prinosa na obveznice su konvergirale među razvijenim i zemljama periferije (iznosile su oko 1% u 1914. godini), što svedoči o poverenju investitora u stabilnost tadašnjeg monetarnog sistema.

Ipak, protekcionistički talas je zahvatio i polje finansijske integracije. Propast Barings banke u Londonu je dovela do najveće krize suverenog duga u 19. veku, označivši i početak recesije u Argentini (praćene padom BDP-a za 11%) i Brazilu, uz značajno smanjenje protoka kapitala između razvijenih država Evrope i zemalja Latinske Amerike.<sup>23</sup> Zastoj je trajao nepunu deceniju, da bi do ponovnog proboja došlo tek oko 1900. godine.

## ZLATNI STANDARD I SKLONOST FINANSIJSKIM KRIZAMA

Finansijskoj povezanosti ovog obima je svakako doprineo zlatni standard kao monetarni sistem tog doba. Iako su vekovima ranije mnoge zemlje paralelno koristile zlato i srebro kao sredstva plaćanja, novopronađeni rudnici srebra su doveli do drastičnog pada njegove cene, te je okretanje zlatu postalo jedina opcija. Većina razvijenih zemalja je tokom 1870-ih godina prihvatila zlatni standard koji je za svoje posledice imao smanjenje fluktuacija deviznih kurseva i uvođenje stabilnosti u međunarodni monetarni sistem. Postojanje mogućnosti da svoja potraživanja ostvare u zlatu je investitorima pružalo dodatnu sigurnost, čak i u slučaju eventualnih unutrašnjih nezadovoljstava i konflikata u partnerskim državama. Novonastali uslovi su podcrtali očekivanja aktera u sistemu da će se u budućnosti voditi predvidive monetarne

21 Videti: Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, dostupno na [theunbrokenwindow.com/Development/MADDISON%20The%20World%20Economy--A%20Millennial.pdf](http://theunbrokenwindow.com/Development/MADDISON%20The%20World%20Economy--A%20Millennial.pdf) i Guillaume Daudin, Matthias Morys & Kevin O'Rourke, *Europe and Globalization*, dostupno na [www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2008-17.pdf](http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2008-17.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).

22 Videti: Michael Bordo, Barry Eichengreen, Jong Woo Kim, „Was There Really An Earlier Period of International Financial Integration Comparable to Today?“, *NBER Working Paper 6738*, 1998, dostupno na [/core.ac.uk/download/pdf/6690325.pdf](http://core.ac.uk/download/pdf/6690325.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).

23 O Baringovoj krizi, videti: „Gerrardo della Paolera, Alan M. Taylor, A Monetary and Financial Wreck: The Baring Crisis, 1890–91“, u: Gerrardo della Paolera, Alan M. Taylor (eds.), *Straining the Anchor: The Argentine Currency Board and the Search for Macroeconomic Stability, 1880–1935*, University of Chicago Press, 2001, pp. 67–79.

i fiskalne politike ali i da valute drugih država predstavljaju sigurnu imovinu, što je neminovno vodilo diverzifikaciji deviznih rezervi i uključivanju hartija od vrednosti (najčešće denominovanih u britanskim funtama sterlinga) u sopstvene investicione portfelje. Zlatni standard je doprineo i otklanjanju trgovinskih deficita (kroz mehanizam uravnoteženja platnog bilansa) ali i regulaciji nadnica i cena u domaćim ekonomijama. Međunarodne veze su bile važnije od unutrašnjih prilika, tako da je uvećanje rezervi zlata imalo primat u odnosu na potrebe stanovništva koje je zbog toga često bilo izloženo oštrim merama štednje i nominalnom smanjivanju nadnica.

Sistem je, kako se čini, pogodio i izbijanju finansijskih kriza. Već pomenuti slom Barings banke je predstavljao samo jedan od nekoliko kriznih momenata koji su, u manjoj ili većoj meri, uzdrmali finansijsku zajednicu, a samim tim i celokupan međunarodni ekonomski poredak. Izaov postojećem sistemu je bila i Velika depresija<sup>24</sup> u SAD, koja je trajala gotovo od prihvatanja zlatnog standarda (1873. godine) do 1896. godine. Pad cena poljoprivrednih proizvoda je izazvao nezadovoljstvo farmera koji su se pobunili, organizujući prvi pravi masovni organizovani društveni pokret u SAD – Populistički pokret.<sup>25</sup> Ključni zahtev njegovih pristalica je bio napuštanje zlatnog standarda, vraćanje srebru i depresijacija kursa, što bi, u krajnjoj instanci, dovelo do rasta cena poljoprivrednih proizvoda i smanjenja kamatnih stopa. Od upečatljivog kandidata za predsednika, Vilijama Dženinga Brajana (William Jennings Bryan), koji se vatreno zalagao za ukidanje zlatnog standarda<sup>26</sup>, važnija je bila činjenica da je najveća svetska ekonomija i najznačajnije odredište stranih investicija (SAD), suštinski postala pretnja stabilnosti međunarodnog monetarnog sistema. Ova ekonomska kriza je završena pronalaskom novih rudnika zlata i uvećanjem zlatnih rezervi, što je dovelo do rasta cena poljoprivrednih proizvoda i opadanja nezadovoljstva širom SAD. Međutim, ono što je suštinska zaostavština krize jeste prvi put postavljeno pitanje održivosti zlatnog standarda, pogotovo u situaciji kada međunarodne veze (i interesi krupnog kapitala) bivaju u konfliktu sa potrebama (manjeg ili većeg dela) stanovništva.

Još jedna ekonomska kriza, u vidu bankarske panike je 1907. godine ponovo zadesila SAD. Smanjenje likvidnosti i rast nepoverenja depozitara je doveo do juriša na banke i sloma trećeg po veličini trasta u Njujorku.<sup>27</sup> Širenje finansijske zaraze je

24 Incijalno, ova ekonomska kriza je nazivana Velikom depresijom, sve do izbijanja krize iz 1929. godine.

25 O Populističkom pokretu u SAD, videti: Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism: its Fall and Rise in the Twentieth Century*, W.W. Norton and Company, New York, 2006.

26 Čuvane su njegove reči iz obraćanja pristalicama u Čikagu, na Demokratskoj nacionalnoj konvenciji, da „Čovečanstvo ne sme biti razapeto na krstu od zlata“. Ceo govor je dostupan na [www.americanrhetoric.com/speeches/williamjenningsbryan1896dnc.htm](http://www.americanrhetoric.com/speeches/williamjenningsbryan1896dnc.htm) (pristupljeno 28. novembra 2015).

27 O bankarskoj krizi iz 1907. godine, videti: Ellis W. Tallman, Jon R. Moen, *Lessons from the Panic of 1907*, dostupno na [www.frbatlanta.org/-/media/Documents/.../ern390tallman.pdf](http://www.frbatlanta.org/-/media/Documents/.../ern390tallman.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).

okončano intervencijom Dž. P. Morgana i grupe njujorških bankara koji su ulaganjem sopstvenog novca nastojali (i uspjeli) da ograniče paniku i očuvaju likvidnost bankarskog sistema. Neposredna posledica ove krize je bilo formiranje Centralne banke SAD, Sistema federalnih rezervi, 1913. godine. Konačno su i Sjedinjene Američke Države, najznačajnija ekonomska sila tog doba i najveći pozajmljivač dobile čuvara likvidnosti na dolarskom tržištu i spasioca u krajnjoj instanci.

Na ovom mestu je bitno naglasiti da je, pored često „okrivljenog“ zlatnog standarda, očuvanju međunarodnog monetarnog sistema u ovom periodu, u stvari, prevashodno doprinela saradnja među centralnim bankama razvijenih država. Pored svih svojih bitnih zasluga u održavanju monetarne stabilnosti, zlatni standard je, pre svega, predstavljao mehanizam održavanja valutnih kurseva, s ugrađenom deflatornom tendencijom.

## MIGRACIJE

U svakom slučaju, povoljni makroekonomski uslovi (u najvećoj meri), atmosfera mira u međunarodnom sistemu (stabilni odnosi između velikih sila) i važenje zlatnog standarda su, svakako, pozitivno uticali na rast trgovine među zemljama i povećanu finansijsku integraciju. Pored toga, bitna komponenta tadašnje globalizacije je kretanje radne snage koja je bila značajna, čak i u poređenju sa današnjim trendovima. Više od pedeset miliona Evropljana (pre svega, stanovnika severozapadne Evrope, Italije ali i Istočne Evrope) se od 1850-ih do kraja 19. veka uputilo ka Severnoj Americi, delovima Latinske Amerike, Australiji, itd.<sup>28</sup> Sličan broj migranata se kretao iz Kine ka donekle različitim krajnjim destinacijama (pored SAD, stanovnici ovog regiona su odlazili i ka drugim zemljama jugostočne Azije). Razlozi ovako masovnih migracija ka „Novom svetu“ su „veći odnos zemlja-radna snaga nego u Evropi i samim tim veće nadnice za američke i australijske radnike u odnosu na evropske“.<sup>29</sup> Pored toga, ne treba zaboraviti ni opadajuće (ali ipak visoke, bar u prvo vreme) transportne troškove koji su uticali na to da ekonomski migranti, inicijalno, budu stanovnici iz zemalja sa većim nivoom nacionalnog dohotka. Kretanje ovolikog broja ljudi je neminovno dovelo do bitnih socijalnih transformacija u odredišnim ali i društvima iz kojih su emigranti poticali.

## KRAJ „ZLATNOG DOBA“?

Prvi svetski rat je označio kraj prve moderne ekonomske globalizacije. Slobodni trgovinski tokovi su prekinuti, a investicione sheme i migracioni putevi su zaustavljeni. Države su napustile zlatni standard i prekinule proces saradnje centralnih

28 C. A. Bayley, *The Birth of the Modern World*, p. 102.

29 Guillaume Daudin, Matthias Morys & Kevin O'Rourke, *Europe and Globalization*, p. 6.

banaka, stvarajući ratnu ekonomiju. Potreba za finansiranjem rata je, s jedne strane, zahtevala usmeravanje svih raspoloživih resursa u proizvodnju za vojne potrebe, a s druge, prekid sa mirnodopskim praksama trgovine, investicija i međunarodnog kreditiranja.

Međutim, nasuprot mogućim očekivanjima, posleratni period nije doneo povratak starim, poznatim obrascima. Globalizaciona dinamika je zaustavljena i krenulo se u suprotnom smeru. Većina država je ostvarila nivo predratnog ekonomskog razvoja tokom 1920-ih i 1930-ih godina ali su započeti novi trendovi: trgovinska samodovoljnost i finansijska dezintegracija, tj. počeo je tzv. veliki preokret. Izolacionistički nastrojene Sjedinjene Američke Države su postale centar međunarodnog monetarnog sistema dok je Velika Britanija ostala stožer opadajućeg trgovinskog poretka. Rast carinskih stopa i kvota je ključno obeležje sistema posleratne trgovine, čak toliko da neki autori smatraju da su bitno doprineli izbijanju Velike ekonomske krize iz 1929. godine.<sup>30</sup> Razvijene evropske države su se tada i okrenule trgovinskoj saradnji sa svojim kolonijama, neformalno odbacujući multilateralno regulisanje međunarodne razmene.

Centralne banke su bile prinuđene da upravljaju masivnim državnim dugovima (naraslim tokom perioda konflikta) i vode računa o ratnim reparacijama, što nije ostavljalo prostora za ponovno uspostavljanje koordinacije monetarnih politika. Međunarodni monetarni sistem (zlatni standard) bio je osetljiv na šokove, što je dovelo do brzog prenošenja nestabilnosti iz jedne zemlje u drugu, čemu su posebno bile sklone zemlje na periferiji. Zlatni standard je doživeo krah kada se posleratni ekonomski sistem suočio s nespremnošću država da slepo slede njegova pravila. Vlade razvijenih zemalja više nisu nameravale da domaće ekonomske ciljeve (pune zaposlenosti, društvenog blagostanja i dohodovne politike, na primer) stave u drugi plan zarad poštovanja međunarodnih monetarnih obaveza. Jedan od ključnih razloga je bilo i organizovanje radnika u sindikalne organizacije (npr. u Velikoj Britaniji) i isticanje njihovih zahteva, što je umnogome doprinelo političkoj neprihvatljivosti bilo kakve potčinjenosti ciljeva unutrašnje ekonomske politike globalnim pravilima.<sup>31</sup>

Prvi svetski rat je, pored finansijskih, uticao i na druge dimenzije globalizacije. Posleratna migracija stanovništva je dramatično smanjena i do danas nije dostigla nivo iz 1913. godine.<sup>32</sup> Osim toga, ograničavanje trgovine je dovelo do rasta poljopri-

30 Posledice Smut-Hejlijevog zakona (Smooth-Hawley Tariff Act) iz 1930. godine bile su sledeće: američki uvoz je opao za 30, a izvoz za 40%. Pad izvoza je bio posledica recipročnih mera drugih razvijenih država koje su tako odgovorile na krajnje protekcionistički akt SAD. Videti, npr. Ben Bernanke, *Monetary Policy and the Global Economy*, dostupno na [/www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20130325a.htm](http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20130325a.htm) (pristupljeno 28. novembra 2015).

31 Videti: Jeffrey A. Frieden, *Global Capitalism: its Fall and Rise in the Twentieth Century*, pp. 117–121.

32 O migracijama, videti: Drew Killing, *August 1914 and the end of unrestricted mass migration*, dostupno na [/www.voxeu.org/article/changes-migration-policies-after-1914](http://www.voxeu.org/article/changes-migration-policies-after-1914) (pristupljeno 29. novembra 2015).

vredne proizvodnje (pogotovo na tlu zapadne Evrope) i njene zaštite putem različitih trgovinskih instrumenata (povećanje carinskih stopa na poljoprivredne proizvode, uvođenje kvota, direktne subvencije, itd.), što je tekovina posleratnog vremena sa kojom se i danas (donekle) suočavamo.<sup>33</sup> Dakle, moglo bi se reći da je najznačajnija ekonomska zaostavština Velikog rata bila jačanje ekonomske samodovoljnosti.

## DRUGA EKONOMSKA GLOBALIZACIJA: SLIČNOSTI I RAZLIKE

Mnogi ekonomski istoričari smatraju da savremena ekonomska globalizacija predstavlja „povratak u budućnost“, tj. vraćanje na stare staze ekonomske integracije, s tim da je tek potrebno dostići neke od nivoa globalizacije s kraja 19. i početka 20. veka.<sup>34</sup> Po drugim autorima, gotovo sve vrednosti elemenata ekonomske integracije iz 1913. godine su premašene, sem broja migranata.<sup>35</sup> Ipak, čini se da su neke od dimenzija savremene ekonomske globalizacije tek u prethodnom, nama relativno bliskom periodu, dostigle vrednosti koje su postojale neposredno pre Velikog rata. Skok stranih direktnih investicija je tek 1989. godine dostigao vrednosti iz 1913 (10% BDP), dok je nivo trgovine robama (od 17% BDP-a) dosegnut 1978. godine. Godišnji tok stranih direktnih investicija (od 2,5% svetskog BDP-a) identičan je onom iz 2011. godine. Udeo zemalja u razvoju u svetskom BDP-u i globalnoj trgovini iznosio je 37% i 38%, respektivno (u 1913, kao početnoj i 2007, odnosno 2013. godini).<sup>36</sup>

Međutim, iako su dostignute kvantitativne mere većine elemenata ekonomske integracije iz perioda pre Prvog svetskog rata, otvara se pitanje postojanja kvalitativnih razlika među njima. Najčešće su navođene distinkcije koje se odnose na dubinu i razvoj međunarodnih finansijskih tržišta: „brzina ekonomskih promena, institucionalizacija ekonomskih odnosa na međuregionalnom nivou kroz globalne i regionalne organizacije, MNK i transnacionalna regulatorna tela; i, konačno, činjenica da je dvadesetprvovekovna globalizacija više nejednaka u odnosu na belle époque.“<sup>37</sup> Osim ovog, proizvodni lanci su danas mnogo više integrisani nego što je to bio slučaj pre više od jednog veka (multinacionalne kompanije su 1913. godine

33 Videti: Ronald Findlay, Kevin O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton University Press, Princeton, 2007.

34 Videti: Kevin O'Rourke, John Williamson, *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, MIT Press, Cambridge, 1999 ili Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the Global Political Order*.

35 Videti: Ronald Findlay, Kevin O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*, p. 525 ili Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*.

36 Ovi podaci su preuzeti, iz: Ivan Vujačić, „Theories of Imperialism and the First Globalization: Any Relevant Analogies?“, in: Ivan Vujačić (ed.), *The Economic Causes and Consequences of the First World War*, CID EF, Beograd, u pripremi.

37 Anthony McGrew, The Logics of Economic Globalization in John Ravenhill (ed.), *Global Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 308.

činile 3–6% globalnog proizvoda), a i tržišta rada su bitno drugačija.<sup>38</sup> Tehnološke promene u vidu informatičke revolucije su bitno izmenile prirodu savremene proizvodnje, čineći svet u velikoj meri „ravnim“, brišući granice nacionalnih ekonomskih entiteta i stvarajući prostor za kompanije koje, koristeći princip komparativnih prednosti, upotrebljavaju najjeftinije moguće resurse (nezavisno od geografske lokacije) i imaju globalni domašaj, stvarajući (a ne prilagođavajući se) preferencije potrošača.

Institucionalni okvir je, takođe, bitno drugačiji zbog postojanja Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke, Svetske trgovinske organizacije i čitavog kompleksa organizacija i institucija u okviru sistema OUN. Aktuelni međunarodni ekonomski sistem<sup>39</sup> je posledica težnji njegovih kreatora s kraja Drugog svetskog rata da poverenje i stabilnost iz „Zlatnog doba“ budu dobro utemeljeni i ojačani međunarodnim sporazumima.<sup>40</sup> Relativnu održivost postojećeg sistema je demonstrirala i činjenica da su politike gotovo svih vlada posle Velike recesije obeležene namerom da se „stabilizuje globalna politička ekonomija i spreči njeno klizanje u globalnu depresiju“.<sup>41</sup>

#### DA LI JE MOGUĆE IZVESTI POUKE?

Svedoci smo čestog analiziranja fenomena ekonomske globalizacije u naučnim i laičkim krugovima, iza čega stoje slični razlozi kao u godinama pre Prvog svetskog rata ali i u međuratnom periodu – neizvesnost, nesigurnost i razmatranje uticaja brojnih (tehnoloških, ekonomskih i društvenih) promena na budući život. Kao i u to vreme, ključno pitanje se tiče prirode odnosa između nacionalnog i globalnog domena, tj. kompatibilnosti političkog sistema u čijem su središtu nacionalne države i globalnog ekonomskog sistema, baziranog na međuzavisnim ekonomijama i globalnim tržištima.<sup>42</sup>

Predratne tenzije su prisutne i danas. Jedna od njih je i pitanje raspodele. Nejednakost u raspodeli dohodaka i bogatstva je, sudeći prema dostupnim podacima, neminovan pratilac prve i druge ekonomske globalizacije.<sup>43</sup> Savremeni rast

38 Videti: Michael D. Bordo, Barry Eichengreen, Douglas A. Irwin, *Is Globalization Today Really Different Than Globalization A Hundred Years Ago?*, pp. 11–16.

39 Savremeni međunarodni ekonomski sistem je baziran na postojanju tri ključne institucije: Međunarodnog monetarnog fonda i grupe Svetske banke (osnovanih na konferenciji u Breton Vuđu, 1944. godine) i Svetske trgovinske organizacije (počela s radom 1995. godine), čija je prethodnica bio Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT iz 1948. godine).

40 Videti: Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

41 Anthony McGrew, „The Logics of Economic Globalization in John Ravenhill (ed.)“, *Global Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 309.

42 Dani Rodrik, *The Globalization Paradox*, chs. 9&10.

43 Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Belknap Press, Cambridge, 2014.

ekonomske nejednakosti u zemljama OECD-a je po mišljenju mnogih, posledica razvoja ekonomske globalizacije, koja je ključni uzrok (1/3–1/2) rasta nejednake raspodele, gotovo istovetno sa situacijom od pre jednog veka.<sup>44</sup> Teško da bi se Kejnsove rečenice početka teksta mogle primeniti na sve (ili na većinu) građane razvijenog dela tadašnjeg sveta, a da ne govorimo o siromašnim stanovnicima nerazvijenih zemalja. Verovatno nije bilo previše stanovnika devetnaestovekovnog Londona koji su imali telefon, slugu i potrebnu količinu plemenitih metala dok je, nasuprot tome, postojao veliki broj onih koji su zbog ekonomskih i socijalnih neprilika bili skloni radikalnim društvenim pokretima.

Bitna napetost tog sistema, odnos između potreba domaćeg stanovništva (i ciljeva domaće ekonomske politike) i zahteva međunarodnog monetarnog sistema prisutni su i danas. Iako je to bio jedan od ključnih razloga za propast zlatnog standarda, čini se da nas istorija nije baš mnogo naučila. Zemlje članice Evrozona su, u suštini, prihvatile dogovor o postojanju fiksnog deviznog kursa, kakav je bio i zlatni standard. Da bi održale takav kurs, tj. evro kao svoju zajedničku valutu, prinuđene su da provode vrlo skupa i bolna prilagođavanja kroz oštre mere štednje (smanjenje javne potrošnje i nominalni pad zarada, zbog nepostojanja instrumenata za vođenje autonomne monetarne politike).<sup>45</sup> Pokušavajući da se izbore sa posledicama ekonomske krize iz 2008. godine, Grčka, Španija, Portugalija, Irska, Italija (između ostalih) su pribegavale ovim merama, nastojeći da vrate poverenje finansijskih tržišta i međunarodnih investitora, izazivajući nezadovoljstvo sopstvenih građana.

Dileme sa kojima se suočava finansijska globalizacija danas su veoma nalik onima s početka 20. veka i iz međuratnog perioda. U stvari, globalizacija finansija je kroz uspostavljanje novih, rizičnih finansijskih instrumenata (čija je karakteristika sekuritizacija hipotekarnog duga) i doprinela širenju zaraze, tj. prenošenju nacionalnog problema (kakav je bila hipotekarna kriza u SAD) na globalni nivo. Finansijske krize su postale bitna karakteristika produbljivanja ekonomskih integracija, što potvrđuje nekoliko značajnih bankarskih i kriza suverenog duga za vreme trajanja zlatnog standarda, potom krize iz 1920-ih godina, a od 1980-ih i serija dužničkih i finansijskih kriza koje su protresle globalnu ekonomiju.<sup>46</sup>

Osim ove, primetna je i stalna napetost između dobitnika u procesu ekonomske globalizacije onih koji poseduju veštine i znanja koja im omogućavaju uspeh u globalnoj ekonomiji i onih koji su gubitnici i pripadnici novog prekarijata (zbog neposjedovanja adekvatnih znanja, specifičnih uslova ili nedostatka sreće), a čine veliki deo stanovništva u mnogim zemljama. Oni, najčešće, rešenje za svoje probleme zahtevaju od vlada nacionalnih država koje, opet, za nedostatak adekvatnih

44 Jeffrey Williamson, „Globalization and Inequality: Past and Present“, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No. 2 (August 1997), pp. 117–135.

45 Dani Rodrik, *The Globalization Paradox*, chs. 4, 5 & 9.

46 O finansijskim krizama i njihovim posledicama, videti: Karmen Rejnhart, Kenet Rogof, *Ovog puta je drugačije: osam vekova finansijske nerazboritosti*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.



instrumenata delovanja, u krajnjoj instanci, krive globalnu ekonomsku međuzavisnost. Iako ekonomska globalizacija teži podsticanju jednoobraznosti ekonomskih politika, regulativnih pravila i standarda, ipak deluje da države imaju mogućnost da utiču na model ekonomske organizacije u okviru tržišnog sistema, opredeljujući se za neku od mogućih varijanti organizacije tržišta faktorskih proizvoda (pre svega, radne snage), redistributivnog sistema, poreskih propisa, itd. Oslanjajući se na Polanjijev stav o društvenoj ukorenjenosti ekonomije, čini se da kada pokušamo sa njenom dekontekstualizacijom i posmatramo je kao instituciju nezavisnu od društva, postojećih normi i vrednosti i drugih društvenih mehanizama – postoje ozbiljne šanse da dođe do političke i društvene nestabilnosti i različitih socijalnih konflikata.<sup>47</sup> Stoga je bitno da kada razmišljamo o budućim institucijama ekonomske globalizacije imamo na umu potrebu zadovoljavanja potreba, zahteva i vrednosti društva iz kog potiču.

#### BIBLIOGRAFIJA

- Bayley C. A., *The Birth of the Modern World*, Blackwell Publishing, Malden, USA, 2003.
- Bernanke, Ben, *Monetary Policy and the Global Economy*, dostupno na [www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20130325a.htm](http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20130325a.htm) (pristupljeno 28. novembra 2015).
- Blom, Phillipp, *Vrtoglave godine*, Fraktura, Zaprešić, 2015.
- Bordo, Michael D., Eichengreen, Barry & Irwin, Douglas A., Is Globalization Today Really Different Than Globalization A Hundred Years Ago?, *NBER Working Paper 7195*, 1999, dostupno na [www.nber.org/papers/w7195.pdf](http://www.nber.org/papers/w7195.pdf) (pristupljeno 27. novembra 2015)
- Bordo, Michael, Eichengreen, Barry & Kim, Jong Woo, Was There Really An Earlier Period of International Financial Integration Comparable to Today?, *NBER Working Paper 6738*, 1998, dostupno na [core.ac.uk/download/pdf/6690325.pdf](http://core.ac.uk/download/pdf/6690325.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015)
- Daudin, Guillaume, Morys, Matthias & O'Rourke, Kevin, *Europe and Globalization*, Della Paolera, Gerrardo, Taylor, Alan M., „A Monetary and Financial Wreck: The Baring Crisis, 1890–91“, in: Gerrardo della Paolera, Alan M. Taylor (eds.), *Straining the Anchor: The Argentine Currency Board and the Search for Macroeconomic Stability, 1880–1935*, University of Chicago Press, 2001, pp. 67–79
- Eichengreen, Barry, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- Feldstein, Martin, Horioka Charles, Savings Domestic and International Capital Flows, *The Economic Journal*, Vol. 90, No. 358, 1980, pp. 314–329, dostupno na [faculty.georgetown.edu/mh5/class/econ489/Feldstein-Horioka-Puzzle.pdf](http://faculty.georgetown.edu/mh5/class/econ489/Feldstein-Horioka-Puzzle.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).
- Findlay, Ronald; O'Rourke, Kevin, *Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millenium*, Princeton University Press, Princeton, 2007.
- Frieden, Jeffrey A., *Global Capitalism: its Fall and Rise in the Twentieth Century*, Norton W.W and Company, New York, 2006.

47 Videti: Karl Polanji, *Velika transformacija*, Filip Višnjić, Beograd, 2003.

- Gilpin, Robert, *Global Political Economy: Understanding the Global Political Order*, Princeton University Press, Princeton, 2001.
- Hay, Colin, „Globalization’s Impact on States in Ravenhill John“ (ed.), *Global Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 312–344.
- Held, David, McGrew, Anthony, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, dostupno na [soc303.files.wordpress.com/2011/12/soc303\\_globalizationdebate.pdf](http://soc303.files.wordpress.com/2011/12/soc303_globalizationdebate.pdf) (pristupljeno 27. novembra 2015).
- Hirst, Paul, Thomson, Grahame, *The Future of Globalization*, dostupno na [/eatonak.org/IPE501S2013/downloads/files/Hirst\\_and\\_Thompson.pdf](http://eatonak.org/IPE501S2013/downloads/files/Hirst_and_Thompson.pdf)
- Hoogvelt, Ankie M., *Globalization and the Post-Colonial World*, Palgrave, Basingstoke, 2001
- Kejns, Džon Mejnard, *Ekonomске posledice mira*, Mediterran publishing, Novi Sad, 2015
- Killing, Drew, *August 1914 and the end of unrestricted mass migration*, dostupno na [www.voxeu.org/article/changes-migration-policies-after-1914](http://www.voxeu.org/article/changes-migration-policies-after-1914) (pristupljeno 29. novembra 2015).
- Lawrence, Robert Z., Bressand, Albert, Itō, Takatoshi, *A vision for the world economy: openness, diversity, and cohesion*, Brookings Institution Press, 1996.
- Maddison, Angus, *The World Economy: A Millennial Perspective*, dostupno na [/theunbrokenwindow.com/Development/MADDISON%20The%20World%20Economy--A%20Millennial.pdf](http://theunbrokenwindow.com/Development/MADDISON%20The%20World%20Economy--A%20Millennial.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).
- Maddison, Angus, *The World Economy in the Twentieth Century*, OECD, Paris, 1989.
- McGrew, Anthony, „The Logics of Economic Globalization in Ravenhill John“ (ed.), *Global Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 276–311.
- O’Rourke, Kevin, Williamson, John, *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, MIT Press, Cambridge, 1999.
- Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, Belknap Press, Cambridge, 2014
- Polanji, Karl, *Velika transformacija*, Višnjić Filip, Beograd, 2003.
- Rejnhart Karmen, Rogof, Kenet, *Ovog puta je drugačije: osam vekova finansijske nerazboritosti*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Rodrik, Dani, *The Globalization Paradox*, Oxford University Press, Oxford
- Stearns, Peter N., *Globalization in World History*, Routledge, London and New York, 2010
- Tadić, Tadija, *The Globalization Debate: The Sceptics*, dostupno na [www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X/2006/1452-595X0602179T.pdf](http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X/2006/1452-595X0602179T.pdf) (pristupljeno 27. novembra 2015)
- Tallman, Ellis W, Moen, Jon R, *Lessons from the Panic of 1907*, dostupno na [www.frbatlanta.org/-/media/Documents/.../ern390tallman.pdf](http://www.frbatlanta.org/-/media/Documents/.../ern390tallman.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).
- Taylor, Alan M., „International Capital Mobility in History: the Saving-Investment Relationship“, *NBER Working Paper 5743*, dostupno na [/economics.ucdavis.edu/people/amtaylor/files/w5743.pdf](http://economics.ucdavis.edu/people/amtaylor/files/w5743.pdf) (pristupljeno 28. novembra 2015).
- Vujačić, Ivan, „Theories of Imperialism and the First Globalization: Any Relevant Analogies?“, in: Ivan Vujačić (ed.), *The Economic Causes and Consequences of the First World War*, CID EF, Beograd, u pripremi.
- Williamson, Jeffrey, „Globalization and Inequality: Past and Present“, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No. 2 (august 1997).
- Zeytinli, Emine, *The Effect of Trade Agreements: the Case of International Trade of Europe and Turkey*, dostupno na [www.ecoman.ktu.lt/index.php/Ekv/article/viewFile/3038/2113](http://www.ecoman.ktu.lt/index.php/Ekv/article/viewFile/3038/2113) (pristupljeno 27. novembra 2015).

**Aleksandar Milošević**

## THE CRISIS OF ECONOMIC GLOBALIZATION: LESSONS FROM 1914

### ABSTRACT

Contrary to the popular belief, economic globalization is not a contemporary phenomenon. This paper will explore the nature and dimensions of the first modern globalization and analyze its similarity to the present time. The growth of trade and financial relations, labor migration and technological progress are commonly cited elements of globalization that has experienced its rapid rise in the second half of the 19th and early 20th century. The integration of financial markets and monetary stability based primarily on the cooperation of central banks (and the existence of the gold standard) have contributed to the strengthening of economic interdependence among countries. However, World War I marked the beginning of the Great Reversal, a period of opposite, deglobalisation trends – financial disintegration and the growth of commercial self-sufficiency, which lasted until the end of the Second World War.

The paper will seek to answer the question whether another Great Reversal is possible (and how likely is it), ie. whether contemporary economic globalization is „unusual, unstable, complicated and unreliable“ as Keynes described the economic organization of the Western world in the period before the First World War (Keynes 1919). The nature and characteristics of current trade and capital flows, international migration and technology transfer, as well as the impact of production chains on economic interdependence of countries will be analyzed.

Financialisation of the modern economy and its negative effects: the growth of economic inequality, the creation of precarity and crisis-proneness suggest that, paradoxically, the dramatic strengthening of economic globalization leads to its crisis.

**Key words:** economic globalization, the crisis, the First World War, trade, capital flows, migration, economic interdependence, financialization.



Miloš Hrnjaz\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## SRBIJA I UPOTREBA PRAVOSUDNOG REŠAVANJA MEĐUNARODNIH SPOROVA OD 1914. DO 2015. GODINE: VEK NEUSPEHA

### *Uvod*

Desetog jula 1914. godine Austrougarska je povodom atentata na Franca Ferdinanda Kraljevini Srbiji poslala veoma oštar ultimatum. Na samom kraju odgovora Srbije upućenog dva dana kasnije, a koji su sastavili Stojan Protić i Nikola Pašić stajalo je: „U slučaju da Carska i Kraljevska Vlada ne bi bila zadovoljna ovim odgovorom, Kraljevska Srpska Vlada, smatrajući da je u opštem interesu ne pre nagljivati u rešenju ovog pitanja, spremna je, kao i uvek, primiti mirno sporazumevanje na taj način što bi se to pitanje iznelo na rešenje pred Međunarodni sud u Hagu...“ (mислеći pritom na Stalni arbitražni sud koji je ustanovljen 15 godina ranije). U telegramu koji je Nikola Pašić poslao svim kraljevskim poslanstvima Srbije stajalo je: „Srpska Vlada se nada, da će Austrougarska Vlada, sem ako ne želi po svaku cenu rat, morati primiti potpuno zadovoljenje koje joj daje srpski odgovor.“<sup>1</sup>

Čini se da nema nikakve sumnje da je Austrougarska ipak po svaku cenu želela rat i da je poziv Srbije (koja je i sama bila svesna činjenice da je rat na pragu) da se spor reši pred Stalnim arbitražnim sudom zbog toga bio osuđen na propast. Vladimir Čorović u tom kontekstu na sledeći način objašnjava razloge Austrougarske da odbije ovu ponudenu mogućnost: „Nije to čisto pravni spor, govorilo se iz Beča, nego politički, i Haški sud ne bi tu mogao da se snađe u svim problemima koji se postavljaju. Kad se to gledaš zastupa, onda je jasno da pravne skrupule ne mogu biti merodavne u odlukama i onda se ne treba čuditi što se to odmah osetilo i što se prema tom zahtevu zauzeo rezervisan stav.“<sup>2</sup>

\* E-mail: milos.hrnjaz@fpn.bg.ac.rs

1 Citirano prema: Vladimir Dedijer, Života Anić (pr.), *Dokumenti o spoljnoj politici Kraljevine Srbije*, Knjiga VII, Sveska 2, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1980, str. 654–655.

2 Vladimir Čorović, *Odnosi Srbije i Austro-Ugarske u XX veku, o. c.*, str. 777.

Neuspešan pokušaj Kraljevine Srbije da ovaj spor reši pred Stalnim arbitražnim sudom predstavlja simboličan uvod u slične neuspešne pokušaje Srbije da svoje sporove sa drugim državama reši pred međunarodnim sudskim institucijama. Ovo istraživanje je ograničeno na sporove koje je Srbija (kao samostalna država ili kao sastavni deo većih država) pokrenula pred Svetskim sudom (zajedničko ime za Stalni sud međunarodne pravde<sup>3</sup> i Međunarodni sud pravde<sup>4</sup>) u poslednjih sto godina. Fokus teksta je na dva aspekta:

- pravni ishod ovih slučajeva; i
- ostvarenost političkih ciljeva koji su se nalazili iza pravnih procesa.

Srbija, naime, nije dobila nijedan od pokrenutih procesa pred ovim sudom i oni se u tom smislu mogu oceniti kao neuspešni. Pobjeda u sudskom procesu ponekad, međutim, nije jedini cilj države koja ga pokreće. U tom smislu su istraženi i drugi politički ciljevi koji su se nalazili iza pokretanja pomenutih sudskih procesa. U vezi sa tim ciljevima je, međutim, mnogo teže doći do jasnog zaključka da li su uspešno ostvareni ili ne između ostalog i zbog toga što se ovakvi ciljevi, po pravilu, ne saopštavaju javno.

Na opisani način se u tekstu istražuje pet postupaka koje je Srbija pokrenula pred Svetskim sudom. Prvi slučaj je Serbian Loans u kojem su Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca i Republika Francuska potpisale sporazum prema kojem je SSMP trebalo da reši spor u vezi sa obavezama Kraljevine prema privatnim licima sa francuskim državljanstvom.<sup>5</sup>

Drugi slučaj koji se u tekstu istražuje nastao je kao posledica tužbe Bosne i Hercegovine (BiH) protiv Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) povodom navoda o kršenju Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida (1948).<sup>6</sup> SRJ je, naime, 22. jula 1997. godine iskoristila pravo koje je navedeno u članu 43. Statuta MSP<sup>7</sup> da pokrene protivtužbu protiv Bosne i Hercegovine zbog njenog navodnog kršenja iste konvencije.<sup>8</sup>

Treći slučaj je sličan prethodnom i tiče se protivtužbe Republike Srbije protiv Republike Hrvatske od 2009. godine, i to kao odgovor na tužbu Hrvatske zbog

3 U nastavku teksta SSMP.

4 U nastavku teksta: MSP.

5 „Permanent Court of International Justice, Case Concerning the Payment of Various Serbian Loans Issued in France“, *Publications of the Permanent Court of International Justice*, Series A, Nos. 20/21, 1929.

6 International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I. C. J. Reports 2007, p. 43.

7 Statut Međunarodnog suda pravde, dostupan preko: [www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2](http://www.icj-cij.org/documents/?p1=4&p2=2) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

8 Protivtužba SRJ protiv Bosne i Hercegovine po navodnom kršenju Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida, dostupna preko: [www.icj-cij.org/docket/files/91/10503.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/91/10503.pdf) (pristupljeno 18. novembra 2015).

navodnog kršenja Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida.<sup>9</sup> Srbija je, naime, 2009. godine donela odluku da u ovom slučaju koji je otpočeo još 1999. godine podnese protivtužbu protiv Hrvatske istim povodom.<sup>10</sup>

Četvrti slučaj je pokušaj tužbe SRJ protiv Belgije i još nekih država članica NATO-a 1999. godine.<sup>11</sup> Dvadeset i devetog aprila 1999. godine, u trenutku dok je nelegalna intervencija NATO-a još uvek trajala, SRJ je, naime, predala tužbu i zahtev za određivanje privremenih mera. Sud je 2. juna iste godine odbio da odredi privremene mere, a 2004. godine je doneo konačnu presudu u ovim slučajevima.

Poslednji slučaj koji se u tekstu prikazuje je Savetodavno mišljenje MSP-a o usklađenosti jednostrane deklaracije o nezavisnosti Kosova sa međunarodnim pravom.<sup>12</sup> Ova situacija se u formalnom smislu razlikuje od prethodnih jer je reč o postupku davanja savetodavnog mišljenja u kome Republika Srbija nije mogla direktno zatražiti od Suda da donese mišljenje u vezi sa pokušajem otcepljenja Kosova (i Metohije) iz sastava Srbije. Mišljenje je zatražila Generalna skupština UN, i to u svojoj rezoluciji 63/3, ali je bilo jasno da je to uradila nakon snažne diplomatske inicijative Srbije. Na kraju teksta se nalaze zaključna razmatranja.

### *Serbian Loans*

Devetnaestog aprila 1928. godine Republika Francuska i Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca su u Parizu potpisale Poseban sporazum (kasnije ratifikovan u parlamentima ovih država) prema kojem je SSMP trebalo da reši spor u vezi sa obavezama Kraljevine nastalih izdavanjem srpskih obveznica u periodu od 1895. do 1913. godine. Predstavnici Kraljevine SHS su, naime, tvrdili da kamate na obveznice mogu da isplate u francuskim francima, dok je Francuska tvrdila da isplata mora da se izvrši u zlatu ili zlatnim francima.<sup>13</sup>

Iako se ovaj slučaj svakako ne može smatrati jednim od važnijih u istoriji Suda, on jeste izazvao određenu pažnju onih koji se bave konceptima diplomatske zaštite<sup>14</sup>

9 International Court of Justice, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, I. C. J. Reports, 2015, p. 1.

10 Protivtužba Srbije protiv Hrvatske po navodnom kršenju Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida, dostupna preko: [www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=73&case=118&code=cry&p3=90](http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=73&case=118&code=cry&p3=90) (pristupljeno 18. novembra 2015).

11 *International Court of Justice, Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium), Preliminary Objections*, Judgment, I. C. J. Reports 2004, p. 279.

12 *International Court of Justice, Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion*, I. C. J. Reports 2010, p. 403.

13 U ovo vreme je još uvek bio na snazi zlatni standard, a s obzirom na pad vrednosti francuskog franka u iznosu od oko 80%, razlika nije bila zanemarljiva.

14 Reč je, naime, o tome da se Francuska obratila Sudu ispred svojih državljana koji su bili vlasnici obveznica.

i međunarodnim investicionim pravom.<sup>15</sup> U kontekstu ovog istraživanja je, međutim, zanimljivo primetiti da tekst Posebnog sporazuma između stranaka pred Sudom nije predviđao da Sud treba da donese konačnu obavezujuću presudu koja bi utvrdila tačan iznos koji je trebalo da bude isplaćen, već da samo treba da utvrdi da li isplata treba da se izvrši u zlatu ili zlatnim francima ili u papirnom francuskom franku. U članu II Sporazuma se, naime, navodi da će strane u sporu u roku od mesec dana nakon donošenja presude otpočeti pregovore čiji će cilj biti da se do konačnog rešenja spora dođe na osnovu načina isplate utvrđenog presudom, ali koji će imati u vidu i sve okolnosti slučaja (drugim rečima, strane u sporu će se prilikom pregovora voditi na neki način i načelom pravičnosti).<sup>16</sup>

Iako jurisprudencija Suda poznaje još neke ovakve slučajeve (jedan od sličnih primera je slučaj Epikontinentalnog pojasa u Severnom moru u kojem su se strane u sporu sporazumele da od Suda zatraže da kaže koji metod razgraničenja treba primeniti, a ne da definitivno odredi gde će razgraničenje biti<sup>17</sup>) odluka Kraljevine SHS i Francuske da ostave prostor za pregovore i nakon presude se možda može najbolje razumeti u kontekstu složenih sveukupnih odnosa ove dve države u periodu između dva svetska rata.<sup>18</sup> U svakom slučaju, Sud je presudio u korist Republike Francuske te se može zaključiti da je *Kraljevina SHS u pravnom smislu izgubila ovaj slučaj* koji je pokrenula zajedno sa Francuskom. S obzirom na predmet spora i na pomenute odnose Kraljevine SHS i Francuske u trenutku pokretanja spora pred Sudom, čini se da se povodom njega *ne može govoriti o nekakvim prikrivenim političkim motivima za njegovo pokretanje*.

*Protivtužba Srbije protiv Bosne i Hercegovine povodom navoda o kršenju Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida*

Republika Bosna i Hercegovina (BiH) je 20. marta 1993. godine podnela tužbu protiv SRJ pred MSP-om. BiH je postala članica Ujedinjenih nacija (UN) 22. maja 1992. godine<sup>19</sup>, dok je pitanje članstva SRJ u ovoj organizaciji bilo sporno u periodu od 1992. do 2000. godine. U inicijalnom tekstu tužbe protiv SRJ, BiH je na pedesetak strana navela nekoliko pravnih osnova na kojima zasniva tužbu i zatražila od Suda donošenje

15 Videti, na primer: Thomas Walde, „The Serbian Loans Case – A Precedent for Investment Treaty Protection of Foreign Debt“, u: Todd Weiler, *International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from the ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*, Cameron May Ltd., 2005, pp. 383–425.

16 *Case Concerning the Payment of Various Serbian Loans Issued in France*, pp. 16–17.

17 *International Court of Justice, North Sea Continental Shelf*, Judgment, I. C. J. Reports 1969, p. 3.

18 Bliže o tome, u: Stanislav Sretenović, *Francuska i Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca 1918–1929*, Institut za savremenu istoriju, 2008.

19 UN General Assembly Resolution 46/237, 22<sup>nd</sup> May 1992.



privremenih mera.<sup>20</sup> Osim navoda o kršenju Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida koje je Sud kasnije prepoznao kao jedini osnov nadležnosti u ovom slučaju, BiH je u tužbi posebno želela da istakne kako se embargo na uvoz oružja u bivšoj Jugoslaviji ustanovljen Rezolucijom 713 Saveta bezbednosti UN ne može nikako odnositi i na nju – od 17 tačaka po kojima je BiH tražila od Suda da se izjasni četiri su se odnosile upravo na to, a i pojedine druge tačke (one o mešanju u unutrašnje poslove BiH, kao i one o nelegalnoj upotrebi sile) su mogle da posluže u ovu svrhu.

Sud je već 8. aprila 1993. godine doneo odluku o privremenim merama u kojoj je naveo da SRJ „mora odmah, u skladu sa svojim obavezama preuzetim prihvatanjem Konvencije o preuzme sve mere u svojoj moći kako bi sprečila vršenje zločina genocida“<sup>21</sup>, kao i da naročito treba da spreči da bilo koje jedinice koje su pod njenom kontrolom ili koje ona podržava počine zločin genocida nad muslimanskim stanovništvom u Bosni ili nad nekom drugom zaštićenom grupom.<sup>22</sup> Sud je u odluci pomenuo i da vlade dve države u sporu treba da osiguraju da se sa njihove strane ne dese bilo kakve akcije koje bi mogle da otežaju postizanje rešenja u postojećem sporu o sprečavanju ili kažnjavanju zločina genocida.

BiH je nekoliko puta dopunjavala svoju tužbu protiv SRJ koja je 1995. godine podnela prethodne prigovore povodom utvrđivanja nadležnosti Suda.<sup>23</sup> Sa druge strane, SRJ je 22. jula 1997. godine iskoristila pravo garantovano Statutom MSP da pokrene protivtužbu protiv BiH zbog njenog navodnog kršenja Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida. Više od prvih sto stranica protivtužbe odnosi se na odbacivanje navoda bosanske tužbe. Zatim se u protivtužbi pažnja posvećuje položaju i pravnom statusu Republike Srpske i tumačenju dokumenta Islamska deklaracija Alije Izetbegovića, da bi se u sledećem delu protivtužbe ponudila drugačija hronologija događaja u BiH pre referenduma o nezavisnosti u odnosu na onu koja je stajala u tužbi BiH. S obzirom na to da su sledeća dva dela protivtužbe bila posvećena prikazivanju opšteg stava SRJ prema sukobu u BiH i teorijskih stavova o konceptu zločina genocida, tek od oko 350. strane protivtužbe se prelazi na navodne zločine koji se pripisuju BiH i koji se karakterišu kao zločin genocida. Ostatak protivtužbe (oko sedam stotina strana teksta) posvećen je prikazu konkretnih primera navodnih zločina prema srpskom stanovništvu u BiH, koji su počinili Bošnjaci i Hrvati tokom rata. Time se htelo ukazati na navodnu ispunjenost materijalnog elementa zločina (radnje izvršenja, *actus reus*), genocida u ovom slučaju.

Verovatno najslabiji deo protivtužbe SRJ je bio onaj u kome je trebalo dokazati posebnu nameru (*dolus specialis*) tadašnjih državnih organa u BiH da se u

20 Tekst inicijalne tužbe BiH protiv SRJ, dostupan preko: [www.icj-cij.org/docket/files/91/7199.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/91/7199.pdf) (pristupljeno 18. novembra 2015).

21 *International Court of Justice, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures*, Order of 8 April 1993, I. C. J. Reports 1993, p. 3.

22 *Isto*.

23 Bliže o ovome pogledati, u: Duško Dimitrijević, „Sporovi Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) pred Međunarodnim sudom pravde“, *Međunarodni problemi*, broj 3, 2005, str. 340–372.

ovoj državi uništi srpsko stanovništvo ili jedan njegov deo. U protivtužbi se u tom kontekstu pominju delovi Islamske deklaracije, pisanja određenih glasila i tekstovi patriotskih pesama koji su u njima objavljeni – čini se sasvim nedovoljno za dokazivanje posebne namere.<sup>24</sup> Sa druge strane, dokazivanje da je tokom sukoba došlo do mnogobrojnih dela koja bi predstavljala jednu od radnji pomenutih u članu II Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida verovatno ne bi naišlo na ozbiljne poteškoće.

Nakon oktobarskih promena u Srbiji 2000. godine je doneta politička odluka da se odustane od tvrdnje da SRJ ima kontinuitet u odnosu na SFRJ. Posledica takve političke odluke je bio i zahtev SRJ upućen Ujedinjenim nacijama za prijem u članstvo (27. oktobra 2000. godine). Zahtev je bio suprotan dotadašnjem stavu predstavnika SRJ pred Sudom (u ovom slučaju, ali i u drugim slučajevima o kojima ćemo tek govoriti u nastavku teksta) da je SRJ bila članica UN sve vreme od 1992. do 2000. godine. Iako je Sud 1996. godine doneo odluku da je nadležan za donošenje presude po tužbi BiH (i time zauzeo stav da je SRJ ipak po svemu sudeći bila članica bez obzira na konfuzno faktičko stanje po ovom pitanju u tom trenutku) predstavnici SRJ pred Sudom su smatrali da je prijem SRJ u članstvo UN 2000. godine okončao bilo kakvu dilemu u vezi sa njenim članstvom u ovoj organizaciji u periodu od 1992. do 2000. godine. Koristeći mogućnost koju predviđa član 61. Statuta Suda, predstavnici SRJ su podneli zahtev za reviziju odluke Suda o nadležnosti iz 1996. godine.<sup>25</sup> Zahtev je bio baziran na argumentu da je sada definitivno utvrđeno da SRJ nije u pomenutom periodu bila članica UN i da to predstavlja „novu činjenicu“ u kontekstu pomenutog člana 61.

Vladimir Đerić, ko-zastupnik SRJ/SCG pred Sudom u periodu od 2001. do 2004. godine, u jednom autorskom tekstu navodi da je upravo ovaj zahtev za revizijom razlog zašto je SRJ povukla protivtužbu.<sup>26</sup> Tadašnja vlast u Beogradu je, naime, u skladu sa pravnim savetima svojih zastupnika prihvatila stanovište da je neophodno povući protivtužbu kako „... bi se otklonilo dejstvo instituta *forum prorogatum*, prema kome se nadležnost suda prihvata i prećutnim putem, upuštanjem u meritum spora, što protivtužba jeste“.<sup>27</sup> Sa druge strane bilo je i onih koji su odluku da se protivtužba povuče nazvali čak i nacionalnom izdajom.<sup>28</sup>

24 Protivtužba SRJ protiv Bosne i Hercegovine po navodnom kršenju Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida, str. 349.

25 *International Court of Justice, Application for Revision of the Judgment of 11 of July 1996 in the Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Preliminary Objections (Yugoslavia v. Bosnia and Herzegovina)*, Judgment, I. C. J. Reports 2003, p. 7.

26 Vladimir Đerić, „Povodom teksta Koste Čavoškog u prošlom broju Anala“, *Anali*, godina LIII, broj 2, 2005, str. 237–256.

27 *Isto*, str. 251.

28 Kosta Čavoški, „Slučaj 'Srbija i Crna Gora protiv Belgije' pred Međunarodnim sudom pravde“, *Anali*, godina LIII, br. 1, 2005, str. 152–172.

Pažljivije čitanje teksta Vladimira Đerića kao nekog ko je neposredno učestvovao u procesima otkriva nekoliko stvari. Čini se, naime, da se od protivtužbe ne bi odustajalo da je procenjeno da ona ima neke ozbiljnije šanse za uspeh. Iako Vladimir Đerić odbija da direktno prokomentariše kvalitet protivtužbe. „Zbog svoje uloge u navedenom sporu, ovaj autor (Vladimir Đerić, prim. aut.) smatra da ne može da komentariše tvrdnje profesora Čavoškog o 'verodostojnosti' protivtužbe“<sup>29</sup>) postoji nekoliko indikatora na osnovu kojih je moguće pretpostaviti da se od nje odustalo jer je procenjeno da neće uspeti. Vladimir Đerić navodi da je predlog odluke o povlačenju potekao od Tibora Varadija koji je u tom trenutku bio glavni pravni savetnik u Ministarstvu spoljnih poslova. S obzirom na to da je Tibor Varadi potpisao protivtužbu SRJ 1997. godine, teško da je neko u tom trenutku bolje od njega znao kakve su šanse za njen uspeh i teško da bi on predložio povlačenje ukoliko je verovao da taj spor možemo da dobijemo. Osim toga, Vladimir Đerić u jednom drugom delu teksta odgovarajući na optužbu Koste Čavoškog da je povlačenje bilo „glup i naivan“ potez navodi da „... iako šanse za uspeh revizije nisu bile velike, one nisu bile ni nepostojeće...“<sup>30</sup> S obzirom na to da pomenuti zastupnik SRJ pred MSP nije smatrao da su šanse za reviziju velike, a da je ipak bio za to da se protivtužba povuče, ostaje jedino zaključak da su po njegovom mišljenju i takve šanse za reviziju bile veće nego šanse da se dobije protivtužba.

U svakom slučaju, protivtužba je povučena 20. aprila 2001. godine. Kakvi god da su sve motivi bili da se ona pokrene, *pravni spor nije dobijen*. Ukoliko je jedan od motiva za njeno pokretanje bio i to da se BiH navede da odustane od svoje tužbe, *on nije postignut*. Moguće da je jedan od motiva za pokretanje postupka bio i taj da i na ovom mestu ostanu pisani tragovi i o zločinima nad srpskim stanovništvom u BiH (percepcija srpske strane tokom i nakon rata je bila da je medijska slika u svetskim medijima iskrivljena i da se nedovoljno pažnje posvećuje srpskim žrtvama) iako su i sami podnosioci bili svesni da će se pravni spor teško dobiti (ovakva strategija je, čini se, primenjena i u nekim drugim slučajevima o kojima će tek biti reči, a mogla bi lako da bude upotrebljena i u nekim sledećim slučajevima). *Teško je, međutim, primetiti bilo kakav konkretan uticaj protivtužbe u ovom smislu.*

### *Protivtužba Republike Srbije protiv Republike Hrvatske povodom navodnog kršenja Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida*

Drugog jula 1999. godine Republika Hrvatska je podnela tužbu protiv SRJ povodom navodnog kršenja odredaba Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida. Prvog septembra 2002. godine SRJ je podnela prethodni prigovor u vezi sa pitanjem nadležnosti Suda u kojem je takođe koristila argument kako je ona postala članica UN tek 2000. godine, te da je strana potpisnica Konvencije o kažnjavanju i

29 Vladimir Đerić, „Povodom teksta Koste Čavoškog u prošlom broju Anala“, o. c., str. 251.

30 Isto, str. 249.

sprečavanju zločina genocida postala tek 2001. godine.<sup>31</sup> Sud je 18. novembra 2008. godine doneo odluku da odbije prethodne prigovore SRJ u ovom slučaju.<sup>32</sup>

Republika Srbija je 1. decembra 2009. godine donela odluku da pokrene protivtužbu protiv Hrvatske u ovom slučaju. Na početku protivtužbe Srbije navodi se da je pravi razlog za hrvatsko pokretanje tužbe četiri godine nakon rata bio pokušaj ponovnog ispisivanja nacionalne istorije po kome bi genocid nad Srbima, Jevrejima i Romima tokom Drugog svetskog rata sada mogao da bude zaboravljen ili makar izjednačen sa navodnim genocidom nad Hrvatima u poslednjem ratu.<sup>33</sup> U nastavku protivtužbe se navodi sledeće:

... nastavljanjem procesa pred Međunarodnim sudom pravde povodom odredaba iz Konvencije o genocidu, hrvatska Vlada je održala *najveću prepreku* daljem una-  
pređivanju odnosa sa Srbijom, *iako je potpuno svesna da njen slučaj nije pravno zasnovan. Uprkos nekim nagoveštajima da bi hrvatska Vlada mogla da donese odluku da pregovara sa vlastima u Srbiji o povlačenju svoje tužbe*, nijedan zvaničan predlog nikada u tom smislu nije podnet.<sup>34</sup>

S obzirom na to da do dogovora o povlačenju tužbe nije došlo, u protivtužbi se navodi da je... najjasniji i najubedljiviji slučaj genocida (u Hrvatskoj, prim. aut.) operacija Oluja<sup>35</sup>, kao i da „nema sumnje da će ovaj slučaj doprineti promociji poštovanja svih žrtava bez obzira na njihovo etničko poreklo“.<sup>36</sup> Osim toga, protivtužba bi trebalo da doprinese i pravu žrtava da se „zločini koji su počinjeni u hrvatskom građanskom ratu nikada ne zaborave“.<sup>37</sup>

U trenutku podnošenja protivtužbe Srbije protiv Hrvatske 2009. godine, Međunarodni sud pravde je već bio doneo svoju odluku u vezi sa tužbom BiH protiv SRJ povodom kršenja Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida. S obzirom na ishod te presude, postojalo je gotovo nepodeljeno mišljenje stručne javnosti da hrvatska tužba ima skromne šanse za uspeh. Marko Milanović koji je jedno vreme radio u MSP kao lični pomoćnik sudije Burgentala je tako 2011. godine (četiri godine pre donošenja presude) napisao sledeće: „... ishod postupka koji se vodi pred MSP sasvim je izvestan: Sud će odbiti i hrvatsku tužbu i srpsku protivtužbu, i tu ni najbolji pravници ovog sveta (koje su inače i Hrvatska i Srbija angažovali, te ih i dalje skupo plaćaju) nijednoj strani ne mogu pomoći.“<sup>38</sup>

31 Prethodni prigovor SRJ, dostupan preko: [www.icj-cij.org/docket/files/118/14522.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/118/14522.pdf) (pristupljeno 18. novembra 2015).

32 *International Court of Justice, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 2008, p. 412.

33 Protivtužba Srbije protiv Hrvatske po navodnom kršenju Konvencije o kažnjavanju i sprečavanju zločina genocida, str. 16.

34 *Isto*, str. 17.

35 *Isto*, str. 18.

36 *Isto*.

37 *Isto*.

38 Dostupno preko: [pescanik.net/o-gotovini-agresiji-i-genocidu/](http://pescanik.net/o-gotovini-agresiji-i-genocidu/) (pristupljeno, 18. novembra 2015).

Od podnošenja protivtužbe (2009) do konačne presude Suda povodom tužbe i protivtužbe (2015) prošlo je šest godina tokom kojih su vođeni i pregovori o njihovom međusobnom povlačenju. Tako je, na primer, tokom zajedničkog sastanka prve potpredsednice hrvatske Vlade Vesne Pusić i prvog potpredsednika Vlade Srbije Aleksandra Vučića 21. juna 2013. godine razgovarano i o mogućnosti povlačenja tužbi. Vesna Pusić je na sledeći način odgovorila na pitanje novinara o povlačenju tužbi: „Svakako se nadam da ćemo biti u stanju da otklonimo prepreke i otvorena pitanja i da ćemo doći do faze u kojoj će tužbe biti povučene.“<sup>39</sup> Sa druge strane, Aleksandar Vučić je rekao da tužbe nose ogromne troškove i donose mnogo problema i muka za generacije koje dolaze.<sup>40</sup> Slične izjave su se mogle čuti i od tadašnjeg premijera Ivice Dačića<sup>41</sup> i predsednika Republike Srbije Tomislava Nikolića.<sup>42</sup> Nešto slično, ali sa malo više zadržke se moglo čuti i od tadašnjeg predsednika Republike Hrvatske, Ive Josipovića.<sup>43</sup>

Predstavnici Hrvatske su pitanje povlačenja hrvatske tužbe povezali sa drugim nerešenim pitanjima u odnosima dve države (rešavanje pitanja nestalih, procesuiranje ratnih zločina i granice na Dunavu), a činjenica da do povlačenja tužbe nije došlo je pokazatelj da u tom smislu nije došlo do saglasnosti strana u sporu. Već pomenuti Marko Milanović je odluku vlasti u Hrvatskoj i Srbiji da ne povuku međusobne tužbe prokomentarisao željom da se održe postojeći nacionalistički narativi: „za Hrvatsku, rat je bio blistava, prečista odbrana od velikosrpske agresije u kom je Hrvatska izgradila svoju državnost, i u kom sa hrvatske strane zločini nikada nisu činjeni sistematski, već su ih izuzetno činili pojedinci iz nekih svojih ličnih pobuda, poput (razumljive) osvete... Za Srbiju, Srbi u Hrvatskoj žrtva su navodno najvećeg progona posle Drugog svetskog rata, i oni su se, uz neku skromnu pomoć Beograda, samo branili od uskrsllog ustaštva i pokušavali da spreče novi Jasenovac.“<sup>44</sup>

Iako je Sud u svojoj konačnoj presudi odbacio navode i iz tužbe i iz protivtužbe, to ne znači da ona nije imala određenih važnih zaključaka koji, čini se, možda mogu imati određeni dugoročni uticaj na pomenute nacionalističke narative. Utvrđujući, naime, činjenično stanje u Hrvatskoj tokom rata Sud je zaljučio da su obe strane u sukobu počinile neke od radnji izvršenja genocida (*actus reus*) i time zapravo posredno

39 Dostupno preko: [www.radiobeograd.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=62775&Itemid=350](http://www.radiobeograd.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=62775&Itemid=350) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

40 *Isto*.

41 Dostupno preko: [www.naslovi.net/2013-11-14/akter/dacic-za-medjusobno-povlacenje-tuzbi/7764210](http://www.naslovi.net/2013-11-14/akter/dacic-za-medjusobno-povlacenje-tuzbi/7764210) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

42 Dostupno preko: [www.vaseljenska.com/vesti/nikolic-se-zalaze-za-povlacenje-tuzbe-protiv-hrvatske/](http://www.vaseljenska.com/vesti/nikolic-se-zalaze-za-povlacenje-tuzbe-protiv-hrvatske/) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

43 Dostupno preko: [www.naslovi.net/2011-01-31/vesti-online/josipovic-za-medjusobno-povlacenje-tuzbi/2300534](http://www.naslovi.net/2011-01-31/vesti-online/josipovic-za-medjusobno-povlacenje-tuzbi/2300534) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

44 Dostupno preko: [pescanik.net/naravno/](http://pescanik.net/naravno/) (pristupljeno: 18. novembra 2015). Pritom treba ipak naglasiti da je prema određenim istraživanjima javnog mnjenja većina građana u Srbiji bila za međusobno povlačenje tužbi. Pogledati, na primer, rezultate jednog istraživanja javnog mnjenja, dostupno preko: [www.nspm.rs/hronika/nina-medija-za-medjusobno-povlacenje-tuzbi-srbije-i-hrvatske-768-odsto-gradjana-srbije.html](http://www.nspm.rs/hronika/nina-medija-za-medjusobno-povlacenje-tuzbi-srbije-i-hrvatske-768-odsto-gradjana-srbije.html) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

zaključio da su tokom tih sukoba izvršeni određeni zločini (ratni zločini i zločini protiv čovečnosti) na obe strane iako zbog prirode svoje nadležnosti i nedostatka dokaza o posebnoj nameri da se izvrši zločin genocida nije utvrdio da je došlo do genocida.

Zaključak je da Republika Srbija *nije dobila ni ovaj pravni spor pred Međunarodnim sudom pravde*, ali ukoliko se presuda uporedi sa citiranim delom protivtužbe u kojem se navodi da je cilj da se doprinese uravnoteženijoj oceni rata u Hrvatskoj u kojoj nema samo jednog krivca i u kojoj su žrtve i zločini počinjeni na obe strane, onda se ona može oceniti kao *delimično uspešna*.

### *Tužba SRJ protiv nekih država članica NATO-a tokom intervencije 1999. godine*

Od svih sporova koji su predmet istraživanja ovog rada, tužba SRJ protiv nekih država članica NATO-a je zapravo jedini u kojem imamo „klasičnu“ tužbu SRJ protiv druge države.<sup>45</sup> Kriza na Kosovu tokom 1998. godine je dovela do donošenja tri rezolucije Saveta bezbednosti UN: 1160<sup>46</sup>, 1199<sup>47</sup> i 1203<sup>48</sup>. Nakon nekoliko neuspelih pokušaja da se kriza reši diplomatskim putem, države članice NATO-a donele su odluku da 24. marta 1999. godine otpočnu vojnu operaciju protiv SRJ, i to bez odobrenja SB UN.<sup>49</sup>

Dvadeset i devetog aprila 1999. godine (tj., dok je još uvek trajala NATO intervencija koja se završila tek 10. juna te godine), SRJ je pred MSP podnela tužbu protiv deset država članica NATO-a. Uz tužbe je išla i izjava da SRJ prihvata obaveznu nadležnost MSP i zahtev za određivanjem privremenih mera.<sup>50</sup> U zahtevu za odre-

45 U slučaju obveznika Srbije, Kraljevina SHS i Francuska su sklopile poseban sporazum o nadležnosti SSMP, u slučajevima navoda o genocidu se radilo o protivtužbama, dok je u slučaju Savetodavnog mišljenja o Kosovu to mišljenje zatražila Generalna skupština UN.

46 UN Security Council Resolution 1160, 31 March 1998.

47 *Isto*, 1199, 23 September 1998.

48 *Isto*, 1203, 24 October 1998.

49 Legalnost akcije je istraživana u velikom broju radova, i to sa različitim zaključcima. U obilju literature pogledati, na primer: Louis Henkin, „Kosovo and the Law of „Humanitarian Intervention“, *American Journal of International Law*, Vol. 93, 1999, No. 4, 824–838; Antonio Cassese, „Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of fForcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?“, *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, No. 1, pp. 23–30; Nico Krisch, „Legality, Morality, and the Dilemma of Humanitarian Intervention After Kosovo“, *European Journal of International Law*, Vol. 13, 2002, pp. 1–16; Bruno Simma, „NATO, the UN and the use of Force: Legal Aspects“, *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, No. 1, pp. 1–22; ceo jedan broj *Jugoslovenske revije za međunarodno pravo* 1999. godine je bio posvećen ovoj intervenciji (Vol. 46, br. 1–3, 1999). S obzirom na to da Povelja izričito dozvoljava samo dva izuzetka od upotrebe sile u međunarodnim odnosima – samoodbranu i prinudne mere SB UN, autori koji su tvrdili da je akcija bila legalna su se uglavnom pozivali na koncept humanitarne intervencije. O ovom konceptu pogledati bliže: Nebojša Raičević, *Humanitarna intervencija u međunarodnom javnom pravu*, doktorska disertacija, 2004.

50 Zahtev SRJ za određivanje privremenih mera, dostupan preko: [www.icj-cij.org/docket/files/105/10545.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/105/10545.pdf) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

divanjem privremenih mera SRJ je od Suda zahtevala da naloži tuženim državama da „odmah obustave upotrebu sile i da se uzdrže od pretnje silom ili upotrebe sile protiv Savezne Republike Jugoslavije“.<sup>51</sup> Drugog juna 1999. godine Sud je odbio da naloži privremene mere. Takođe je skinuo sa liste slučajeva postupke protiv Sjedinjenih Američkih Država i Španije jer je ocenio da, *prima facie*, nema nadležnost za ove slučajeve. Tužba protiv ostalih osam država članica NATO-a je imala identičnu sadržinu: u prvom delu su predočene činjenice u vezi sa sporom, u drugom je predstavljen pravni osnov spora, dok se u trećem nalaze navodi o nadležnosti Suda.<sup>52</sup>

I ova tužba SRJ je obeležena pitanjem odnosa političkih vlasti u njoj prema već pomenutom pitanju međunarodnopravnog kontinuiteta SRJ u odnosu na SFRJ. U svom podnesku od 5. januara 2000. godine predstavnici SRJ pred Sudom su i dalje tvrdili da je SRJ sve vreme od 1992. godina bila članica UN i da je stoga imala pristup njenoj glavnoj pravosudnoj instituciji.<sup>53</sup> Kao što smo već konstatovali u kontekstu slučajeva o genocidu, situacija se promenila kada su nove vlasti u Srbiji odlučile da nakon 5. oktobra 2000. godine zatraže prijem u UN. Dvadesetog decembra 2002. godine predstavnici SRJ su i u ovom slučaju ponovili da prijem SRJ u UN predstavlja novu činjenicu u svetlu koje treba doneti odluku i u ovom slučaju, ali nisu povukli svoju tužbu.

Nešto pre donošenja presude tadašnji ministar spoljnih poslova Vuk Drašković je rekao da smatra da tužbu treba povući: „Mi za svoj državni interes proglašavamo ulazak u Partnerstvo za mir i članstvo u Evropskoj uniji i NATO-u. Možemo li ići u NATO i Partnerstvo za mir sa tužbama protiv vodećih zemalja u Partnerstvu za mir i NATO-u? Ne možemo. Mogu li Hrvatska i Bosna da budu sutra sa nama u Partnerstvu za mir i NATO-u sa tužbama protiv Srbije za genocid, agresiju i tako dalje? Ne mogu. Zato smatram da bi najbolje rešenje bilo za sve nas da povučemo tužbe protiv svih“.<sup>54</sup> Draškovićev predlog nije prihvaćen, a Sud je nešto kasnije jednoglasno (za tu odluku je, dakle, glasao i *ad hoc* sudija Kreća) doneo odluku da nije nadležan ni po jednoj od tužbi od 1999. godine.<sup>55</sup> Zanimljivo je da je Sud u ovoj presudi od 2004. godine ukratko prokomentarisao navode nekih od tuženih država da je pravi motiv tužioca u ovom slučaju da dobije presudu koja bi mogla da bude iskorišćena u drugom slučaju pred Sudom (BiH protiv SRJ) i zaključio da „... on ne može da odbije da donese odluku u nekom slučaju samo na osnovu sugestije u pogledu motiva jedne od strana u sporu ili zbog toga što bi presuda mogla da ima posledice po drugi slučaj“.<sup>56</sup>

51 *Isto*.

52 Dostupan preko: [www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=d6&case=105&code=ybe&p3=0](http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=d6&case=105&code=ybe&p3=0) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

53 Dostupan preko: [www.icj-cij.org/docket/files/105/8324.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/105/8324.pdf), str. 329 (pristupljeno: 18. novembrab 2015).

54 Dostupan preko: [www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=386676](http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=386676) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

55 International Court of Justice, *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 2004, p. 279.

56 *Isto*, par. 40.

Ne možemo na ovom mestu da posvetimo dovoljno prostora složenoj analizi odnosa između tri odluke MSP o nadležnosti u sporovima BiH protiv SRJ, Hrvatska protiv SRJ i SRJ protiv osam država članica NATO. Zadovoljićemo se sa par osnovnih napomena. Prema članu 59. Statuta MSP odluka Suda nema obavezujuću snagu osim prema stranama u sporu, i to u pogledu tog određenog slučaja.<sup>57</sup> U čuvenom članu 38. Statuta se pominje da sudska praksa, zajedno sa doktrinom „... predstavlja pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila“.<sup>58</sup> Strogo formalno govoreći, Sud je u ova tri slučaja imao stoga pravo da donese odluke koje nisu međusobno saglasne. Sa druge strane, kao što su i neke od sudija istakle u svojim odvojenim i neslažućim mišljenjima u pomenutim presudama, svaka pravosudna institucija se trudi da njene odluke o sličnim ili istim pitanjima budu međusobno koherentne.<sup>59</sup> Nekoga kome je stalo do ugleda Suda stoga ne može da raduje činjenica da presude mogu da se čitaju kao da nisu međusobno saglasne iako su, verovatno, u formalnom smislu bile ispravne.

Ukoliko se sada ipak vratimo na slučaj SRJ protiv osam država članica NATO, ostaje nam da zaključimo da je *i ovaj proces u pravnom smislu završen neuspehom*. Sa druge strane, ukoliko se ceni ispunjenost drugih ciljeva treba primetiti da je pravni proces započet u ekstremnom trenutku kada je SRJ bila izložena oružanom napadu koji je bio suprotan odredbama Povelje UN o upotrebi sile u međunarodnim odnosima. U takvoj situaciji SRJ nije imala mnogo spoljnopolitičkih opcija, pa je tužbu Sudu između ostalog videla i kao *mogućnost da skrene pažnju svetske javnosti na ono što se događa na njenoj teritoriji*. S obzirom na to, ne treba verovatno biti previše strog prilikom ocene kvaliteta tužbe. Sa druge strane, nakon petooktobarskih promena, tužba je verovatno viđena kao jedna od mogućnosti da se dobije spor koji je u tom trenutku ocenjen kao najvažniji (onaj protiv BiH) te je, na neki način, *ovaj spor namerno izgubljen iako ni to nije dovelo do krajnjeg željenog rezultata*.

#### V. Savetodavno mišljenje o jednostrano proglašenoj Deklaraciji o nezavisnosti privremenih institucija samouprave na Kosovu

Sedamnaestog februara 2008. godine u zgradi kosovske skupštine usvojena je Deklaracija o nezavisnosti Kosova. To je bio pokušaj kosovskih institucija da okončaju spor u vezi sa određivanjem statusa Kosova. Proglašenje nezavisnosti je unapred pažljivo pripremano i stoga ne treba da čudi da je istog dana stiglo prvo priznanje Kosova kao

57 Uporediti sa: Mohamed Shahabuddeen, *The Precedent in the World Court*, Cambridge University Press, 2007.

58 Statut Međunarodnog suda pravde, dostupan preko: [www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0](http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

59 Pogledati, na primer, zajedničku izjavu sudija Ranjeve, Gilijama, Higgins, Kujmansa, Al-Kasavneha, Burgentala i Elarabija u slučaju *Legalnost upotrebe sile*, dostupno preko: [www.icj-cij.org/docket/files/105/8442.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/105/8442.pdf) (pristupljeno: 18. novembra 2015).



nezavisne države, a da je u sledećih šest meseci pristiglo još četrdeset i pet priznanja.<sup>60</sup> Spoljna politika Republike Srbije je na nekoliko načina pokušala da uspori dalji talas priznavanja Kosova kao nezavisne države. U javnosti su se kristalisala dva različita stava o *pravnim mogućnostima* Srbije u ovom kontekstu: tužbe protiv država koje su priznale Kosovo kao nezavisnu državu ili diplomatska inicijativa kako bi se zatražilo savetodavno mišljenje MSP. Na kraju je doneta politička odluka da se pokuša ova druga opcija.<sup>61</sup>

Član 65. Statuta MSP-a predviđa da savetodavno mišljenje Suda može zatražiti organ koji je na to ovlašćen Poveljom UN.<sup>62</sup> U članu 96. Povelje navodi se da Generalna skupština i Savet bezbednosti mogu da zatraže savetodavno mišljenje od Suda o bilo kom pravnom pitanju, dok je drugim organima UN i specijalizovanim agencijama to omogućeno ukoliko ih ovlasti Generalna skupština, i to za pitanja koja su u okviru njihove delatnosti. U skladu sa tim je Generalna skupština UN 8. oktobra 2008. godine usvojila Rezoluciju 63/3.<sup>63</sup> U pomenutoj rezoluciji se od MSP traži da donese savetodavno mišljenje koje bi odgovorilo na pitanje „da li je jednostrana deklaracija o nezavisnosti privremenih institucija samouprave na Kosovu u skladu sa međunarodnim pravom“.<sup>64</sup>

Savetodavno mišljenje Suda o Deklaraciji o nezavisnosti će biti verovatno zapamćeno po velikom broju pisanih podnesaka država (uključujući i sve stalne članice Saveta bezbednosti UN), očekivanja nekih država i doktrine međunarodnog prava da će Sud dati odgovor na veoma važno teorijsko i praktično pitanje odnosa teritorijalnog integriteta država i prava naroda na samoopredeljenje, kao i učesća verovatno najboljih stručnjaka iz oblasti međunarodnog prava.<sup>65</sup> Sa druge strane, Mišljenje veoma verovatno neće ostati upamćeno po zaključcima koji su u njemu doneti.

Sud je, čini se sasvim opravdano, zauzeo formalističku poziciju prilikom тумачenja sadržine postavljenog pitanja i konstatovao da nije postavljeno ni pitanje o eventualnoj državnosti Kosova, ni o (ne)legalnosti kasnijih priznanja Kosova kao nezavisne države, već samo o tome da li je Deklaracija o nezavisnosti kao akt u skladu sa međunarodnim pravom. Ovo je verovatno bilo prvo ključno mesto Savetodavnog mišljenja jer odavde nije bilo mnogo teško predvideti u kom pravcu će se ono razvijati. U isto vreme, ovakav stav Suda je snažno odudarao od stava koji je bio branjen u inače veoma kvalitetnom pisanom podnesku Srbije.

60 Podaci o državama koje su priznale Kosovo kao nezavisnu državu dostupni su preko: [www.kosovothankyou.com/](http://www.kosovothankyou.com/) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

61 Boris Tadić je nakon objavljivanja Savetodavnog mišljenja rekao da odluka o pokretanju ove diplomatske inicijative nije doneta u Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije već u predsedništvu: dostupno preko: [/www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=942891](http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=942891) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

62 Statut Međunarodnog suda pravde, dostupan preko: [www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0](http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0) (pristupljeno: 18. novembra 2015).

63 UN General Assembly Resolution 63/3, 8 October 2008.

64 *Isto*.

65 Detaljnije o tome, u: Marko Milanovic, Sir Michael Wood (ed.), *The Law and Politics of Kosovo Advisory Opinion*, Oxford University Press, 2015.

Sud je nakon toga, čini se koristeći *Lotus* princip<sup>66</sup>, konstatovao da opšte međunarodno pravo ne sadrži zabranu proglašenja akta o nezavisnosti. Zatim se Sud usredsredio na analizu Rezolucije 1244 SB UN, ali je došao do potpuno istog zaključka. Na kraju je cenio usklađenost Deklaracije o nezavisnosti sa Ustavnim okvirom i tu je došao do kontroverznog zaključka da Deklaraciju nije donela Skupština Kosova.

Opšti zaključak Suda je bio da Deklaracija o nezavisnosti kao pravni akt nije u suprotnosti sa normama međunarodnog prava. Sud je izričito odbio da komentariše da li je Kosovo imalo pravo na otepljenje iako je to bio jedan od osnovnih razloga zašto je Srbija pokrenula diplomatsku inicijativu za savetodavnim mišljenjem. Iako se on, dakle, nije ni dotakao suštine spora, u međunarodnoj i javnosti u Srbiji je stvorena percepcija da je Savetodavno mišljenje doneto u korist Kosova i država koje su ga priznale kao nezavisnu državu. Tako je, na primer, tadašnji predsednik Srbije, Boris Tadić, izjavio da je odluka MSP o proglašenju nezavisnosti Kosova „teška za Srbiju“.<sup>67</sup> Ne može se reći da je samo Mišljenje dovelo do novog talasa priznanja, ali još teže se može tvrditi da je ono ostvarilo jedan od ciljeva srpske strane, a to je da se uspori proces priznavanja Kosova kao nezavisne države.<sup>68</sup>

U stručnoj i široj javnosti Srbije se nakon donošenja Savetodavnog mišljenja često mogla čuti kritika da pitanje koje je postavila Generalna skupština UN na predlog Srbije nije dobro formulisano i da bi ishod bio drugačiji da je postavljeno drugačije pitanje. Da li bi ishod bio drugačiji nećemo nikad saznati, ali valjalo bi primetiti još jednom činjenicu da Srbija nije mogla direktno da zatraži savetodavno mišljenje Suda, već je to samo mogla da učini GS UN (jasno je bilo da mišljenje neće zatražiti SBUN jer među njegovim stalnim članicama nije postojala saglasnost po ovom pitanju). S obzirom na to, veoma je verovatno da je na sadržinu pitanja uticala i činjenica da je pred GSUN trebalo obezbediti većinu koja bi glasala za Rezoluciju 63/3.

### *Zaključna razmatranja*

Možda je umesto detaljnog zaključka umereno tabelarno predstaviti rezultate načina na koji je Srbija u prethodnih 100 godina koristila pravosudni način rešavanja sporova pred Svetskim sudom:

66 Pri ovome se misli na princip da je sve ono što nije izričito zabranjeno dozvoljeno u međunarodnom pravu, a koji se, s pravom ili ne, povezuje sa slučajem *Lotus* pred SSMP. Detaljnije o primeni *Lotus* principa u ovom savetodavnom mišljenju pogledati, na primer kritičke stavove: Anne Peters, „Does Kosovo Lie in the Lotus-Land of Freedom?“, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, 2011, pp. 95–108; Declaration of Judge Bruno Simma u ovom slučaju.

67 Dostupno preko: [www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:293423-MSP-quotProslaquot-deklaracija-o-Kosovu](http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:293423-MSP-quotProslaquot-deklaracija-o-Kosovu) (pristupljeno 18. novembra 2015).

68 Eventualno se može tvrditi da je proces traženja Savetodavnog mišljenja delimično usporio talas priznavanja, ali samo mišljenje nije imalo takav efekat.

Naziv spora	Dobijen ili izgubljen pravni spor	Ispunjenost drugih ciljeva koji su se nalazili u pozadini pravnog spora
Serbian Loans	Izgubljen	Nije bilo drugih ciljeva
Protivtužba protiv BiH	Protivtužba povučena pa slučaj nije ni mogao da bude dobijen	Veoma ograničena
Protivtužba protiv Hrvatske	Izgubljen	Delimično ispunjena
Tužba protiv država članica NATO-a	Izgubljen	Veoma ograničena
Savetodavno mišljenje o Kosovu	Ni dobijen ni izgubljen jer se Sud nije ni bavio ključnim pitanjem koje se nalazilo u pozadini zahteva	Drugi ciljevi nisu ispunjeni

Tabela 1: Ispunjenost ciljeva u postupcima koje je Srbija pokrenula

Istraživanje je čini se omogućilo i nekoliko opštijih zaključaka od onih koji se odnose na postupke koje je pokrenula Srbija. Tako je, na primer, pokazano ne samo da dobijanje pravnog spora po sebi da nije uvek najvažniji cilj pokretanja postupka, već je oborena i zdravorazumska pretpostavka da strana u sporu uvek želi da dobije spor koji je sama pokrenula.<sup>69</sup> Takođe, odluku da se ide na pravosudno rešavanje određenog spora treba ceniti u svetlu događaja koji su tada bili aktuelni i koji su ocenjeni kao važni faktori pri njenom donošenju. Osim toga, ova odluka da se ide na rešavanje sporova pravosudnim putem je u ovom istraživanju iz analitičkih razloga u nekim aspektima pomalo veštački odvojena od celine donošenja spoljnopolitičkih odluka u vezi sa rešavanjem spora. Reč je, naime, o tome da države veoma često paralelno rade na nekoliko paralelnih koloseka u rešavanju svojih sporova, te da pravosudno rešavanje ide u korak sa direktnim pregovorima (javnim ili manje javnim) o rešavanju spora.

Na samom kraju, treba u određenoj meri ublažiti i ocenu o neuspehu postupka koje je Srbija pokretala. U određenim ekstremnim situacijama, kao što su one u kojima je država oružano napadnuta ili u kojima je ugrožen njen teritorijalni integritet, država radi ono što *može* i što joj stoji na raspolaganju kao sredstvo spoljne politike u borbi sa ponekad mnogo moćnijim „neprijateljima“. To što neki

69 Ne treba zapasti u zamku da je želja da se spor izgubi neka „naša“ karakteristična anomalija. Treba, na primer, pogledati spor između Italije i Nemačke povodom imuniteta države pred MSP. Nismo sasvim sigurni da je Italija pokrenula spor u veri da će spor dobiti. Moguće je da je na odluku njenih izvršnih organa da spor pokrenu uticala praksa njenih sudskih organa na koje ona nije mogla da utiče s obzirom na njihovu formalnu nezavisnost u radu.

konkretni postupak na kraju nije doveo do željenog rezultata ne mora uvek da dovede do ocene da su donosioci političkih odluka pogrešili jer možda, u tim okolnostima, i nije bilo sredstava koji bi doveli do željenih ciljeva. Sa druge strane, istraživani postupci Srbije pred Svetskim sudom ipak daju značajno iskustvo koje Srbiji može koristiti prilikom odabira načina za mirno rešavanje aktuelnih sporova koji stoje na njenoj agendi.

## BIBLIOGRAFIJA

### Monografije, zbornici tekstova i doktorske disertacije

- Čorović Vladimir, *Odnosi Srbije i Austro-Ugarske u XX veku*, Biblioteka grada Beograda, Beograd, 1992.
- Dedijer Vladimir, Anić Života (pr.), *Dokumenti o spoljnoj politici Kraljevine Srbije*, Knjiga VII, Sveska 2, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1980.
- Milanovic Marko, Sir Wood Michael (ed.), *The Law and Politics of Kosovo Advisory Opinion*, Oxford University Press, 2015.
- Raičević Nebojša, *Humanitarna intervencija u međunarodnom javnom pravu*, doktorska disertacija, 2004.
- Shahabuddeen Mohamed, *The Precedent in the World Court*, Cambridge University Press, 2007.
- Sretenović Stanislav, *Francuska i Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca 1918–1929*, Institut za savremenu istoriju, 2008.
- Weiler Todd, *International Investment Law and Arbitration: Leading Cases from the ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law*, Cameron May Ltd., 2005.

### Članci

- Cassese Antonio, „Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?“, *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, No.1, pp. 23–30.
- Čavoški Kosta, „Slučaj Srbija i Crna Gora protiv Belgije pred Međunarodnim sudom pravde“, *Anali*, godina LIII, broj 1, 2005, str. 152–172.
- Dimitrijević Duško, „Sporovi Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) pred Međunarodnim sudom pravde“, *Međunarodni problemi*, broj 3, 2005, str. 340–372.
- Đerić Vladimir, „Povodom teksta Koste Čavoškog u prošlom broju Anala“, *Anali*, godina LIII, broj 2, 2005, str. 237–256.
- Henkin Louis, „Kosovo and the Law of „Humanitarian Intervention“, *American Journal of International Law*, Vol. 93, 1999, No. 4, 824–838.
- Krisch Nico, „Legality, Morality, and the Dilemma of Humanitarian Intervention After Kosovo“, *European Journal of International Law*, Vol. 13, 2002, pp. 1–16.
- Peters Anne, „Does Kosovo Lie in the Lotus-Land of Freedom?“, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, 2011, pp. 95–108.
- Simma Bruno, „NATO, the UN and the use of Force: Legal Aspects“, *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, No. 1, pp. 1–22.

### Dokumentacija

- International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion*, I. C. J. Reports 2010, p. 403.
- International Court of Justice, *Application for Revision of the Judgment of 11 of July 1996 in the Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Preliminary Objections (Yugoslavia v. Bosnia and Hercegovina)*, Judgment, I. C. J. Reports 2003, p. 7.
- International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43.
- International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 8 April 1993*, I. C. J. Reports 1993, p. 3.
- International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 2008, p. 412.
- International Court of Justice, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, I. C. J. Reports, 2015, p. 1.
- International Court of Justice, *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium), Preliminary Objections*, Judgment, I. C. J. Reports 2004, p. 279.
- International Court of Justice, *North Sea Continental Shelf*, Judgment, I. C. J. Reports 1969, p. 3.
- Permanent Court of International Justice, *Case Concerning the Payment of Various Serbian Loans Issued in France*, Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A, Nos. 20/21, 1929.
- UN General Assembly Resolution 46/237, 22<sup>nd</sup> May 1992.
- UN General Assembly Resolution 63/3, 8 October 2008.
- UN Security Council Resolution 1160, 31 March 1998.
- UN Security Council Resolution 1199, 23 September 1998.
- UN Security Council Resolution 1203, 24 October 1998.

### Internet izvori

1. [pescanik.net](http://pescanik.net)
2. [/www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)
3. [www.kosovothanksyou.com/](http://www.kosovothanksyou.com/)
4. [www.naslovi.net](http://www.naslovi.net)
5. [www.novosti.rs](http://www.novosti.rs)
6. [www.nspm.rs](http://www.nspm.rs)
7. [www.radiobeograd.rs](http://www.radiobeograd.rs)
8. [www.vaseljenska.com](http://www.vaseljenska.com)
9. [www.vreme.co.rs](http://www.vreme.co.rs)

Miloš Hrnjaz, MA

## SERBIA'S USE OF JUDICIAL SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES (1914–2015): THE CENTURY OF FAILURES

States, as primary subjects of international law, can seek solutions for their disputes by peaceful means of their own choice. Therefore, a decision to bring a case against some other state before an international court is always a political one.

In this article, the author focuses on the cases raised by Serbia (as an independent state or as a constituent element of some of the former states) before different international courts. The main argument of this paper is that Serbia in these instances either did not succeed to prove the jurisdiction of the court or failed to win any of the important cases. Additionally, the author reviews the political context in which the decisions to use judicial settlement of international disputes in these cases were brought. The main conclusion is that the desire to win a concrete case was not the only or sometimes even primary motive for raising the case. However, it seems that the political goals of Serbia in most of those cases were not accomplished either.

In the first part of the paper, Serbia's answer to the Austro-Hungarian ultimatum just before the First World War is analyzed. Following that, the author analyzes the *Serbian Loans* case before the Permanent Court of International Justice (between the French Republic and the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes). The rest of the paper is focused on the jurisprudence of the International Court of Justice: Genocide cases (Bosnia and Herzegovina vs. Serbia and Montenegro and Croatia vs. Serbia), the cases concerning the Legality of the use of force (in these cases Serbia made an application against ten NATO member countries following the 1999 intervention) and the Advisory Opinion on the *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo* (General Assembly of the United Nations made a request for this Advisory Opinion but only after a strong diplomatic initiative by Serbia).

The general conclusion of the paper is that the lessons learnt from these cases Serbia could use in some potential future situations when facing the dilemma whether to use judicial settlement of international disputes or not.

Milan Krstić\*

# IZMEĐU „ZABIJANJA NOŽA U LEĐA“ I „NACIONALNE KATASTROFE“: PRVI SVETSKI RAT KAO DETERMINANTA SPOLJNE POLITIKE SRBIJE PREMA BUGARSKOJ

## 1. UVOD

Stogodišnjica od početka Prvog svetskog rata obeležena je 2014. godine. Pažnju ovom jubileju posvetili su brojni istoričari, teoretičari i analitičari spoljne politike i međunarodnih odnosa, ali i sami političari. Teme koje su dominirale u njihovim analizama i nastupima bile su istorijske analogije, paralele i poređenja današnjice sa situacijom iz 1914. godine. Ipak, u najvećem broju slučajeva, ova poređenja i analize su ostali na nivou publicistike ili promovisanja sopstvenih političkih agendi kroz uvek korisnu upotrebu istorije.

Ovaj rad nastoji da pruži doprinos u polju naučnog izučavanja posledica Prvog svetskog rata na današnjicu u kontekstu spoljne politike Srbije.<sup>1</sup> Pitanje koje se postavlja jeste da li Prvi svetski rat i njegovo nasleđe predstavljaju faktor koji determiniše spoljnu politiku Republike Srbije prema Republici Bugarskoj, susedu sa kojim je pre jedan vek bila na suprotstavljenim ratnim stranama. Polazna teza ovog rada jeste da je Prvi svetski rat, uprkos činjenici da je od njegovog izbijanja prošao čitav vek, događaj čije posledice i nasleđe i dalje imaju određene aktivne reperkusije na spoljnu politiku Srbije prema Bugarskoj, ali i da različiti apsekti nasleđa igraju uloge različite važnosti. Ovaj tekst će nastojati da izvrši temeljnu naučnu deskripciju uticaja svih činilaca ove determinante na odnose Srbije sa Bugarskom.

\* Asistent na Univerzitetu u Beogradu Fakultetu političkih nauka, kontakt: milan.krstic@fpn.bg.ac.rs

1 Autor ovog teksta je, radi što detaljnijeg ostvarenja pomenutog cilja, napisao još jedan tekst, koji obrađuje uticaj nasleđa Prvog svetskog rata na spoljnu politiku Srbije prema Mađarskoj: Milan Krstić, „Da li su ratne sekire zakopane dovoljno duboko: Veliki rat kao determinanta spoljne politike Srbije prema Mađarskoj“, u: Vidoje Golubović (ur.), *Diplomatija i kultura Srbije: stanje i perspektive*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015.

U radu se najpre pojašnjava pojam determinanti u teoriji spoljne politike i obrazlože analitički okvir koji će biti korišćen. Zatim se ukratko rezimira uticaj ovog nasleđa na bilateralne odnose Srbije i Bugarske od završetka Prvog svetskog rata, do danas. U narednom delu rada detaljno analiziraju i izdvajaju materijalni i nematerijalni aspekata nasleđa Prvog svetskog rata na aktuelne odnose Srbije sa Bugarskom.<sup>2</sup> U poslednjem delu rada sumiraju se nalazi istraživanja i ističu ključni rezultati.

## 2. ISTORIJA KAO DETERMINANTA SPOLJNE POLITIKE

Naše istraživanje polazi od shvatanja Momira Stojkovića, koji navodi kako se u spoljnoj politici „pod determinantama podrazumevaju oni faktori koji uslovljavaju i opredeljuju pravac i cilj spoljne politike date države“, s tim što se domet ove definicije proširuje sa spoljne politike države na sve subjekte međunarodnih odnosa.<sup>3</sup> Veliki broj autora svrstava među determinante spoljne politike i istoriju određenog subjekta.<sup>4</sup> Među njima možemo izdvojiti dve grupe.

U prvu grupu spadaju autori koji to čine posredno, podvodeći uticaj istorije i njenog nasleđa pod širu grupu kulturnih ili društvenih determinanti. U ovoj grupi su i određeni pioniri spoljnopolitičke analize, poput Ričarda Snajdera i Glena Pejdzha (Richard Snyder and Glenn Paige), koji kulturu i društvene norme, oblikovane istorijskim razvojem određenog subjekta, svrstavaju u kategoriju „unutrašnjih postavki“ („internal setting“), kao jednu od četiri grupe faktora koji utiču na spoljnopolitičko odlučivanje.<sup>5</sup> Takođe, pojedini uticajni savremeni autori na sličan način klasifikuju uticaj ovih faktora na spoljnopolitičko odlučivanje. Dobar primer je skorašnje delo Aleksa Minca i Karla de Ruena (Alex Mintz and Karl DeRouen), koji izdvajaju posebnu grupu „kulturnih faktora“, koji, uz međunarodne, domaće i psihološke faktore na individualnom nivou, čine skup determinanti spoljnopolitičkog odlučivanja.<sup>6</sup>

Drugu grupu čine autori koji neposredno i direktno izdvajaju istoriju kao jednu od determinanti spoljne politike. Jedan od najpoznatijih autora koji ističu

2 Autor se srdačno zahvaljuje kolegici Sanji Stojanović, studentkinji master studija Međunarodne bezbednosti na Univerzitetu u Beogradu Fakultetu političkih nauka, za pomoć u obradi izvora na bugarskom jeziku.

3 Momir Stojković, Velibor Gavranov, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972, str. 237.

4 Različiti teoretičari i istraživači su koristili različite pojmove kako bi označili suštinski istoveran predmet istraživanja. Tako su pojedini autori, umesto o determinantama, govorili o, na primer, „varijablama“, „faktorima“ „odrednicama“ spoljne politike.

5 Richard C. Snyder, Glenn D. Paige, „The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme“, in: Walter Carlsnaes and Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis*, SAGE, London, 2011, p. 63

6 Alex Mintz, Karl DeRouen Jr., *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 121.



važnost istorije za spoljnu politiku jeste Ahmet Davutoglu, teoretičar međunarodnih odnosa i spoljne politike i aktuelni premijer Turske, u okviru svoje doktrine „strategijska dubina“.<sup>7</sup> Domaći autori takođe izdvajaju istoriju kao veoma bitan faktor za analizu spoljne politike naše zemlje. Momir Stojković i Velibor Garanov su tako u svom istraživanju determinanti spoljne politike socijalističke Jugoslavije izdvojili grupu determinanti nasleđene prošlosti kao posebnu kategoriju.<sup>8</sup> Model determinanti spoljne politike Srbije koji nudi Ivo Visković sintetise ovaj stav sa nalazima Čarlsa Keglija i Judžina Vitkofa (Charles Kegley and Judgine Wittkopf) o tri nivoa sa kojih deluju različiti faktori koji određuju spoljnu politiku.<sup>9</sup> Prema Viskoviću, determinante spoljne politike Srbije su: 1) istorijske; 2) međunarodno okruženje; 3) društveni sistem; i 4) ideosinkratički činiooci.<sup>10</sup>

Polazeći od prethodnih nalaza domaćih istraživača spoljne politike, prihvatamo pristup druge grupe autora, prema kome istorijske determinante čine važnu posebnu grupu koja utiče na spoljnu politiku Srbije. Istorijske, odnosno determinante nasleđene prošlosti odnose se, prema Stojkoviću, „na istorijski karakter razvoja datog naroda“ odnosno „na one momente iz njegove prošlosti koji još uvek imaju uticaja na savremene odnose sa drugim državama, najčešće susednim zemljama i velikim silama“.<sup>11</sup> Prvi svetski rat, kao istorijski događaj, logički spada u ovu kategoriju.

Za potrebe preglednijeg analitičkog pristupa, poslužićemo se podelom upotrebljenom u jednom drugom tekstu ovog autora, te ćemo raščlaniti *materijalne* i *nematerijalne* aspekte nasleđa Prvog svetskog rata.<sup>12</sup> U ovom konkretnom slučaju, Prvi svetski rat je doneo određene materijalne promene, poput gubitka značajnog procenta stanovništva i resursa tadašnje Srbije, koje su bile bitan faktor u decenijama nakon rata, kao i promene granica i etničke strukture stanovništva Srbije i njenih pojedinih suseda, čije implikacije i danas igraju određenu ulogu u međusobnim odnosima. Sa druge strane, postoji i određeno nematerijalno nasleđe koje se vezuje za identitetska pitanja, odnosno ono što Stojković nazviva „karakterom razvitka

- 7 Marija Mitrović, „Turkish Foreign Policy towards the Balkans: the Influence of Traditional Determinants on Davutoglu’s Conception of Turkey-Balkan Relations“, *GeT MA Working Paper*, no 10, Humboldt-Universität zu Berlin, 2014, p. 9.
- 8 Momir Stojković, Velibor Gavranov, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije, o. c.*, str. 239.
- 9 Čarls V. Kegli jr., Judžin R. Vitkof, *Svetska politika: Trend i transformacija*, Prometej Zemun, Beograd, 2005, str. 123.
- 10 Ivo Visković, „Determinante spoljne politike Srbije“, u: Edita Stojić-Karanović, Slobodan Janković (ur.), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 17–21.
- 11 Momir Stojković, Velibor Gavranov, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije, o. c.*, str. 237–238.
- 12 Milan Krstić, „Da li su ratne sekire zakopane dovoljno duboko: Veliki rat kao determinanta spoljne politike Srbije prema Mađarskoj“, u: Vidoje Golubović (ur.), *Diplomatija i kultura Srbije: stanje i perspektive*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015.

naroda“, gde bismo mogli svrstati obrasce ratne saradnje ili neprijateljstva među različitim državama i uticaj koji oni imaju na međusobnu percepciju tih država u posleratnom periodu.<sup>13</sup>

Još jedna bitna i često rabljena podela determinanti jeste dihotomija na *spoljne* (one koje dolaze van granica subjekta koji se izučava) i *unutrašnje* (one koje su rezultat određenih procesa unutar subjekta) determinante spoljne politike.<sup>14</sup> Nasleđena prošlost, odnosno istorija, može delovati na oba nivoa. Tako, spoljnu politiku Srbije prema Bugarskoj može determinisati nasleđeno nepoverenje iz Prvog svetskog rata, koje je posledica percepcije da je Bugarska „zabila nož u leđa“ Srbiji. Ovo je primer unutrašnje determinante, jer ona postoji u stavovima i percepciji građana i elita unutar Srbije. Sa druge strane, potencijalne iredentističke težnje Bugarske, usmerene ka reviziji državne granice između Bugarske i Srbije, utvrđene Nejskim mirovnim sporazumom, takođe bi determinisale spoljnu politiku Srbije prema Bugarskoj. Ove težnje takođe su posledica nasleđene prošlosti Prvog svetskog rata, ali su one za spoljnu politiku Srbije spoljna determinanta, jer se očitavaju kao bezbednosni izazov koji dolazi iz spoljašnje sredine. Smatramo da su oba aspekta (spoljni i unutrašnji) podjednako bitna za spoljnu politiku Srbije, te ćemo ih jednako uzeti u obzir u nastavku naše analize.

Potrebno je napomenuti da Prvi svetski rat može posredno igrati i važnu ulogu u ideosinkratičkoj determinanti spoljne politike.<sup>15</sup> Ideosinkratički činilac zapravo predstavlja skup ličnih osobina, karakteristika, pogleda na svet i drugih pojedinačnih odlika lidera, odnosno ličnosti koje kreiraju spoljnu politiku.<sup>16</sup> Kako je čovek biće ograničene racionalnosti, u procesima prikupljanja i obrade informacija ljudski mozak se služi različitim prećicama i pomagalima, među kojima je i upotreba istorijskih analogija.<sup>17</sup> Osim toga, sistem vrednosti pojedinaca, želje i ambicije mogu biti oblikovani određenim nacionalnim narativima i idealima, koji potiču iz određenih istorijskih događaja. Imajući u vidu važnost Prvog svetskog rata u srpskoj istoriji, zasigurno da bi bilo korisno proučiti kako nasleđe ovog rata utiče na način na koji konkretni spoljnopolitički odlučioци u Srbiji rezonuju. Ipak, prevashodno zbog prostorne ograničenosti, konkretni pojedinci u ovom radu neće biti detaljno analizirani, već ćemo se usmeriti na opštiji uticaj istorije.

13 Momir Stojković, Velibor Gavranov, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije, o. c.*, str. 239.

14 *Ibidem*, str. 238.

15 Ideosinkratičku grupu determinanti izdvajaju gotovo svi autori u okviru spoljnopolitičke analize, ali je različito nazivaju: „Organizaciono-individualni faktori“ „Nivo pojedinca“, „Psihološki faktori“...

16 Ivo Visković, „Determinante spoljne politike Srbije“, o. c., str. 18.

17 Više o istorijskim analogijama spoljnoj politici: Yuen Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

Jedan od najvećih metodoloških problema sa kojim se suočavaju istraživači determinanti spoljne politike ostao je isti od „predteorije spoljne politike“ Džejm- sa Rozenaua (James Rosenau) do danas – kako izmeriti relativni uticaj različitih varijabli na spoljnu politiku nekog subjekta.<sup>18</sup> S tim u vezi, ovaj rad ne pretenduje da poredi uticaj Prvog svetskog rata kao istorijske determinante u odnosu sa uticajem drugih istorijskih i savremenih determinanti spoljne politike Srbije prema Bugarskoj. Rad će pak nastojati da utvrdi da li su određeni aspekti ove determinante i danas aktivni, kao i, ukoliko trenutno nisu aktivni, u kojim uslovima se mogu ponovo aktivirati i postati relevantan faktor za spoljnu politiku Srbije.

Poslednja važna napomena jeste da se u radu polazi od ekstenzivnijeg shvatanja nasleđa Prvog svetskog rata. S tim u vezi, iako su mirovni sporazumi zaključeni nakon formalnog okončanja rata (za čiji se kraj uzima datum primirja – 11. novembar 1918), ovaj rad ih tumači kao neodvojivi deo nasleđa Prvog svetskog rata. Ishodi ovih ugovora direktno su bili uslovljeni rezultatom rata i predstavljaju poslednji čin njegovog okončanja. Stoga će i oni biti uzeti u obzir, konkretno Nejski mirovni ugovor, kao deo nasleđa Prvog svetskog rata u najširem smislu.

### 3. NASLEĐE PRVOG SVETSKOG RATA I ODNOSI OD 1920-IH GODINA DO DANAS

Faktori nasleđene prošlosti iz Prvog svetskog rata varirali su kroz istoriju u pogledu stepena uticaja na spoljnu politiku Srbije prema Bugarskoj. Oni su neraskidivo povezani i sa nasleđem Drugog balkanskog rata. Period između dva rata, naročito nakon zbacivanja zemljoradničke vlade u Bugarskoj dvadesetih godina 20. veka, obeležen je velikim uticajem ove determinante. Kraljevina SHS/Jugoslavija nije priznavala bugarsku manjinu u jugoistočnoj Srbiji i Makedoniji, nastalu usled promena granica nakon Prvog svetskog rata.<sup>19</sup> Bugarska je, sa druge strane, tajno pomagala organizacije VMRO i VRTOP, koje su imale za cilj da izmene odluke razgraničenja nakon Drugog balkanskog i Prvog svetskog rata i uvećaju Bugarsku nauštrb Kraljevine SHS/Jugoslavije.<sup>20</sup> Ovi faktori bitno su uticali na sporiji razvoj bilateralnih odnosa i na međusobno nepoverenje.

Kulminacija obnovljenog neprijateljstva i razmirica iz Drugog balkanskog i Prvog svetskog rata usledila je tokom Drugog svetskog rata. Opadanje napetosti i približavanja krajem 1930-ih godina, čija je kruna bilo potpisivanje Ugovora o

18 James N. Rosenau, „Pre-Theories and Theories of Foreign Policy“, in: Walter Carlsnaes and Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis*, SAGE, London, 2011, pp. 145–146.

19 Branko Pavlica, *Odnosi Jugoslavije sa Bugarskom i Republikom Makedonijom*, Radojković, Smederevo, 2004, str. 58.

20 *Ibidem*, str. 59.

večnom prijateljstvu, bilo je, ispostaviće se, privremenog karaktera.<sup>21</sup> Tokom Drugog svetskog rata, Bugarska je okupirala i anektirala delove Jugoslavije, sprovodeći žestoke represalije prema civilima, uz masovna „streljanja, zlostavljanja, paljevine, pljačku“, i uz aktivnu bugarizaciju Srba i Makedonaca.<sup>22</sup> U periodu socijalizma, problemi koji datiraju iz Prvog svetskog rata prvobitno je delovalo da su prevaziđeni, naročito u kontekstu planova za stvaranjem zajedničke federalne države.<sup>23</sup> Međutim, nakon razilaženja usled rezolucije Infrombioa, stari problemi se postepeno vraćaju na videlo, pa tako krajem 1960-ih Josip Broz Tito govori o „oživljavanju teritorijalnih aspiracija“ Bugarske prema Jugoslaviji.<sup>24</sup> Obeležavanje stogodišnjice Sanstefanskog mira 1978. i nastupi Todora Živkova veliki broj tadašnjih Jugoslovena označio je kao oživljavanje „velikobugarskih“ ideja, koje su bile manifestovane i u Prvom svetskom ratu.<sup>25</sup>

Posle pada socijalizma, određene ekstremnije grupe u Bugarskoj počinju otvoreno da jadikuju nad nepravdama Prvog svetskog rata. Međutim, bilo kakvi revizionistički zahtevi ne postaju deo zvanične spoljne politike Bugarske prema Srbiji (SRJ), te na taj način ova determinanta ne opterećuje u većoj meri odnose, koji u poslednjih 20 godina napreduju.<sup>26</sup> Odnosi između dve države danas su dobri. Imajući na umu konfliktno nasleđe Prvog svetskog rata koje dele Srbija i Bugarska, stiče se utisak da uticaj determinante nasleđene prošlosti na spoljnu politiku Srbije prema Bugarskoj opada u odnosu na neke ranije periode. Detaljnija analiza pak ukazaće na to da su pojedini aspekti ovog nasleđa i dalje aktivni, kao i da postoji mogućnost (iako, takođe, ne velika) da pojedini trenutno neaktivni aspekti postanu aktivan činilac koji će uticati na spoljnu politiku Srbije prema Bugarskoj. U nastavku ćemo izvršiti pregled koji su to aspekti materijalnog i nematerijalnog nasleđa Prvog svetskog rata koji mogu igrati ulogu u odnosima Srbije i Bugarske.

#### 4. MATERIJALNE DETERMINANTE

U našoj analizi izdvojićemo dve ključne materijalne promene, uzrokovane Prvim svetskim ratom, koje i danas utiču na odnose Srbije i Bugarske. Prvu čini promena državnih granica, a drugu s njom povezana promena etničke strukture stanovništva pograničnih opština u jugoistočnoj Srbiji.

21 Momir Stojković, Velibor Gavranov, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije, o. c.*, str. 274–275.

22 Milan Skakun, *Jugoslovensko-bugarski odnosi*, Jugoštampa, Beograd, 1980, str. 64.

23 *Ibidem*, str. 85–97.

24 *Ibidem*–, str. 130.

25 Mihailo Apostolski, Momčilo Stefanović, Milisav Krstić, *Velikobugarske pretenzije od San Stefana do danas*, Vuk Karadžić, Beograd, 1978, str. 29–32.

26 Igor Novaković, Žarko Petrović, *Studija praktične politike: Bugari u Srbiji i srpsko-bugarski odnosi u svetlu evropskih integracija Srbije*, ISAC fund, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2013, str. 11.

#### 4.1. Državna granica

Aktuelna državna granica između Republike Srbije i Republike Bugarske konačno je određena članom 27. Mirovnog sporazuma potpisanog u Nejiu na Seni između Bugarske i zemalja pobednica u Prvom svetskom ratu 1919. godine.<sup>27</sup> Ovim sporazumom, Bugarska je tadašnjoj Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca predala teritorije današnjih opština Dimitrovgrad i Bosilegrad, kao i uzak pogranični „timočki“ pojas u blizini bugarskog grada Vidina.<sup>28</sup> Delegaciji Kraljevine SHS su u najvećoj meri bili ispunjeni zahtevi u pogledu rektifikacije državne granice, dok je u Bugarskoj ovaj sporazum izazvao nezadovoljstvo, imao dugotrajan psihološki uticaj i uklopio se u spiralu nacionalnih poraza, na osnovu kojih je izgrađen imidž Bugarske kao žrtve.<sup>29</sup> Za teritorije predate ovim sporazumom koje su deo današnje Srbije, u Bugarskoj se koristi termin „Zapadne pokrajine“.

Danas nema zvaničnih zahteva predstavnika bugarske države za reviziju sporazuma iz Nejia. Međutim, postoje određeni politički krugovi i partije, čiji deo agende obuhvata i revizija, ili čak poništavanje Nejskog sporazuma. Među njima se ističe parlamentarna partija Ataka. Ova partija je krajem 2013. godine iznela zahtev za vraćanjem Bosilegrada i Dimitrovgrada Bugarskoj, pozivajući se na to da Mirovni ugovor više nije validan, jer Srbija, prema njihovom tumačenju, nije naslednica države koja je potpisala ovaj sporazum sa Bugarskom.<sup>30</sup> Takođe, ultradesničarska politička partija VMRO – Bugarski nacionalni pokret, je 2012. godine uputila zahtev bugarskoj vladi da uslovi članstvo Srbije u Evropskoj uniji povratkom „nelegalno okupiranih Zapadnih pokrajina“.<sup>31</sup> Ova partija je 27. novembra 2014. godine, na 95. godišnjicu Nejskog sporazuma, održala skup pod nazivom „Zapadne pokrajine: zauvek bugarske!“<sup>32</sup> VRMO, u savezu sa Nacionalnim frontom za spas Bugarske, čini koaliciju Patriotski front, koja je krajem decembra 2014. godine kao jednu od ključnih stavki u svom

27 Branko Pavlica, „Jugoslovensko-bugarska državna granica“, *Leskovački zbornik*, broj 38, 1998, str. 33

28 Takođe je Kraljevini SHS pripao i grad Strumica (sa okolinom), međutim, ova teritorija je danas deo Republike Makedonije.

29 Ivan Ilchev, „The Great War and the Treaty of Neuilly: real and imaginary legacies in the public debate in Bulgaria“, in: R. A. Stradling (ed.), *Crossroads in European histories: multiple outlooks on five key moments in the history of Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 2006, p. 205.

30 „Bugarski ekstremni desničari žele deo Srbije i Makedonije“, *Blic online*, 27. novembar 2013, dostupno preko: [www.blic.rs/Vesti/Politika/423241/Bugarski-ekstremni-desnicari-zele-deo-Srbije-i-Makedonije](http://www.blic.rs/Vesti/Politika/423241/Bugarski-ekstremni-desnicari-zele-deo-Srbije-i-Makedonije) (pristupljeno 30. januara 2015).

31 „VMRO: България трябва да постави условия пред еврочленството на Сърбия“, *VMRO*, 1. mart 2012, dostupno preko: [www.vmro.bg/vmro-blgaria-tribva-da-postavi-usloviia-pred-evr/](http://www.vmro.bg/vmro-blgaria-tribva-da-postavi-usloviia-pred-evr/) (pristupljeno 30. januara 2015).

32 „Zapadnite pokrajini: Zavinagi bŭlgarski!, objavi VMRO, v „čest na Nŭojskija dogovor“, *News.bg*, 27. novembar 2014, dostupno preko: [http://news.ibox.bg/news/id\\_737614744](http://news.ibox.bg/news/id_737614744) (pristupljeno 30. januara 2015).

programu, navela i „vraćanje Zapadnih pokrajina“.<sup>33</sup> Za to, prema njihovim rečima, postoje dva modaliteta: prvi je sporazum sa Srbijom, kojim bi se stvorila autonomna oblast pod protektoratom Beograda i Sofije, što bi učinilo da odustanu od ideje potpunog povratka suvereniteta; drugi je da Bugarska pokrene spor protiv Srbije pred Međunarodnim sudom pravde u vezi sa statusom ovih teritorija.<sup>34</sup>

Na osnovu navedenog, možemo konstatovati da i na bugarskom političkom tržištu postoje opcije koje svojim biračima nude perspektivu uvećanja nauštrb Srbije (i Makedonije) i koje uspevaju da budu zastupljene u parlamentu, iako njihova zastupljenost nije velika.<sup>35</sup> Sa druge strane, predstavnici dominantnih bugarskih partija nisu iznosili ovakve zahteve, niti koketirali sa njima. Ovo je bitna razlika u odnosu na Mađarsku, gde je pored opozicione ekstremne partije JOBIK-a i pojedini funkcioneri dominantne partije FIDES povremeno koketiraju sa pitanjima revizije Trijanona.<sup>36</sup> Pojedini autori smatraju i da ove teme postaju sve manje privlačne prosečnom građaninu Bugarske.<sup>37</sup> Imajući to u vidu, uticaj ove determinante, kao moguće pretnje suverenitetu Srbije, ne treba precenjivati.

Ipak, to ne znači da Srbija ne treba da ima ovu determinantu u vidu pri kreiranju svoje spoljne politike. Uprkos tome što ona nije aktivna, i što su izgledi za njenu aktivaciju verovatno manji nego u mađarskom slučaju, ekspanzionističke težnje u Bugarskoj nastavljaju da postoje. Partije ekstremne desnice imaju visok „ucenjivački potencijal“, imajući na umu da su u poslednjih nekoliko godina više puta manjinski podržavale vladu i time bile tas na vagi. To je slučaj sa aktuelnom podrškom Patriotskog fronta vladi Bojka Borisova.<sup>38</sup>

Takođe, sintagma „Zapadne pokrajine“ se i dalje uveliko upotrebljava u javnom životu. Čak i kad se ne koristi za zahteve povratka suvereniteta nad ovim teritorijama, pojedine ugledne javne ličnosti ga aktivno upotrebljavaju u druge svrhe. Primer za to jeste Božidar Dimitrov, direktor Nacionalnog istorijskog muzeja i nekadašnji ministar bez portfelja, zadužen za Bugare van Bugarske, koji je u jednom svom intervjuu opravdavao korist od ulaska Srbije u EU sa aspekta brisanja granica i povratka „Zapadnih pokrajina“ pod „ekonomski, kulturni i obrazovni“

33 „Patriotičnijat front ще връща Западните покрайнини“, *Blic Novini*, 23. decembar 2014, dostupno preko: <http://www.blitz.bg/news/article/309913> (pristupljeno 30. januara 2015).

34 *Ibidem*.

35 „Parliamentary Groups“, *National Assembly of the Republic of Bulgaria*, available from: [www.parliament.bg/bg/parliamentarygroups](http://www.parliament.bg/bg/parliamentarygroups) (Accessed 30 July 2015).

36 Milan Krstić, „Da li su ratne sekire zakopane dovoljno duboko: Veliki rat kao determinanta spoljne politike Srbije prema Mađarskoj“, u: Vidoje Golubović (ur.), *Diplomatija i kultura Srbije: stanje i perspektive*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015.

37 Ivan Ilchev, „The Great War and the Treaty of Neuilly: real and imaginary legacies in the public debate in Bulgaria“, *o. c.*, p. 205.

38 „Bulgaria's Patriotic Front and Reformist Bloc in deal to continue support for government“, *The Sofia Globe*, 5 December 2014, available from: <http://sofiaglobe.com/2014/12/05/bulgarias-patriotic-front-and-reformist-bloc-in-deal-to-continue-support-for-government/> (Accessed 30 July 2015).

uticaj Bugarske.<sup>39</sup> Postojanje ovog termina nosi sa sobom konotacije njegove suštinske pripadnosti Bugarskoj. Zbog toga Srbija treba da nastavi motriti na razvoj revizionističkih ideja u Bugarskoj, koje potiču od nasleđa Prvog svetskog rata, kako bi i ovde mogla da adekvatno i preventivno reagovati u slučaju naznaka za njihovom daljom aktivacijom.

Svakako, kao i u slučaju Mađarske, treba reći da bi ova aktivacija bila ograničena, samim članstvom Bugarske u međunarodnim organizacijama, a pre svega u EU, gde bi zbog takvog delovanja mogla snositi skupe sankcije.<sup>40</sup> To faktički znači da je gotovo nezamislivo da bilo kakva napetost dostigne nivo vojne pretnje po Srbiju, ali nije nemoguć scenario u kome bi ekstremističke vlade posegle za upotrebom niza političkih, propagandnih i ekonomskih sredstava, koji bi mogli naneti štetu Srbiji radi revizije državne granice. Šanse za ovakav ishod su jako male, ali je neophodno motriti na njih, dok god izgledi za aktivaciju postoje.

#### 4.2. Bugarska nacionalna manjina

Drugi bitan faktor koji je nastao usled promena granica nakon Prvog svetskog rata, a koji je bitan i za današnje odnose Srbije i Bugarske, jeste uvećanje broja Bugara u etničkoj strukturi Srbije. Gledano na nivou države, bez Kosova i Metohije, broj Bugara u Srbiji danas je relativno mali, jer čine svega 0,26% ukupne populacije, što je više puta manji procenat nego neposredno nakon Drugog svetskog rata, kada su činili 0,91% ukupne populacije Srbije sa Kosmetom.<sup>41</sup> Ipak, Bugari i dalje čine većinu u dve opštine na jugoistoku Srbije – u Dimitrovgradu i Bosilegradu.<sup>42</sup>

U izuzetno detaljnoj i kvalitetnoj studiji istraživača ISAC fonda iz Beograda, položaj bugarske nacionalne manjine u Srbiji okarakterisan je kao dobar.<sup>43</sup> Prilikom otvaranja spomenika Vasilu Levskom u Dimitrovgradu, februara 2014. godine, tadašnji premijer Srbije Iвица Dačić označio je volju da se dodatno poboljša položaj građana Srbije bugarske nacionalnosti, koje je označio kao „most“ za saradnju dve države.<sup>44</sup> Tadašnji bugarski premijer izrazio je zadovoljstvo povodom Dačićevih stavova, te istakao da, iako postoje određeni problemi, od kojih su neki tehničke

39 „Božidar Dimitrov: S vližaneto na Sърbia v ES si vръщаме Zapadnite pokrajnini“, *24 časa online*, 23. mart 2013, dostupno preko: <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=1938897> (pristupljeno 30. januara 2015).

40 *Ibidem*.

41 „Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji: Stanovništvo – nacionalna pripadnost po opštinama i gradovima“, o. c., str. 15.

42 *Ibidem*, str. 82 i 86.

43 Igor Novaković, Žarko Petrović, *Studija praktične politike: Bugari u Srbiji i srpsko-bugarski odnosi u svetlu evropskih integracija Srbije*, o. c., str. 5.

44 „Dačić: Dosta je bilo krvi, vreme je za med“, *RTS online*, 18. februar 2014, dostupno preko: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1525244/Da%C4%8Di%C4%87%3A+Dost+a+je+bilo+krvi,+vreme+je+za+med.html?email=yes> (pristupljeno 30. januara 2015).

prirode, bitno je da postoji i dobra volja da se oni reše.<sup>45</sup> Ovaj susret je pohvalila i Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2014. godinu, kao primer dobrih odnosa dve zemlje.<sup>46</sup> Pri pregledu stanja u okviru poglavlja 23, opštine naseljene Bugarima se ne analiziraju pojedinačno, za razliku od drugih multietničkih delova Srbije, niti se navodi bilo kakvo ozbiljnije kršenje prava bugarske manjine.<sup>47</sup> Međutim, i u samoj studiji ISAC fonda, naglašava se da postoji niz stvari koje bi trebalo unaprediti i problema koje bi trebalo rešiti, kako bi položaj ove manjine bio još bolji.<sup>48</sup> Treba navesti i da određene organizacije (prema mišljenju autora pomenute studije, neutemeljeno) govore o katastrofalnom položaju bugarske manjine i asimilaciji, koristeći pritom termine poput „velikosrpska“ politika, pa čak i „genocid“.<sup>49</sup> Zvanična Sofija ne deli ove stavove i ovakvu retoriku.

Zaštita prava bugarske manjine dobila je na značaju kao faktor u odnosima sa Bugarskom. Treba naglasti da Bugarska nema istaknut prioritet jačanja svog stanovništava u susjedstvu, za razliku od Mađarske, što je sigurno uslovljeno i činjenicom da je mnogo manji broj Bugara van Bugarske nego Mađara van Mađarske.<sup>50</sup> Stoga je stepen uticaja ovog pitanja na bilateralne odnose Srbije sa Bugarskom manji nego u odnosima sa Mađarskom. Ipak, važnost ovog pitanja postepeno se uvećava kroz dobijanje ucenjivačkog potencijala Bugarske u kontekstu daljih evropskih integracija Srbije. Na ovo su ukazali i bugarski zvaničnici. Tadašnji predsednik prelazne vlade i ministar spoljnih poslova, Marin Rajkov, povezo je 2013. godine napredak Srbije ka EU sa položajem bugarske manjine.<sup>51</sup> Pre toga je aktuelna potpredsednica Bugarske, Margarita Popova, istakla da Srbija neće postati član EU, „dok ne reši pitanje bugarske nacionalne manjine“.<sup>52</sup>

Treba naglasiti pak da je mogućnost za rastom ekstremizma među lokalnim stanovništvom u vezi sa težnjom za priključivanjem ovih opština Bugarskoj manja nego u slučaju mađarske nacionalne manjine. Građani bugarske nacionalnosti svoje poverenje na izborima daju uglavnom predstavnicima partija sa centralama u Beogradu. Ova dobra integrisanost smanjuje mogućnost za uticaj remetilačkih spoljnih aktera. Ipak, određenih pokušaja je bilo, ali je Srbija odreagovala adekvat-

45 *Ibidem*.

46 „Serbia 2014 Progress Report“, o. c., p. 16.

47 *Ibidem*, p. 49.

48 Igor Novaković, Žarko Petrović, *Studija praktične politike: Bugari u Srbiji i srpsko-bugarski odnosi u svetlu evropskih integracija Srbije*, o. c., str. 5–9.

49 *Ibidem*, str. 19.

50 Milan Krstić, „Da li su ratne sekire zakopane dovoljno duboko: Veliki rat kao determinanta spoljne politike Srbije prema Mađarskoj“, u: Vidoje Golubović (ur.), *Diplomatija i kultura Srbije: stanje i perspektive*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015.

51 „Serbia's EU Progress Linked to Bulgarian Minority Rights“, *BalkanInsight*, 15. May 2013, available from: [/www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-eu-progress-depends-on-fate-of-bulgarian-minority](http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-eu-progress-depends-on-fate-of-bulgarian-minority) (Accessed 30 July 2015).

52 „Manjine u Srbiji: posle Rumunije – Bugarska“, *Deutsche Welle*, dostupno preko: [/www.dw.de/manjine-u-srbiji-posle-rumunije-bugarska/a-15887761](http://www.dw.de/manjine-u-srbiji-posle-rumunije-bugarska/a-15887761) (pristupljeno 30. januara 2015).



no, kao prilikom zabrane ulaska u Srbiju na skup ekstremistima iz partije Ataka.<sup>53</sup> Potrebno je pak težiti da se i mogućnosti za njihovo ponavljanje svedu na minimum preventivnim delovanjem i daljim poboljšanjem odnosa sa Sofijom i položaja bugarske nacionalne manjine.

## 5. NEMATERIJALNE DETERMINANTE

Odnosi Srbije i Bugarske posebno su istorijski složeni. Brojni događaji iz prošlosti uticali su i utiču na međusobnu percepciju Srba i Bugara. Veliki broj njih zasnovan je na nasleđu suprotstavljenosti iz Prvog svetskog rata. U nastavku ćemo predstaviti neke od bitnijih posledica Prvog svetskog rata na međusobnu percepciju i ustanoviti njihovo prisustvo u javnom i zvaničnom spoljnopolitičkom diskursu, kako bismo ustanovili da li ovi faktori jesu, odnosno mogu biti determinante spoljne politike Srbije prema Bugarskoj.

### 5.1. „Nož u leđa“

Pitanje odgovornosti za ulazak Bugarske u rat na stranu Centralnih sila, protivnika Srbije, ostavilo je bolnije posledice na srpsko-bugarske odnose, naročito sa srpske strane. Naime, Bugarska je oktobra 1915. godine napala Srbiju sa istoka i jugoistoka, u trenutku kada je ona pokušavala da po treći put od početka rata odbije napad trupa Austrougarske i Nemačke. Ovaj potez prinudio je Srbiju na povlačenje kroz albanske gudure, umesto regrupisanja ili, u najgorem slučaju, povlačenja kroz dolinu Vardara. „Albanska golgota“, ovaj veoma važan element istorijskog nasleđa u srpskom identitetu, uzročno-posledično je povezan sa percepcijom o zabadanju „noža u leđa“ Srbiji od strane Bugarske. Konotacija izdaje, koju ovakva formulacija nosi sa sobom, posledica je brojnih sličnosti između srpskog i bugarskog naroda, te je stoga unikatna u srpskoj percepciji drugih neprijatelja iz Prvog svetskog rata, sa kojima je imala mnogo manje, ili nikakve identitetske i kulturne sličnosti.

Ovaj faktor dugo je uticao na nepoverenje koje Srbi gaje prema Bugarima. Formiran je obrazac o Bugarima kao o strani koja prva i mučki napada, u koji se uklapa i percepcija bugarske odgovornosti za Drugi balkanski rat. Ovaj obrazac uticao je i na nastojanje delegacije Kraljevine SHS na pregovorima, da se Bugarskoj i formalno pripiše odgovornost za sukob, kao i na potonje međuratne odnose.<sup>54</sup> I u savremenim odnosima, srpski zvaničnici upotrebljavali su analogiju sa ovom „izdajom“. Ambasador Dušan Bataković je tako, kao rekaciju na bugarsku podršku pred Međunarodnim sudom pravde u stavu da Deklaracijom o nezavisnosti Ko-

53 „Srbijanski problem s manjinama“, *Deutsche Welle*, dostupno preko: [www.dw.de/srbijanski-problem-s-manjinama/a-15894399](http://www.dw.de/srbijanski-problem-s-manjinama/a-15894399) (pristupljno 30. januara 2015).

54 Dejan Đokić, „Ratni zločini i krivica za rat“, *Reč*, vol. 79, br. 25, 2008, str. 127–130.

sova nije prekršeno međunarodno pravo, istakao da je u pitanju još jedan primer bugarskog „zabijanja noža u leđa“ Srbiji.<sup>55</sup>

Ipak, odnosi Srbije i Bugarske su, kao što smo već rekli, u usponu poslednje dve decenije. To govori u prilog tome da ova determinanta nasledene prošlosti u novim okolnostima gubi svoju snagu i postaje sve manje uticajna. Indikativno je i da nedavno, kada je Bugarska stopirala izgradnju Južnog toka, koji je percipiran kao bitan za energetska bezbednost Srbije, niko nije govorio o „zabijanju noža u leđa“ od strane Bugarske, a rusofili su kao krivca označavali Evropsku uniju, a ne Bugarsku. Određeno nasleđe i dalje ostaje da postoji u vidu stavova u narodu, koji u perspektivi mogu biti i potpuno prevaziđeni. Ipak, to se ne prelijeva u spoljnopolitičku sferu. Čak i desne i nacionalističke partije u Srbiji ne predlažu promene u odnosima sa Bugarskom ili prema bugarskoj manjini (što bi uticalo i na bilateralne odnose sa Sofijom), niti tom pitanju posvećuju pažnju. Naprotiv, Dveri saraduju sa rusofilskim partijama „bratskog bugarskog naroda“<sup>56</sup>, poslanik SRS je svojevremeno u Narodnoj skupštini čak i ukazivao na diskriminaciju „lojalnih Bugara“ u Srbiji<sup>57</sup>, dok DSS, čiji lokalni odbor vodi Bugarin, tradicionalno pobeđuje u Bosilegradu.<sup>58</sup>

## 5.2. „Druga nacionalna katastrofa“

Dominatno bugarsko viđenje odgovornosti za sukob sa Srbijom u Prvom svetskom ratu je drugačije i implicira određenu srpsku odgovornost u istorijskom kontinuumu. U kontekstu izbivanja Prvog svetskog rata, prema rečima bugarskog istoričara Dimitra Stojanovića, u Bugarskoj se „objektivno“ gleda kao na deljenu krivicu svih aktera.<sup>59</sup> Prema svedočenju Stojanovića, Srbiji ne treba da se pripisuje ozbiljnija uloga, „čak ni u kontekstu Sarajevskog atentata“, jer je ona bila samo „pion na globalnoj šahovskoj tabli“, kao i Bugarska, a rat bi izbio nekim drugim povodom, da toga nije bilo.<sup>60</sup> Bugarska historiografija više je pažnje posvećivala pitanjima u vezi sa bugarskim supanjem u rat na stranu Centralnih sila 1915. godine,

55 „Bugarska nam opet zabila nož u leđa“, *Politika*, 4. decembar 2009, dostupno preko: /www.politika.rs/index.php?lid=sr&show=rubrike&part=list\_reviews&int\_itemID=114499 (pristupljno 30. januara 2015).

56 „Dveri na protestu u Sofiji“, dverisrpske.com, 16. septembar 2014, dostupno preko: dverisrpske.com/sr/dveri-na-delu/5831-dveri-na-protestu-u-sofiji.html (pristupljno 30. januara 2015).

57 „Dragan Stevanović: Radikalna borba za jug Srbije“, *SRS na Internetu*, 29. decembar 2011, dostupno preko: www.srpskaradikalnastranka.org.rs/srbija/2404 (pristupljeno 30. januara 2015).

58 Igor Novaković, Žarko Petrović, *Studija praktične politike: Bugari u Srbiji i srpsko-bugarski odnosi u svetlu evropskih integracija Srbije, o. c.*, str. 37–39.

59 Mirela Ivanova, „Bludna istorija spava samo sa pobednicima“, *Deutsche Welle*, 24. februar 2014, dostupno preko: /www.dw.de/bludna-istorija-spava-samo-sa-pobednicima/a-17437520 (pristupljno 30. januara 2015).

60 *Ibidem*.

nego uzrocima početka rata 1914. godine.<sup>61</sup> Zvanična Sofija takođe ovom pitanju nije pridavala pažnju, pa ona obeležava godišnjicu svog ulaska u rat 2015. godine, umesto obeležavanja 100 godina od početka rata 2014. godine.<sup>62</sup>

Ipak, u ovom (za Bugarsku važnijem) pitanju, postoji percepcija odgovornosti Srbije, povezana sa Drugim balkanskim ratom. Ovaj rat je za Srbe bio posledica objektivno postojećeg prvog napada bugarske vojske na srpske položaje, bez prethodne objave rata. Bugarska strana kao jedan od uzroka ovog sukoba navodi prekršaj odredaba Ugovora o Balkanskom savezu od strane Srbije, na osnovu koga je Srbija insistirala na dobijanju gotovo cele Vardarske Makedonije, čiji je veći deo trebalo da pripadne Bugarskoj. Trauma „odvajanja Makedonije od matice“ Bukureškim mirom iz 1913. godine, tumači se i kao jedan od uzroka zbog kojih je bugarska težila da ovu istorijsku nepravdu ispravi, te „posrljala“ u Prvi svetski rat na stranu Centralnih sila, odnosno protiv Srbije.<sup>63</sup>

Porazi Bugarske u Drugom balkanskom ratu i Bukureški mir u Bugarskoj se nazivaju i „Prva nacionalna katastrofa“, a poraz u Prvom svetskom ratu i Nejski ugovor „Druga nacionalna katastrofa“.<sup>64</sup> Evidentno je da je jedan od uzroka (ne jedini, ali naročito bitan) obe nacionalne katastrofe bio dolazak Vardarske Makedonije u posed Srbije. Ipak, percepcija Srbije kao čestog istorijskog krivca za bugarske „nacionalne katastrofe“ ne igra značajnu ulogu u spoljnoj politici Bugarske prema Srbiji danas. Međusobno poverenje se uvećava i čini se da slična kultura, mentalitetska bliskost i pozitivno istorijsko nasleđe prevazilaze poteškoće nasleđa prošlosti. Sigurno je pak bitan razlog za to i činjenica da Vardarska Makedonija nije danas deo Srbije, već samostalna država, te da je ovaj problem na taj način stavljen van okvira srpsko-bugarskih odnosa. Sa druge strane, Bugarska i dalje ne priznaje postojanje makedonske nacionalne manjine, što implicira da je identitet Makedonaca i dalje važan za Bugarsku.

### 5.3. „Više krvi, nego meda“ – nasleđe zločina

Prvi svetski rat je, uz Drugi svetski rat, najznačajniji događaj u najneslavnijem delu istorije odnosa dva naroda – masovnim ratnim zločinima. Oni se, na određeni način, nadovezuju na uzajamne optužbe za teške zločine protiv srpskih i bugarskih

61 Stefan Marinov Minkov, *Historiography 1918-Today: Bulgaria (South East Europe)*, available from: [encyclopedia.1914-1918-online.net/article/historiography\\_1918-today\\_bulgaria\\_south\\_east\\_europe](http://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/historiography_1918-today_bulgaria_south_east_europe) (Accessed 30 July 2015).

62 Milan Dinić, „Momčilo Pavlović: Prvi svetski rat – udruženi zločinački poduhvat Austrougarske i Nemačke“, *Internet Svedok*, dostupno preko: [www.svedok.rs/index.asp?show=89812](http://www.svedok.rs/index.asp?show=89812) (pristupljeno 30. januara 2015).

63 Roumen Daskalov, *Debating the Past: Modern Bulgarian History, from Stambolov to Zhivkov*, CEU Press, Budapest, 2011, p. 45.

64 Vesselin Dimitrov, *Bulgaria: The Uneven Transition*, Routledge, London, 2013, p. VIII.

civila iz perioda Drugog balkanskog rata. Ključni segment zločinačkog nasleđa u Prvom svetskom ratu jesu posledice bugarske okupacije Makedonije i Južne Srbije od 1915. do 1918. godine, naročito u periodu oko Topličkog ustanka 1917. godine. Krvavo nasleđe bugarske okupacije je detaljno istraženo i jedna je od glavnih tema u srpskoj historiografiji koja se tiče Prvog svetskog rata.<sup>65</sup> U kolektivnom sećanju stanovnika jugoistočne Srbije, ovo nasleđe (kao i na njega nadovezujuće nasleđe bugarskih okupacionih zločina u Drugom svetskom ratu) je zasigurno uticalo i na određene negativne percepcije prema Bugarima.<sup>66</sup> Činjenica da je Bugarska jedna od retkih zemalja čija je vlast nakon Prvog svetskog rata procesuirala određene zločince i težila da se obračuna sa ovim zločinačkom prošloću, nažalost, nije preterano poznata.<sup>67</sup> Verovatno je značajan uticaj na to imala i činjenica da su protežisti ovakve politike u Bugarskoj već sredinom dvadesetih godina bili zbačeni sa vlasti, te da se težilo opravdavanju Bugarske uloge u ratu i bujanju nacionalizma, koji će, naposljetku, dovesti do ponovljenih i uvećanih zločina u Drugom svetskom ratu.

Pozitivna stvar u srpskobugarskim odnosima jeste težnja da se ovo „krvavo nasleđe“ u potpunosti prevaziđe. Primer za to je izjava tadašnjeg premijera Srbije Ivica Dačića o srpsko-bugarskim odnosima, sa početka 2014. godine, koji je (aludirajući više na naslov jednog filma o Balkanu, nego na naučnu etimologiju reči Balkan) izjavio: „Balkan je sastavljen od dve turske reči – ‘bal’ i ‘kan’, što su krv i med. Dosta je bilo krvi, vreme je za med.“<sup>68</sup> Ova izjava je najbolji indikator da ovo nasleđe, kao ni prethodno navedeni aspekti nematerijalnog nasleđa u vezi sa Prvim svetskim ratom, ne igraju ulogu u savremenom kreiranju spoljne politike Srbije prema Bugarskoj. Međutim, potrebno je dodatno raditi na izgradnji poverenja i jačanju pozitivnih aspekata zajedničke istorije, kako bi bilo kakva mogućnost za njihov uticaj i ponovnu aktivaciju u spoljnoj politici obe strane bila u potpunosti izbegnuta.

## 6. ZAKLJUČAK

Određeni aspekti nasleđa Prvog svetskog rata i dalje predstavljaju determinantu spoljne politike Srbije prema Bugarskoj. Postoje elementi ovog nasleđa koji imaju

65 Gordana Krivokapić Jović, „The Evolution of Serbian Historiography of World War I“, *History Studies and Articles*, no. 81/2014, p. 170.

66 Aleksandra Kostić, Danijela Gavrilović, Jasmina Nedeljković, „Uloga nauke u demistifikovanju etničkih stereotipa balkanskih društava“, u: Ljubiša Mitrović i ostali (urs.), *Regionalni razvoj i integracija Balkana u strukture EU – balkanska raskršća i alternative*, Sven, Niš, 2004, str. 525; Lela Milošević, „Srbi o drugima (društvena udaljenost Srba od pripadnika drugih naroda, nacionalnih manjina i etničkih grupa u Jugoistočnoj Srbiji)“, u: Ljubiša Mitrović, Dragoljub Đorđević, Dragan Todorović (urs.), *Kvalitet međuetničkih odnosa, svest o regionalnom identitetu i mogućnosti saradnje i integracije na Balkanu*, Sven, Niš, 2004, str. 111.

67 Dejan Đokić, *Ratni zločini i krivica za rat*, o. c., str. 131.

68 „Dačić: Dosta je bilo krvi, vreme je za med“, *RTS online*, o. c.

uticaj na savremene odnose Srbije i Bugarske, odnosno koje kreatori spoljne politike Srbije moraju uzeti u obzir ukoliko žele da naša spoljna politika bude optimalna i zasnovana na što realnijim opažanjima našeg okruženja, te lociranju našeg interesa u takvoj realnosti.<sup>69</sup> Rezultati istraživanja prilično su podudarni sličnom istraživanju koje smo sprovedi u vezi sa spoljnom politikom Srbije prema Mađarskoj, te i ovde možemo u načelu izdvojiti tri različite grupe.<sup>70</sup>

Pre svega, postoje determinante čiji je uticaj *aktivan*, kao što je položaj i status bugarske nacionalne manjine u Srbiji. Ucenjivački potencijal koji svaka zemlja, pa tako i Bugarska, ima kao formalni veto igrača u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, dodatno ističe značaj ovih pitanja za Srbiju u narednom periodu, kako za bilateralne odnose sa Bugarskom, tako i za evrointegracije kao strateški prioritet Srbije.

Zatim, postoje i određene determinante koje su trenutno *neaktivne*, ali postoji *moćnost aktivacije* u budućnosti, ukoliko se određene okolnosti budu nepovoljno razvijale. U ovu kategoriju spadaju iredentističke težnje određenih bugarskih krugova, u pogledu takozvanih zapadnih pokrajina. Ove težnje nisu deo zvanične politike Sofije, ali nije nemoguće zamisliti scenario u kome bi ekstremna desnica značajno ojačala, ili pak iskoristila svoj ucenjivački potencijal za pokretanje određenih inicijativa sa primesama revizionizma.

Konačno, postoje i determinante koje su *neaktivne, bez izgleda za ponovnu aktivaciju*. Ovoj skupini pripadaju pre svega faktori nematerijalnog nasleđa. Razlog zbog kojeg ovu kategoriju ipak svrstavamo u determinante, bez obzira na to što nisu samostalno aktivne, jeste što one mogu imati ulogu svojevrsnih *katalizatora odnosa*, odnosno „iako ne mogu same dovesti do problema, u slučaju međusobnog spora po nekom drugom pitanju, ovo nasleđe može ubrzati pogoršanje odnosa“.<sup>71</sup>

Osim ovog perioda, postoje i brojni drugi periodi koji imaju reperkusije na aktuelne odnose dve države. Veoma je bitno da spljnopolitički odlučioi u Srbiji sve aspekte ovih odnosa raščlane i analiziraju, kako bi kreirali optimalnu spoljnu politiku Srbije prema Bugarskoj. Od suštinske važnosti za napredak u saradnji dve države jeste i potpuno prevazilaženje svih negativnih aspekata nasleđa prošlosti i fokusiranje na mnoštvo pozitivnih primera zajedničke istorije i kulturno-istorijske bliskosti dva naroda.

69 Momir Stojković, Velibor Gavranov, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije, o. c.*, str. 237.

70 Milan Krstić, „Da li su ratne sekire zakopane dovoljno duboko: Veliki rat kao determinanta spoljne politike Srbije prema Mađarskoj“, u: Vidoje Golubović (ur.), *Diplomatija i kultura Srbije: stanje i perspektive*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015.

71 *Ibidem*.

## BIBLIOGRAFIJA:

- Apostolski, Mihailo, Stefanović, Momčilo, Krstić, Milisav, *Velikobugarske pretenzije od San Stefana do danas*, Vuk Karadžić, Beograd, 1978.
- „Božidar Dimitrov: S vlizaneto na Sърбия v ES si vгъщame Zapadnite pokrajnini“, *24 časa online*, 23. mart 2013, dostupno preko: <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=1938897> (pristupljeno 30. jula 2015).
- „Bugarski ekstremni desničari žele deo Srbije i Makedonije“, *Blic online*, 27. novembar 2013, dostupno preko: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/423241/Bugarski-ekstremni-desnicari-zele-deo-Srbije-i-Makedonije> (pristupljeno 30. jula 2015).
- „Bugarska nam opet zabila nož u leđa“, *Politika*, 4. decembar 2009, dostupno preko: [www.politika.rs/index.php?lid=sr&show=rubrike&part=list\\_reviews&int\\_itemID=114499](http://www.politika.rs/index.php?lid=sr&show=rubrike&part=list_reviews&int_itemID=114499) (pristupljeno 30. jula 2015)
- „Bulgaria’s Patriotic Front and Reformist Bloc in deal to continue support for government“, *The Sofia Globe*, 5 December 2014, available from: <http://sofiaglobe.com/2014/12/05/bulgarias-patriotic-front-and-reformist-bloc-in-deal-to-continue-support-for-government/> (Accessed 30 July 2015).
- „Dačić: Dosta je bilo krvi, vreme je za med“, *RTS online*, 18. februar 2014, dostupno preko: [/www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1525244/Da%C4%8Di%C4%87%3A+Dosta+je+bilo+krvi,+vreme+je+za+med.html?email=yes](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1525244/Da%C4%8Di%C4%87%3A+Dosta+je+bilo+krvi,+vreme+je+za+med.html?email=yes) (pristupljeno 30. jula 2015). Daskalov, Roumen, *Debating the Past: Modern Bulgarian History, from Stambolov to Zhivkov*, CEU Press, Budapest, 2011.
- Dimitrov, Vesselin, *Bulgaria: The Uneven Transition*, Routledge, London, 2013.
- Dinić, Milan, „Momčilo Pavlović: Prvi svetski rat – udruženi zločinački poduhvat Austrougarske i Nemačke“, *Internet Svedok*, dostupno preko: [www.svedok.rs/index.asp?show=89812](http://www.svedok.rs/index.asp?show=89812) (pristupljeno 30. jula 2015).
- „Dragan Stevanović: Radikalska borba za jug Srbije“, *SRS na Internetu*, 29. decembar 2011, dostupno preko: [www.srskaradikalnastranka.org.rs/srbija/2404](http://www.srskaradikalnastranka.org.rs/srbija/2404) (pristupljeno 30. jula 2015).
- „Dveri na protestu u Sofiji“, *dverisrpske.com*, 16. septembar 2014, dostupno preko: [dverisrpske.com/sr/dveri-na-delu/5831-dveri-na-protestu-u-sofiji.html](http://dverisrpske.com/sr/dveri-na-delu/5831-dveri-na-protestu-u-sofiji.html) (pristupljeno 30. jula 2015).
- Đokić, Dejan, „Ratni zločini i krivica za rat“, *Reč*, vol. 79, br. 25, 2008, str. 125–131.
- Ilchev, Ivan, „The Great War and the Treaty of Neuilly: real and imaginary legacies in the public debate in Bulgaria“, in: R. A. Stradling (ed.), *Crossroads in European histories: multiple outlooks on five key moments in the history of Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 2006, pp. 199–206
- Ivanova, Mirela, „Bludna istorija spava samo sa pobednicima“, *Deutsche Welle*, 24. februar 2014, dostupno preko: [/www.dw.de/bludna-istorija-spava-samo-sa-pobednicima/a-17437520](http://www.dw.de/bludna-istorija-spava-samo-sa-pobednicima/a-17437520) (pristupljeno 30. jula 2015).
- Kegli jr. Čarls V., Vitkof, Judžin R., *Svetska politika: Trend i transformacija*, Prometej Zemun, Beograd, 2005.
- Kostić, Aleksandra, Gavrilović, Danijela, Nedeljković, Jasmina, „Uloga nauke u demistifikovanju etničkih stereotipa balkanskih društava“, u: Mitrović, Ljubiša i ostali (urs.), *Regionalni razvoj i integracija Balkana u strukture EU – balkanska raskršća i alternative*, Sven, Niš, 2004, str. 517–531.
- Krivokapić Jović, Gordana, „The Evolution of Serbian Historiography of World War I“, *History Studies and Articles*, no. 81/2014, pp. 165–177.

- Krstić, Milan, „Da li su ratne sekire zakopane dovoljno duboko: Veliki rat kao determinanta spoljne politike Srbije prema Mađarskoj“, u: Vidoje Golubović (ur.), *Diplomatija i kultura Srbije: stanje i perspektive*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2015.
- „Manjine u Srbiji: posle Rumunije – Bugarska“, *Deutsche Welle*, dostupno preko: /www.dw.de/manjine-u-srbiji-posle-rumunije-bugarska/a-15887761 (pristupljeno 30. jula 2015).
- Milošević, Lela, „Srbi o drugima (društvena udaljenost Srba od pripadnika drugih naroda, nacionalnih manjina i etničkih grupa u Jugoistočnoj Srbiji)“, u: Mitrović, Ljubiša, Đorđević, Dragoljub, Todorović, Dragan (urs.), *Kvalitet međuetničkih odnosa, svest o regionalnom identitetu i mogućnosti saradnje i integracije na Balkanu*, Sven, Niš, 2004, str. 95–112.
- Minkov, Stefan Marinov, *Historiography 1918-Today: Bulgaria (South East Europe)*, available from: encyclopedia.1914-1918-online.net/article/historiography\_1918-today\_bulgaria\_south\_east\_europe (Accessed 30 July 2015).
- Mintz, Alex, DeRouen Jr., Karl, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010
- Mitrovic, Marija, „Turkish Foreign Policy towards the Balkans: the Influence of Traditional Determinants on Davutoglu’s Conception of Turkey-Balkan Relations“, *GeT MA Working Paper*, no 10, Humboldt-Universität zu Berlin, 2014, pp. 3–69.
- Novaković, Igor, Petrović, Žarko, *Studija praktične politike: Bugari u Srbiji i srpsko-bugarski odnosi u svetlu evropskih integracija Srbije*, ISAC fund, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2013.
- „Parliamentary Groups“, *National Assembly of the Republic of Bulgaria*, available from: www.parliament.bg/bg/parliamentarygroups (Accessed 30 July 2015).
- „Patriotičnija fronta šteta vrguća Zapadnija pokrajnina“, *Blic Novini*, 23. decembar 2014, dostupno preko: <http://www.blic.bg/news/article/309913> (pristupljeno 30. jula 2015)
- Pavlica, Branko, „Jugoslovensko-bugarska državna granica“, *Leskovački zbornik*, broj 38, 1998, str. 33–49.
- Pavlica, Branko, *Odnosi Jugoslavije sa Bugarskom i Republikom Makedonijom*, Radojković, Smederevo, 2004.
- „Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji: Stanovništvo – nacionalna pripadnost po opštinama i gradovima“, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2012.
- Rosenau, James N., „Pre-Theories and Theories of Foreign Policy“, in: Carlsnaes, Walter and Guzzini, Stefano (eds.), *Foreign Policy Analysis*, SAGE, London, 2011, pp. 143–195
- „Serbia 2014 Progress Report“, European Commission, Brussels, 2014, available from: [ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf) (Accessed 30 July 2015).
- „Serbia’s EU Progress Linked to Bulgarian Minority Rights“, *BalkanInsight*, 15. May 2013, available from: [www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-eu-progress-depends-on-fate-of-bulgarian-minority](http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-eu-progress-depends-on-fate-of-bulgarian-minority) (Accessed 30 July 2015).
- Skakun, Milan, *Jugoslovensko-bugarski odnosi*, Jugoštampa, Beograd, 1980
- Snyder, Richard C., Paige, Glenn D., „The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme“, in: Walter Carlsnaes and Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis*, SAGE, London, 2011, pp. 59–89.
- „Srbijanski problem s manjinama“, *Deutsche Welle*, dostupno preko: [www.dw.de/srbijanski-problem-s-manjinama/a-15894399](http://www.dw.de/srbijanski-problem-s-manjinama/a-15894399) (pristupljeno 30. jula 2015).
- Stojković, Momir, Gavranov, Velibor, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972.

- Visković, Ivo, „Determinante spoljne politike Srbije“, u: Stojić-Karanović, Edita, Janković, Slobodan (urs.), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 17–21.
- „VMRO: Вългария трябва да постави условия пред евроčlenstvoto на Сърбия“, *VMRO*, 1. mart 2012, dostupno preko: [www.vmro.bg/vmro-blgariia-triabva-da-postavi-usloviia-pred-evr/](http://www.vmro.bg/vmro-blgariia-triabva-da-postavi-usloviia-pred-evr/) (pristupljeno 30. jula 2015).
- „Zapadnite pokrajnini: Zavinagi български!, objavi VMRO, v „čest“ na Ньойския dogovor“, *News.bg*, 27. novembar 2014, dostupno preko: [news.ibox.bg/news/id\\_737614744](http://news.ibox.bg/news/id_737614744) (pristupljeno 30. jula 2015).

**Milan Krstić**

## THE FIRST WORLD WAR AS A HISTORICAL DETERMINANT OF SERBIA'S FOREIGN POLICY TOWARDS BULGARIA

### ABSTRACT

This paper addresses the legacy of the First World War as a factor which determines foreign policy of the Republic of Serbia towards the Republic of Bulgaria. Findings of our analysis are showing that there are various material and non-material aspect of the First World War legacy, which are influencing Serbia's foreign policy towards Bulgaria. As material determinants this paper extracts: a) Inter-state boundary; b) Bulgarian national minority. Non-material determinants addressed in this paper are: a) Serbian “stab in the back” perception; b) Bulgarian “Second national catastrophe” perception; c) Legacy of Bulgarian war crimes in south and east Serbia. This paper as well compares and categorizes the influence of the mentioned aspects on contemporary Serbian foreign policy towards Bulgaria.

**Key words:** Foreign policy, Determinants, World War I (The First World War), Serbia, Bulgaria.



POGLAVLJE V

SRBIJA U REGIONALNOM  
I GLOBALNOM KONTEKSTU  
– KULTURA I MEDIJI



Jelena Đorđević\*

## POLITIČNOST UMETNOSTI: SLUČAJ SRBIJE

Danas su mnogi zbunjeni pred pitanjem šta je umetnost, kako se može tumačiti, u kojoj meri korespondira sa publikom ili kakve su joj šanse u globalizovanom svetu konzumerizma i monopola ekonomije nad ostalim sferama života. Posebnu seriju pitanja postavljaju konsekvence uvođenja novih tehnologija u društveni, politički i umetnički prostor. Efekti tehnologije vidljivi su u svim umetnostima, a posebno u onome što se nekada nazivalo likovnim umetnostima, dakle u klasičnoj modernističkoj podeli na slikarstvo, vajarstvo arhitekturu. Različite umetnosti, umetničke forme, žanrovi se međusobno mešaju stvarajući hibridne konglomerate, neretko nestalne i efemerne, a ideju univerzalnosti i večitosti dela zamenjuje dinamika neprekidnog prilagođavanja vremenu i prostoru. Estetiku kao filozofiju lepog u umetnosti zamenjuje teorija koja se umnožava i širi u mnogim pravcima težeći da obuhvati i da smisao neuhvatljivosti različitih umetničkih formi. U ogromnom mnoštvu teoretizacija umetnosti i njene pozicije u globalnom okruženju pojavljuje se problem političnosti kao jedan od posebno značajnih s obzirom na to da se, danas, istovremeno promenila i umetnost i njena pozicija u društvu. Isto tako bi bilo tačno reći da u nemogućnosti preciznijeg određenja mesta i uloge umetnosti, politika predstavlja neku vrstu sveobuhvatnog okruženja u koji umetnost upisuje svoja značenja s obzirom na to da je i politika u globalizovanom svetu promenila značenje. Politika se kao i umetnost preselila iz domena vladanja i odlučivanja prelila u domen svakodnevnog života što je feminizam svojevremeno objasnio koncentrovanom formulom „lično je političko“, ali je i osvojila prostor koji je se doskora smatrao odvojenim – prostor kulture. U tome se otkriva i paradoks – u vremenu „postpolitike u kome je politika postala sluškinja“ ekonomije u vlasti globalnih centara moći, bez snažnijeg uticaja demokratkih institucija na njen destruktivni pohod ka preuređenju sveta, govor o političnosti postaje toliko značajan. Što je prostor političkog delovanja uži, to se govor o politici proširuje u različitim

---

\* E-mail: jelena.djordjevic@fpm.bg.ac.rs

pravcima zauzimajući mikroprostore društva, čini se jedini koji obzbeđuju mogućnost delovanja. Drugim rečima u vremenu nedodirljivosti „velike politike“, male politike se udružuju sa kulturom i svakodnevnim životnim praksama sa ciljem opstanka ili promene parcijalnih, singularnih uslova života. Ovaj rad ima za cilj da problematizuje problem političkog u umetnosti i ukaže na forme i efekte političnosti u poretku „postpolitičkog“ neoliberalnog poretka, sa akcentom na oblasti nekoliko formi umetničkog iskazivanja političnosti u Srbiji posle 2000-tih.

Na početku, pominjem nekoliko osnovnih razloga/uslova/procesa/ koji su doveli do promene pozicije umetnosti u društvu globalnog sveta na način kako se ta pozicija menja u okviru šireg pojma zapadne civilizacije. Ovo napominjem, s obzirom na to da u nekim drugim delovima sveta umetnost još uvek zadržava drugačiju poziciju uprkos procesima modernizacije i širenja evropocentričnih koncepata i formi umetnosti na sve četiri strane naše planete. Odnosi centra i margine se, istina, usložnjavaju dok evropocentrički diskurs o umetnosti i dalje istrajava – sam predmet vlastite dekonstrukcije, iritirant, uzdrman, raskrinkan, i dalje okosnica oko koje se plete umetnost i teorije koje je objašnjavaju.

Promene o kojima je reč vezuje se za „kulturni preokret“ karakterističan od vremena delovanja kontrakulture i postavangardnih pokreta sredinom prošlog veka, kao i za „epistemološki rez“ nastao u okviru različitih „post“ teorijskih opredeljenja, pre svega postmarksizma i poststrukturalizma. U oba slučaja, reč je o dekonstruisanju modernističke estetičke paradigme autonomije umetnost uključeno u napore šireg filozofskog i teorijskog prevazilaženja i osporavanja modernizma kao kulturne i društvene formacije. U tom društvenom umetničkom i filozofskom/teorijskom kontekstu dovodi se u pitanje postulat po kome umetnost pripada zasebnom, posvećenom domenu, sa središnjim autoritetom autora i njegovog dela, sa težnjom da se umetnost označi kao komunikativni čin koji se odvija između teksta i čitalaca/gledalaca. Život društva, svakodnevnica, proizvodnja, politika predstavljaju kontekst koji tu komunikaciju uslovljava i omogućuje čime i aktivno učestvuje u stvaranju značaja tog i takvog komunikativnog čina. Ontologija umetničkog dela, lepota, autonomija duhovnih delatnosti, nezainteresovano dopadanje, stvaralački genije, sve je to uzdrmano i izbrisano, te ti pojmovi postaju neodrživi u epistemologijama transdisciplinarnosti i nosećem konceptu diskurzivne prirode kulture.

Od šezdesetih godina prošlog veka brišu se veliki ideoloških projekti u njihovoj konfliktnoj i utopijskoj formi, što je u velikoj meri određivalo umetnost modernizma. Ona je učestvovala u promeni sveta, u velikim revolucionarnim preokretima, u sukobima ideološki omeđenih politika, a da je istovremeno mogla, u formi larpur-lartističkog odbijanja, da iskazuje stav nepristajanja na realnost. Ideološke sukobe i borbe zasnovane na strukturalnim društvenim klasnim antagonizmima zamenjuju kulturni antagonizmi, a utopijske vizije i nade postaju stvar za ličnu upotrebu ili distopično preokretanje. Kultura kao mesto „borbe i pregovaranja“ premešta pojam političnosti u novi domen, a aktivizam i borbenost ranih („istorijskih“) avangardi

zamenjuje cinizam i neobuzdanu žeđ za eksperimentisanjem sa novim formama i medijima koji ruše postojeće forme, protokole, pravila i značenja. U tom ambijentu umetnost gubi čvrste obrise koji su je u modernizmu distancirali od ostalih formi života (politika, ekonomija, nauka) kao i referentne tačke prema kojima se uspostavljao njen odnos prema tim domenima. Ona je postala manje ili više slobodna igra, sa manjim ili većim ideološkim nabojem, igra kojom se programiraju, recikliraju, rekombinuju podaci koji stižu iz prostora kulture i iz svakodnevice. Jednostavno, od kada je izgubila estetsku ulogu i auretičnost, te, u modernizmu proklamovanu samodovoljnost i autorefleksivnost, umetnost se sve više razume kao medijum iskazivanja društvenosti kome je političnost inherentna i nužna da be se sigurnije situirala kao relevantna i neophodna za ljudsko delanje i stvaranje.

Trijumf ekonomije u neoliberalnom globalnom poretku i uspostavljanje tehnomenadžerske demokratije u njenoj službi sve ostale sfere života postavlja u zavisian odnos. U tom smislu život i umetnost počinju da se poklapaju ujedineni logikom kapitala u njegovim mnogobrojnim formama delovanja i iskazivanja – u politici, kulturi, umetnosti, svakodnevnom životu. Nekada noseći supstrat visoke kulture, umetnost postaje samo jedna moguća forma u prepletu popularne, masovne i kulture konzumerizma i stilova života, oblast uklještena u međuzavisnostima ekonomije, politike, tehnologije i svakodnevlja. Detronizacija umetnosti postavila je i pitanje o njenom opstanku s obzirom na to da je klasičan modernistički evropocentrički model zamenjen antropološkim, po kome se kultura posmatra kao sveukupnost ljudskih praksi, i gde hijerarhije kulture odlaze na istorijski otpad. Autonomija umetnosti u tom kontekstu menja značenje tako što nju obezbeđuju različite društvene i ekonomske mreže, muzeji, izdavači, kustosi, galerije, mediji, menadžeri, kolekcionari, multinacionalne kompanije, političke i državne institucije, društveni pokreti ili teorije koji sačinjavaju „polje“ (Burdije) ili „svet umetnosti“ (Danto), a u kojima, jasno, umetnost ne postoji kao nešto po sebi. Dolazi do umnožavanja posrednika u primarnom odnosu umetnost – društvo čija je institucionalna uloga organski vezana za određene ideologije i kulturne politike u lokalnom i globalnom kontreksu

Ideologija pluralnosti globalno poželjnog poretka demokratije, tržišno samoreligisanje, multikulturalizam, interkulturalizam, identiteska pitanja uključuju umetnost u polje otpora prema svim univerzalizujućim diskursima. Politička borba se uglavnom vidi kao aritukulacija razlike što umetnost uključuje u parcijalne, singularne borbe i otpore, sasvim u duhu Fukoove ideje o mikropolitici otpora. Budući konstitutivna u samom domenu kulture koji se definiše kao konfliktno polje, umetnost postaje konstitutivni element iskazivanja određenih parcijalnih ideologija i politika kao i aktivni princip u njihovom subvertiranju osporavanju, remodelovanju. Često se ukazuje na to da je u vremenu globalizacije sve, pre svega kultura i umetnost politizovano, osim same politike, koja je depolitizovana. Filozofska, istorijska, ideološka i politička polja više se ne doživljavaju i ne percipiraju kao izdvojena već se stiču različitim umetničkim praksama.

Ovu promenu pozicije umetnosti u eri globalnog kapitalizma<sup>1</sup> Boris Grojs je objasnio kao ono što je „drug sa vremenom“, prostor „saradnje“ sa vremenom što, u najopštijem smislu, znači neprekidne pokušaje snalaženja, traženja mesta u haosu mogućnosti, reagovanje na zbilju i dinamiku promena iz trenutka u trenutak, odustajanje od ideje trajanja u ime eksploatacije smisla trenutka i događaja. Politika nije balast kojeg umetnost želi da se otrese u ime vlastite slobode, niti se vezuje za ideje koje teže da razreše društvene konflikte i nepravde, već je inherentna najrazličitijim formama, praksama i diskursima koji se svakodnevno umnožavaju proširujući u prostoru umetnosti, do nepreglednosti. Od redimejda, poparta, konceptualne umetnosti, happeninga, kritičkih umetničkih prakse, situacionističkih intervencija, preformansa, sajber umetnosti, elektronske muzike, Dj rekombinacija, artvizma, spektakla, igre itd., umetnost iz stanja permanentnih revolucija karakterističnih za modernu ulazi u stanje neobuzdanog traganja za novim, grčevite borbe protiv i za tržište, anksiozne potrebe za samopotvrđivanjem individue i samorefleksivnost u „pomahnitaloj istoriji“ čiji smo svedoci<sup>2</sup>.

Koncept dela zamenjuje se konceptom projekta, a koncept stvaralaštva pojmovima praksi istraživanja u umetnosti kulturi i društvu. Legitimna su dela bilo kog umetnika, bilo koje strategije, gesta, postupka tako da više ne postoji razlika između slikarstva i digitalne slike, performansa, instalacije, skulpture itd. Uključivanje novih medija, multimedija u umetničko delovanje kao „globalnototalizirajuća praksa“ gotovo neograničeno širi prostor umetničkih i vanumetničkih projekata i ideja. Mogućnosti koje pruža digitalna zajednica sveta, čine da je granica između umetnosti i ostalih umetničkih praksi sve manja i maglovitija, s obzirom na to da bilo ko na osnovu bilo kakve kreativnosti može da se uključi u to polje svojim radovima i svojim delovanjem. Umetničke prakse svoju političnost ne izražavaju nužno na osnovu tematike već se shvataju kao forme „označiteljskih praksi“ sa ciljem zadobijanja društvenih funkcija. Estetska dimenzija umetnosti, kao stvaranje lepog je isključena i ona se zamenjuje aktima „intervencije“ ili događaja koji se odvijaju u različitim društvenim kontekstima. Kultura se sasvim izmestila iz okvira „onog najboljeg što je čovečanstvo stvorilo“ i počela je da se prepoznaje kao „celokupni način života“. To je istovremeno označilo i uvođenje svakodnevnog života u polje kulture, a ono postaje i središnje polje političkih intervencija. Utopijski univerzalizam klasične levice zamenjen je idejom o pluralizmu borbi u širokom i sveobuhvatnom polju kulture neretko identifikovanim sa samom idejom društva. Parcijalne borbe i otpori mogu se umrežavati na mestima izvan sistema, u međuprostorima, nemestima u kojima vlada nepoređak, u popularnoj kulturi i umetnosti koji postaju ili teže da postanu i forme svakodnevnog života.

1 Danas se sve češće govori o sledu modernizam-postmodernizam-savremena umetnost u kojoj ova poslednja obležava ekspanzionistički momenat neoliberalizma i globalizma (videti Teri Smit, *Savremena umetnost i savremenost*, Orion art, Beograd, 2014).

2 Miško Šuvaković, *Umetnost i politika, savremena estetika, filozofija, teorija i umetnost u vremenu globalne tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 34.

Snažnije povezivanje umetnosti sa „svetom života“ i odustajanje modernističkih pretpostavki o autonomiji kao metafizički odeljenoj sferi, ne znači da je umetnost je izgubila autonomiju u društvenom i konceptualnom smislu. U društvenom smislu autonomija se ne iskazuje u formalizmu umetnosti, metafizičkim fikcijama o lepom u umetnosti ili bezinteresnom sudu ukusa već u liberalnoj koncepciji slobode govora unutar javne sfere. U konceptualnom smislu, savremena teorija teži da obezbedi autonomiju ukazujući na specifičnost sveta umetnosti kao prostora u kome se umetnost definiše govorom o njoj – teorijama, filozofijom, institucijama u kome ona dobija svoju specifičnost i definiciju u odnosu na druge forme života. Drugim rečima, uloga umetnosti u praksama svakodnevnog života ili u funkciji potvrđivanja, to jest subvertiranja političkog poretka, kao nosilac ideoloških poruka ili reprezent identiteta, umetnost deluje samo onda kad se ne pretopi u život i nužno sačuva autonomiju. Uprkos promeni u pogledu pozicioniranosti u savremenosti, gde se intimnije povezuje sa „svetom života“, ona može imati politički efekat samo ukoliko deluje kao vrsta kontrolnog mehanizma, neuprljanog bilo čim što bi dolazilo iz nekog drugog domena. Umetnost mora da očuva autonomiju da bi odolela udarcima, zabranama, cenzurama i zloupotrebama koje dolaze spolja. Još je cinični Dišan rodonačlenik transgresivne estetike i jedan od najznačajnijih umetnika čija je praksa umetničkog delovanja započela dekonstrukciju modernističke paradigme, rekao: „Samo umetnik može da stvara anti-umetnost. Tako je umetnost ukleštena između dva zahteva, batrgajući se iz tog neprijatnog klinča sve više nas ostavljajući upitane pred pitanjem: šta je zapravo umetnost danas, gde da je tražimo, kako da je prepoznamo.“

## TEORIJSKE NAZNAKE

Kada je reč o političnosti umetnosti, u ovoj oblasti još uvek postoje snažni odjeci Benjaminovog stava o dve vrste političnosti umetnosti: ona koja *estetizuje politiku* i ona koja *politizuje umetnost*. Prva aestetizuje politiku i služi političkim interesima vlasti, dok je druga permeabilna u odnosu na stvarnost društva i aktivno uključuje gledaoce/slušaoce podstičući ih na promišljanje i akciju. Odatle je političnost umetnosti najčešće vezna za ideje otpora zvaničnom poretku gde uspeva da sačuva autonomiju i formalnu slobodu dok, u službi politike, sredstvo koje služi spoljnom cilju, formalno sapeta i ograničena. Gotovo po definiciji, političnost umetnosti kao otpor dominantnoj politici, u najvećem broju slučajeva, prepoznaje se u ovako ili onako definisanim levim političkim diskursima ili kritikama konzervativizma, nacionalizma i umetničkog akademizma. Marksističke i postmarksističke daju konceptualni i značenski okvir u kome se umetnost prepoznaje kao nužno aktivna u društvenom i političkom polju.

Iako u Marksovom i Engelsonom delu umetnost ne figurira kao posebno značajna tema ukazaću samo na najznačajniju liniju razumevanja mesta umetnosti u

društvu koja se na različite načine varira u okviru marksistički orijentisanih teorija. S jedne strane, izvorni marksizam umetnost vidi kao oblik nadgradnje koja odražava odnose materijalne proizvodnje, pa je samim tim uključena u ideologiju sklonu iskrivljavanju, maskiranju, istina, buržoaskog poretka. Umetnost u tom smislu može služiti reprodukciji klasnih odnosa moći, odnosno biti deo svojevrstne mistifikacije koju sa sobom nose različiti oblici nadgradnje. S druge strane noseća ideja marksizma o nužnosti borbe za društvo oslobođeno kapitalističke eksploatacije, u svim sferama života, sa ciljem emancipacije društva i ostvarivanja autentične čovečnosti, inherentna je veoma različitim verzijama marksizma, i na različite načine, umetnost, u tom pogledu, figurira kao manje ili više značajni akti.

Benjaminov pomenuta distinkcija između dva tipa političnosti referira na iskustva fašizma u odnosu na mogućnosti revolucionarnog preobražaja i emancipacije kroz umetnost koja se ostvarivala u Brehtovom radu i teoriji. U njegovoj estetici nije sadržina nešto što određuje odnos umetničkog dela i spoljnog sveta, već način obrade umetničkog materijala, formalni raspored, unutarnja logika na osnovu kojih ono dobija određeno mesto u određenom društvu, u određenom trenutku. Unutrašnja organizacija spoljnog iskustva u delima umetnosti postaje sredstvo uticanja i menja postojeće. Slično i Adorno na osnovu svoje negativne estetike smatra da je umetnost svojim *formalnim* transgresijama sposobna da se odmakne od postojećeg buržoaskog poretka i manipulacija lažne svesti pokazujući na taj način emancipatorski potencijal. Umetnost mora biti u antagonističkim odnosu prema društvu da ne bi bila upotrebljena i zloupotrebljena destruktivnim delovanjem instrumenalnog uma. Zaljubljenik u evropsku avangardu s početka 20 veka Adorno smatra da samo negativnim odnosom prema tradiciji, ukidanjem njenih pravila, kroz šok, eksperiment, razaranje postojećih pravila forme, umetnost može da učestvuje u preobražaju sveta. I Adorno i Benjamin svoje estetike zasnivaju na modernističkim shvatanjima o umetnosti kao svojevrstnom medijumu otkrivanja apsoluta, ali ne sumnjajući u njenu „agensnost“ u društvenom polju.<sup>3</sup>

Izvornu marksističku ideju o ideološkom iskrivljavanju formi nadgradnje, Altiser u (post) strukturalističkom ključu razrađuje u pravcu diskurzivne analize. Umetnost je u tom kontekstu ideološki *konstrukt* koji deluje kao jedan od mehanizmima *ideoloških aparata države* reprodukujući dominantne ideološke predstave, vrednosti, mitove, i kanone unutar određenog društva. „Epistemološkim rezom“ kojim je Altiser uspostavio ideju diskurzivne prirode ideologije kao konstrukta znanja, a ne kao nešto što se nameće kroz iskustvo, uspostavljena je *teorija* estetike, umesto estetike, a njegova verzija marksizma otvorila je vrata za marksizam kao teoriju diskurzivne analize ideologije i njenog mesta u poretku znanja. Iako jedan od ideoloških aparata umetnost je specifična po tome što može da funkcioniše i kao kritika ideologije, od-

3 Aleš Erjavec, *Ljubav na poslednji pogled, avangarda, estetika i kraj umetnosti*, Orion art, Beograd 2013; Walter Benjamin, *Eseji*, Nolit, Beograd, 1974; Teodor Adorno, *Negativna Estetika*, Nolit, Beograd, 1973.



nosno kao kritička distanca u odnosu na ideologiju: umetnost 'govori' o ideologiji i tako je razobličuje<sup>4</sup>. Ova ideja ukazuje na to da je umetnost ukorenjena u društvenim praksama, ali ima potencijalnost za njihovu promenu i korekciju.

Diskurzivni preokret u tumačenju umetnosti plasira antiesancijalizam i konstruktivizam kao epistemološku osnovu čime se obezbeđuje tumačenje kulture kao označiteljske prakse. Diskurzivna priroda kulture ukazivala je na prožetost svih društvenih odnosa, antagonizama, znanja, predstava jezikom i značenjima koje dobija u različitim kontekstima, istorijskim situacijama, poljima ili reprezentacijama. Na taj način je umetnost mogla da se uključi u heterogeno polje kulture kao jedna od mogućih praksi označavanja. U tom polju vladaju odnosi moći, nametanja, kontrole, podređivanja, ali i otpora i subverzije. Klasnu prirodu društva zamenjuje ideja o beskonačnom nizu antagonizama koji se mogu čitati na ravni kulture, u mnoštvu kombinacija mnogostrukih i složenih konflikata i suprotnosti među ostalim istorijskim subjektima kao što su rod, rasa, etnos, homoseksualci. Društveno tkivo se cepa, ontološke suštine nestaju, celina se raspada, jezik, i njegove neograničene upotrebe i varijacije se prelivaju iz jedne forme života u drugu, iz jednog diskurzivnog registra u drugi. Diskurzivnost obezbeđuje prisustvo umetnosti u ostalim prepletenim sferama stvarnosti koju neprekidnost stvara, menja, definiše, konstruiše jezik u dosluhu sa formama moći. Postmarksizam, naročito u sprezi sa poststrukturalističkim teorijskim pretpostavkama, društveno tumači kao polje konflikata različitih označiteljskih praksi, što drugim rečima znači da promena društva ne nastaje na nivou odnosa proizvodnje, u materijalnoj osnovi, već promenom označiteljskih praksi kulture<sup>5</sup>. Politika i umetnost se tako sreću u konfliktnom polju kulture.

S druge strane, postmarksističke teorije nagoveštavaju da je umetnost kao praksa označavanja jedan od najaktivnijih principa u uspostavljanju poretka stvari, vrednosti, ideja i ideologija. Umetnost ne samo da može biti nosilac ideološki značanja koje nameće blok moći, već i korektiv, način proizvođenja ideologije suprotne i suprotstavljene zvaničnom poretku. Štaviše, grupa okupljena oko Tel Quel-a dokazivala je da je jezik kao samosvojna *proizvodnja* nestabilnih značenja prostor u kome književnost (umetnost) može da oslobodi produktivne moći i zauzme revolucionarne političke stavove – revolucija se izvodi kroz jezik<sup>6</sup>. Ova grupa kasnije odustaje od ovih radikalnih, maoizmom inspirisanih ideja kulturne

4 Lui Altiser, „Ideološki aparati države“, *Studije Kulture*, Službeni glasnik, ur. J. Đorđević, Beograd, 2008; Louis Altusser, *Lenin and Philosophy and other Essays*, Monthly Review Press, NY-London, 1971; Aleš Erjavec, *Ideologija i umetnost u modernizmu*, Svetlost, Sarajevo, 1971; Nikola Dedić, „Marksizam između modernističke i postmodernističke teoretske paradigme: slučaj Luja Altisera“, *Savremena marksistička teorija umetnosti*, Orion art/Fakultet za medije i komunikaciju, Beograd, 2015.

5 Philip Goldstein, *Post-Marxist Theory. An introduction*, State university of New York Press, Albany, 2005; Goran Therborn, *From Marxism to Post-Marxism*, Verso, London-New York, 2008.

6 *Marksizam, strukturalizam, istorija, struktura*, ur. Muharem Pervić, Nolit, Beograd, 1974; M. Šuvaković, *Diskurzivna analiza*, Univerzitet umetnosti u Beogradu, Beograd, 2006.

revolucije kao klasne borbe, otvarajući novu epohu u kojoj će centralnost klase kao nosećeg istorijskog subjekta zameniti mnoge druge forme subjektivizacije. Jezik će, međutim, i dalje biti medium u konstruisanju znanja o svetu, to jest akter u uspostavljanju nejednakosti, isključivanja i podređivanja.

U poznatom radu *Hegemonija i socijalistička strategija* Muf i Laklo pokreću reviziju osnovne marksističke teze o klasnoj borbi kao dominantnoj pokretačkoj sili istorije. To je značilo proširenje polja opozicije kapitalističkom poretku uključivanjem u konfliktnu sferu društva razne političke i nepolitičke pokrete kao što su feminizam, pokreti etničkih, nacionalnih i seksualnih manjina, ekološki, anti-nuklearni, mirovni i drugi opozicioni pokreti. Oni pripadaju heterogenom bloku opozicije vladajućem poretku čime se prostor političkog uključivanja umetnosti proširuje u bezbroj pravaca.<sup>7</sup> Govoreći o decentriranom subjektu postmoderne, Šantal Muf i Ernesto Laklo ukazuju na to da ne postoji definitivno konstituisani identiteti, već samo pluralitet i otvorenost identiteta u međusobno suprotstavljenim odnosima. Predlažući koncept *agonističkog* društva, Muf ukazuje na to da se radikalna demokratija ostvaruje kroz dijalog, neprekidnos preispitivanje dominantnih diskursa, trenurnih pobeda i uzmicanja u svakodnevnim demokratskim praksama preispitivanja postojećeg. U tom prostoru umetnost ima mogućnost da učestvuje u uspostavljanju politike pluralizma i proizvodi nove načine identifikacije suprotstavljene identifikaciji sa kapitalističkim hegemonim poretkom. Opozicione umetničke prakse bi trebalo shvatiti kao kontrahegemonijske intervencije koje, doprinoseći konstrukciji novih praksi i novih subjektiviteta, ciljaju ka rušenju dominantne hegemonije. Zato ova umetnost ne sme da cilja samo na kritiku postojećih dominantnih procesa identifikacije, već i na izgradnju novih subjekata putem nove hegemonijske artikulacije. U prostoru agonističkog društva umetnost se može tumačiti kao neminovno politička praksa, jer ona kreira simbolički prostor u kome se odvijaju agonska suočavanja, otvarajući prostor za iskazivanje podređenih i marginalnih grupa i pojedinaca. Svesna, kao i mnogi drugi, da u savremenom neoliberalnom društvu i demokratiji, umetnost ne može da pokrene bilo kakvu radikalnu promenu, Muf ipak umetnosti daje ulogu *okupatora* javnog prostora i subverzivne snage, što se može realizovati kroz kreiranje novih subjektiviteta u prostoru agonistike.<sup>8</sup>

Pomenuta koncepcija političnosti umetnosti u formi radikalne demokratije postaje neka vrsta dogme za pluralnost umetničkih pregnuća u okviru neoliberalnog poretka savremenosti što polje političkih intervencija proširuje i umnožava do neslućenih granica. Tome na ruku ide gotovo neobuzdano i ničim ograničeno traganje za novim umetničkim formama ostavljenim na volju individualnim in-

7 Ernesto Lacla, Chantal Mouffe, *Hegemony and Social Strategy. Towards radical Democracy* Verso, London, 2001.

8 Chantal Mouffe, „For an Agonistic Model of Democracy“, *The Democratic Paradox*, Verso, London, 2000; Rade Pantić, „Ernesto Laklo i Šantal Muf“, *Savremena marksistička teorija umetnosti*, Orion Art/Fakultet za medije i komunikacije, Beograd, 2015.

vencijama i kreativnosti. Kao slobodna igra, agonsko nadmetanje, nestabilno polje borbe protiv hegemonije neoliberalnog poretka i drugih političkih ciljeva i pokreta (nacionalizam, fundametalizam), umetničke prakse kao događaji, učestvuju, reaguju u određenim partikularnim kontekstima kao učesnici u „rasporedu čulnog“. Ovaj pojam, koji Ransijer koristi da bi objasnio zajedničko poreklo politike i umetnosti aludirajući na antički pojam *aestesis*-a, ne samo da legitimise politički potencijal umetnosti, već ga stavlja u središte mogućnosti emancipacije i ostvarivanja „čovečnosti“. Po njemu političnost umetnosti ne proizlazi iz zastupanja nekog konkretnog programa i cilja u službi države, kapitala, nacije, ili partikularnih, etničkih, rasnih, klasnih, egoističkih interesa, već se realizuje kao „suspenzija“, ili „distanca“ u odnosu na uobičajene, svakodnevne forme čulnog iskustva. Politika kao „raspodela čulnog“ nije ni borba za moć, ni način vladanja, ni proces uspostavljanja legitimiteta, već „zajedničko iskustvo“ koje postaje vidljivo u prostoru u kome se „utvrđuje“ zajedničko unutar zajednice<sup>9</sup>. Ostvarivanje ciljeva, uspostavljanje normi upravljanja, obezbeđivanje i legitimizacija hijerarhija je ono što Ransijer naziva policijom dok je političnost prostor u kome se uspostavlja veza između politike i zajednice, a čiji konstituent čini umetnost. U konceptu zajedničke uloge u raspodeli čulnog kao puta uspostavljanja pravednijeg poretka sveta čuju se daleki odjeci aluzija na umetnost u klasičnom marksizmu gde se realizacija „generičkog“ ljudskog bića u društvu neotuđenog rada ostvaruje slično umetničkoj kreaciji<sup>10</sup>.

Ovih nekoliko navedenih teorijskih stavova imaju za cilj da ukažu na koji način je moguće posmatrati političnost umetnosti, naročito kao praksu oponiranja, subverzije ili otpora hegemoniji neoliberalnom poretku i lažnim ritualima demokratije. Čini se da je umetnost zadobila ulogu da prevaziđe nemoguće – da se suprotstavlja svetu imperijalnog širenja neoliberalizma kao poretka fundamentalne nejednakosti, brutalne dominacije globalizma kao jedine moguće ideologije celog sveta. Međutim, ono što se umetnosti pripisuje kao njena moć, ostvaruje se u formama događaja, praksi, intervencija i projekata zavisnih neretko od mnoštva posrednika, interesa, parcijalnih (pseudo)ideologija, politika/policije, kapitala i diskursa koji učestvuju u neomeđenom prostoru kulture.

## SLUČAJ SRBIJE

Kada je reč o postsocijalističkim zemljama, Srbiji posebno, izdvojiću nekoliko karakterističnih polja u kojima se čita političnost umetnosti. Značajno je započeti od pada berlinskog zida, kada je jedan od načina uključivanja, nekada zatvorenog i

9 Žak Ransijer, *Na rubovima političkog*, Beograd, Fedon, 2012; Žak Ransijer, *Sudbina slika, Podela čulnog*, Centar za medije i komunikacije, Fakultet za medije i komunikacije, Beograd, 2013; Ž. Ransijer, *Politika književnosti*, Adresa, Novi Sad, 2008.

10 Nikola Dedić, Uvod, *Savremena marksistička teorija umetnosti*, Orion Art/Fakultet za medije i komunikaciju, Beograd, 2015.

izdvojenog sveta socijalizma, u nove globalizacijske procese, bilo vezano za podsticaj koji je stizao od različitih institucija, fondacija i nevladinih organizacija, a danas evropskih fondova. Njihov cilj je bilo iniciranje aktuelnih umetničkih projekata koji bi podstakli nove lokalne umetničke prakse, kao vid uključivanja u „internacionalnu“ scenu i „emancipovanja“ od dve podjednako nepoželjne ideologije: socijalizma i nacionalizma. Stvaraju se posebni umetnički centri u lokalnim sredinama povezani finansijski, ideološki, izlagački, spajajući Istok u tranziciji, Zapad u globalizaciji. To je dovelo do pojave velike sličnosti umetnosti u različitim lokalnim kulturama koje su nominalno težile uspostavljanju urbane, demokratske neoliberalne globalizovane kulture „bez granica“, čime se pokazalo da su vanumetnički zahtevi koji su dolazili iz domena politike, formalno i funkcionalno upravljali umetničkim tokovima. U tom kontekstu koncept projekta zamenjuje koncept umetničkog dela.

Karakteristika ovih projekata je usredsređenost na relativizaciju odnosa margine i centra i na ukazivanje mogućnosti opstajanja beskonfliktnog društva prema receptu političke korektnosti.<sup>11</sup> Uključena u delovanje „civilnog društva“ ova umetnost teži da ospori, kritikuje, neutrališe lokalne kulturne činioce, sećanja, tradicije, verovanja i da podstakne „denacionalizaciju“ postajući svojevrsna produžena ruka određenih političkih ideoloških ciljeva novog svetskog poretka<sup>12</sup>. Takve umetničke prakse vezane su za umrežavanje globalnih komunikacija i institucija međunarodne saradnje čiji je navodni cilj rušenje kulturnih „barijera“ u svetu globalne „saradnje“ pod dirigentskom palicom međunarodne zajednice i ideologijom „otvorenog društva“. Tako su se snažne radikalne, parodijske, kritičke, disidentske umetničke prakse iz vremena socijalizma utopile u opšta mesta političke korektnosti i fikcionalnog poništavanja antagonizama i sukoba kao poželjnog modela novog globalnog postblokovskog sveta. Ovome posebno ide naruku antiratni duh koji je paralelno sa ratnim trubama i rušenjem bivše SFRJ figurirao kao snažna odbrana od radikalne destrukcije društva, a koji je devedesetih godina kao kontrahegemonijski, subverzivni diskus, u simboličkom prostoru nalazio put da izrazi neslaganje i otpor.

U okvirima ovih „globalizirajućih“ praksi, posebno značajnu ulogu ima uključivanje marginalnih grupa i usredsređenost na identitetske politike (problem Roma, naročito). U tom pogledu posebnu ulogu imaju umetničke feminističke prakse koje su do danas pokazale najveću vitalnost.<sup>13</sup> Kao znak borbe protiv patrijarhata, ove prakse u formi performansa, bodi arta, manifestacija u javnom prostoru, video-zapisa, fotografiji, instalcijama, spajaju urbanu kritiku tradicionalizma i nacionalizma,

11 Miško Šuvaković, „Umetnost u doba globalizma“, *Istorija umetnosti u Srbiji, XX vek, Radikalne umetničke prakse*, tom I, Orion art, 2010, str. 801–857.

12 Navodim nekoliko institucija koje su se bavile ovom vrstom umetnosti i istraživanja: Centar za kulturnu dekontaminaciju, Kulturni centar Rex, Centar za savremenu umetnost, Nezavisni kulturni centar Magacin, Centar za vizuelnu kulturu Konkordija, Multimedijalni centar LED art, Centar za nove medije kuda-org., Teorija koja hoda.

13 Dubravka Đurić, *Feministička umetnost*, Centar za ženske studije, Beograd, 1995; *Feminizam i postmodernizam*, dostupno na [www.yuop.com/zines/kosava/arhiv/30/feminiz.html](http://www.yuop.com/zines/kosava/arhiv/30/feminiz.html).

sa pacifističkim porukama, opštu feminističku subverziju stereotipa sa okretanjem pažnje na konkretne forme marginalizacije, isključivanja i nasilja nad ženama. Tome se pridružuje i mnoštvo različitih praksi, projekata i umetničkih radova zasnovanih na *kvir* teoriji koja, u najopštijim crtama, označava neuobičajeno, ekscentrično, nastrano, suprotno od uobičajenog u pogledu seksualnog i rodnog ponašanja. Ona se u značajnoj meri koristi u drugim nekonvencionalnim i ekscentričnim formama života koji postaju teren na kojem se ukidaju tzv. binarne različitosti, premošćuju ekstremi, ostvaruje hibridizacija, poništava dosadašnji poredak stvari, ruši razlika između stvarnosti i virtuelnog poretka i dovodi do krajnjih granica u pitanje ono što se može nazvati mentalna lagodnost i ošteprihvaćenim načinom mišljenja<sup>14</sup>. Kao vrsta političke strategije kvir teorija se zalaže za pozicioniranost nasuprot normativnom i subvertiranju svakog stabilnog ustrojstva moći, hegemonije i kontrole. Iskliznuće, eksces, procep u monolitnim formama je ono što ova teorija inicira<sup>15</sup>. Ona u tom smislu, ne samo da osporava zatečeno u tradicionalnom smislu već insistira na mogućnostima lokalnih znanja, individualnih, parcijalnih istina kao suprotnosti globalizacijskom ujednačavanju i svim pretpostavkama opšteprihvaćenog načina gledanja i vrednovanja u sadašnjem kapitalističkom poretku.

3. Artivizam se nalazi negde između umetnosti i sirovog političkog gesta i društvenog akta i ne znači praktikovanje političke umetnosti, već političko praktikovanje umetnosti. Artivista može biti svako, što znači da ne mora nužno i profesionalno biti uključen u umetnost i umetničko stvaranje. Artivisti mogu biti nezavisni pojedinci, entuzijasti, politički aktivni, ljudski zainteresovani, amateri, formalno organizovani ili nezavisni, tako da je njihova političnost teško uhvatljiva, ali se može definisati kao reagovanje „na prvu loptu“. Dok politička umetnost nastoji da bude „društveno zabrinuta“, aktivistička umetnost nastoji da bude društveno uključena. Artivisti prate zbivanja u konkretnom društvenom kontekstu, reaguju manje ili više maštovito, razmenjuju znanja i sprovode taktike osporavanja, poigravanja ili ironisanja pojava i događaja na koje reaguju. Artivizam ne podrazumeva nužno postojanje bilo koje forme dela, već je to događaj i proces i u tom smislu, on je konstitutivni element stvaranja javnog prostora kao prostora politike ovde i sada. Moguće je ne prepoznati razliku između aktivističkih praksi i drugih performativnih umetničkih radova ili javnih manifestacija. Ma koliko da je u osnovi efemeran artivizam nosi u sebi utopijski naboj, jer u suštini nastaje na osnovu uverenja da je svet moguće promeniti od postepenih, malih promena u svakodnevici<sup>16</sup>.

4. U forme političkog aktivizma spadaju mnogi alterglobalistički pokreti u svetu kao što su Sijetl, World Social Forum, Zapatiste, Occupy Movement, Inter-

14 Šuvaković, *isto*, str 846–849.

15 Eva Kosowski Sedwick, *Epistemology of the closet*, University of California Press, Berkley, 1990; Michael Warner, *Fear of the queer Planet*, University of Minnesota, Minneapolis, 1993.

16 Aldo Milohnić, „Artivizam“, *Evropski institut za progresivnu kulturnu politiku*, mart 2005 eipcp.net/traversal/1203/milohnić/en; Ana Vujanović, *Performativ i performativnosti: o događajnosti učinkovitost i nemoć izvedbe kao čina, Uvod u studije performansa*, Fabrika knjiga, Beograd, 2006.

net aktivizam i haktivizam, i slično. Interesantno je da je u Srbiji gotovo nevidljiv umetnički politički aktivizam okrenut protiv globalizacije i hegemonijske ideologije neoliberalizma. Postoje stidljivi primeri praksi koje su od 2000-tih bili inspirisani ovim pokretima. One ne nastaju u okviru nekih već zadatih parametara, privatnih kolekcionara umetnosti, odnosno donatorskih agendi, unutar projektnog rada, specifičnih programa kulturne politike evropskih integracija, Soros fondacije i slično, nego predstavljaju autonomnu produkciju samostalnih umetnika ili su podržani od strane Ministarstva kulture ili gradskih i opštinskih sredstava gradova, opština i institucija Republike Srbije. Neretko, ove umetničke intervencije predstavljaju kolektivne radove koji ukazuju na potrebu oživljavanja levičarske ideologije solidarnosti i nužnost kolektivnog osporavanja neoliberalne hegemonije. U tom pogledu našu specifičnost predstavlja antiglobalizam inspirisan strahom od razaranja „autentičnog nacionalnog bića“, gubljenja identiteta ne uzimajući u obzir društvene probleme kao posledicu ekonomskog porobljavanja i imperijalističku logiku neoliberalnog ekonomskog prestrojavanja<sup>17</sup>. Zato ovde pominjem one koje prate onaj drugi aspekt globalizama – kod nas nedovoljno osvešćeno neslaganje i strah od širih društvenih posledica neoliberalizma maskiranog u pojam tranzicije kao prelaska i puta ka boljem svetu.

S tim u vezi stoje i umetničke produkcije i prakse koje se bave promišljanjem „komunističke prošlosti“. One mogu biti kritička ili nostalgična, parodijska ili dokumentaristička i u njima se ukrštaju različiti motivi: a) revitalizacija ideje o mogućnostima postojanja alternative neoliberalizmu među kojima je komunizam jedna od njih; b) potreba da se socijalizam i tzv. komunistička prošlost promisle nasuprot vladajućih nacionalističkih diskursa; i c) ukazivanje na nužnost nedogmatskog i nijansiranog tumačenja koje se ne bi svodilo na opšteprihvaćenom narativu o totalitarnoj prirodi socijalizma i progonima i u tom pogledu prepoznata specifičnost „jugoslovenskog slučaja“. U umetničkoj sferi, posebno je inspirativno registrovanje i oživljavanje emancipatorskih, kritičkih, subverzivnih i radikalnih praksi i dela nastalih u doba socijalizma kao i oživljavanje sećanja na teoretičare, istoričare. Namera ovih napora je da iskažu odbijanje nametnute političke realnosti, istovremeno referirajući i na globalizaciju i na nacionalizam.

Još jedan vid političnosti umetnosti u Srbiji može se obeležiti kao „postraumatska umetnost“, koja posebno podstaknuta ratovima devedesetih, izbegličkim traumama počinje da reaguje i na nove tipove trauma, kao što je gubljenje stana, oduzimanje imovine, siromaštvo, glad, gubitak porodice – umetnost koja u središte stavlja „goli život“<sup>18</sup>. Moguće je zamisliti da će u skoroj budućnosti umetnost antiglobalizma uvrstiti u grupu postraumatske umetnosti.

17 Videti: /alexandralazar.com/art-archive/dragan-papic-od-oblika-ka-zaboravu/; /issuu.com/minatorovic/docs/3bgd2012\_final\_net; www.van.at/see/tanja/set01/input01b.jpg

18 Šuvaković, *isto*.

Problem organske veze između umetnosti i politike koja je prepoznata u novijim teorijama i čemu teže savremene umetničke prakse mnogo je složeniji nego što se to može ukazati ukratko. Ali ukratko se postavlja pitanje u kojoj meri teorijski prepoznata političnost umetnosti u okvirima konfliktne prirode kulture zaista ima nekakvu i kakvu ulogu u promenama postojećih političkih opcija. Ili, da li kultura definisana kao mesto antagonizma i pregovaranja zapravo neutrališe realne antagonizme i fikcionalizuje mogućnosti bilo kakve realne promene. Između ostalog, ogromna količina, umnožavanje raznih konferencija, izložbi, festivala, bijenala, političkih simboličkih gestova u realnom i virtuelnom prostoru gde se mnogo govori i prikazuje, forme umetničkog otpora mogu da postanu jedna od formi kreativnih industrija. Hegemonija dominantnog kulturnog globalnog modela sveta sa sistemom organizovanih interesa multinacionalnog kapitala i birokratije koja sprovodi njegove interese, u gotovo svim tačkama planete, toliko je snažna da je u stanju da upije svaki otpor i iskoristi ga u sopstvene svrhe. To ne znači da umetnost neće naći nove puteve i tragati za drugačijom političnošću od ove o kojoj je ovde bilo reči u sasvim novim formama koje danas nismo u stanju da pojмимо.

## LITERATURA:

- Adorno Teodor, *Negativna Estetika*, Nolit, Beograd, 1973.
- Altiser Lui, „Ideološki aparati države“, *Studije Kulture*, Službeni glasnik, ur. J. Đorđević, Beograd, 2008.
- Altusser Louis, *Lenin and Philosophy and other Essays*, Monthly Review Press, NY-London, 1971.
- Benjamin Walter, *Eseji*, Nolit, Beograd, 1974.
- Dedić Nikola, „Marksizam između modernističke i postmodernističke teoretske paradigme: slučaj Luja Altisera“, *Savremena marksistička teorija umetnosti*, Orion art/Fakultet za medije i komunikaciju, Beograd, 2015.
- Dedić Nikola, Uvod, *Savremena marksistička teorija umetnosti*, Orion Art/Fakultet za medije i komunikaciju, Beograd, 2015.
- Đurić Dubravka, *Feministička umetnost*, Centar za ženske studije, Beograd, 1995.
- Erjavec Aleš, *Ideologija i umetnost u modernizmu*, Svetlost, Sarajevo, 1971.
- Erjavec Aleš, *Ljubav na poslednji pogled, avangarda, estetika i kraj umetnosti*, Orion art, Beograd 2013.
- Goldstein Philip, *Post-Marxist Theory. An introduction*, State university of New York Press, Albany, 2005.
- Kosowski Sedwick Ewa, *Epostemology of the closet*, University of California Press, Berkley, 1990.
- Lacla Ernesto, Mouffe Chantal, *Hegemony and Social Strategy. Towards radical Democratic*, Verso, London, 2001.
- Marksizam, strukturalizam, istorija, struktura*, ur. Muharem Pervić, Nolit, Beograd, 1974.
- Milohnić Aldo, „Artivizam“, Evropski institut za progresivnu kulturnu politiku, mart 2005.
- Mouffe Chantal, „For an Agonistic Model of Democracy“, *The Democratic Paradox*, Verso, London, 2000.

- Pantić Rade, „Ernesto Laklo i Šantal Muf“, *Savremena marksistička teorija umetnosti*, Orion art/ Fakultet za medije i komunikacije, Beograd, 2015.
- Ransijer Žak, *Na rubovima političkog*, Beograd, Fedon, 2012.
- Ransijer Žak, *Politika književnosti*, Adresa, Novi Sad, 2008.
- Ransijer Žak, *Sudbina slika, Podela čulnog*, Centar za medije i komunikacije, Fakultet za medije i komunikacije, Beograd, 2013.
- Smit Teri, *Savremena umetnost i savremenost*, Orion art, Beograd, 2014.
- Šuvaković Miško, „Umetnost u doba globalizma“, *Istorija umetnosti u Srbiji, XX vek, Radikalne umetničke prakse*, tom I, Orion art, 2010.
- Šuvaković Miško, *Diskurzivna analiza*, Univerzitet umetnosti u Beogradu, Beograd, 2006.
- Šuvaković Miško, *Umetnost i politika, savremena estetika, filozofija, teorija i umetnost u vremenu globalne tranzicije*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Therborn Goran, *From Marxism to Post-Marxism*, Verso, London-New York, 2008.
- Vujanović Ana, *Performativ i performativnosti: o događajnosti učinkovitost i nemoći izvedbe kao čina, Uvod u studije performansa*, Fabrika knjiga, Beograd, 2006.
- Warner Michael, *Fear of the queer Planet*, University of Minnesota, Minneapolis, 1993.
- Webografija:  
[www.yuop.com/zines/kosava/arhiv/30/feminiz.html](http://www.yuop.com/zines/kosava/arhiv/30/feminiz.html)  
[alexandralazar.com/art-archive/dragan-papic-od-oblika-ka-zaboravu/](http://alexandralazar.com/art-archive/dragan-papic-od-oblika-ka-zaboravu/)  
[issuu.com/ninatodorovic/docs/3bgd2012\\_final\\_net](http://issuu.com/ninatodorovic/docs/3bgd2012_final_net)  
[www.van.at/see/tanja/set01/input01b.jpg](http://www.van.at/see/tanja/set01/input01b.jpg)

**Jelena Đorđević**

## ART AS POLITICAL PRACTICE

### ABSTRACT

Until the middle of the 20<sup>th</sup> century, art was considered to be a distinctive, isolated autonomous structure, parallel to other fields of society, such as economy and politics, but in paradoxical relation to the social reality. The so called cultural turn that marked the second part of the last century positioned art at the very core of the social, cultural, economic and political, local and global changes and currents. This questioned the very notion of art that from then until today was replaced by the notion of artistic practices. The notion of autonomy was put under the question and the stress was put on the close relationship between art and politics. In other words, politics became an inherent part of any artistic practice. This turn is not simple and abrupt, so that we can follow its development from high modernism, through postmodernism to contemporary art. This article examines modalities of art/politics relationships focusing on their forms in artistic practices in post-socialist Serbia.



Miroljub Radojković\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## DA LI ĆE GRAĐANSKO NOVINARSTVO ZAMENITI PROFESIONALNO?

Na kraju XX veka u naučnoj zajednici došlo se do shvatanja da je još jedna epoha u razvoju civilizacije završena. O tome svedoče značajne knjige koje su najavile početak nove ere koju odlikuju: postmoderno stanje (Liotar, 1988), nadolazak postindustrijskog društva (D. Bel, 1973), kraj istorije (Fukujama, 1992), moć komunikacija u umreženom društvu (Kastels, 2014), izazivanje „pličaka“ u našim mozgovima zbog poplave informacija (Carr, 2010), itd. Ako se podsetimo poruka ovih autora i pogledamo svet oko nas možemo da konstatujemo da su bili u pravu i da se nagoveštene društvene promene zaista događaju u XXI veku. Promenila se priroda znanja; proizvodnja materijalnih dobara i usluga se okrenula od modela „ekonomizacije“ ka modelu „socijalizacije“; globalizacija je uspostavila kao svetski dominantnu kapitalističku, neoliberalnu ideologiju na najvećem delu planete; nastaje novo društvo koje se još naziva „informaciono“ ili „umreženo“, čija se struktura gradi oko informaciono-komunikacione tehnologije; količina informacija koje su obrađene i arhivirane korišćenjem ove tehnologije se svake tri godine duplira, i samo u jednom takvom koraku sakupi ih se više nego u čitavom dosadašnjem razvoju civilizacije; pod teretom „informacionog potopa“ ljudski um se globalno i u glavi svake individue razvija kao „palančinka“ – lako saznaje masu fragmentarnih znanja ali sve manje razume njihovu genezu i ne povezuje ih u veće celine. Zbog toga ljudski um gubi dubinu. Bez obzira na rizik da podlegne tehnodeterminizmu sve više autora priznaje da je glavni pokretač svih pomenutih (i ne pomenutih) društvenih promena digitalna informaciono-komunikaciona tehnologija (ICT) koja je premrežila svet i dominira globalnom infosferom. Manji broj autora još uvek upozorava na to da se prema ovom pokretaču ne smemo odnositi kao da je „Jugernaut“ (Gidens, 1995), to jest, monstruoza supermašina na koju je čovečanstvo uzjahalo ali njom sve teže upravlja. Jer, društvene promene na delu sve teže se kontrolišu i usmeravaju kroz interakciju tehnologije sa ljudskom akcijom i kulturom.

\* e-mail: miroljub.radojkovic@fpn.bg.ac.rs

Informacije su postale ključni činilac savremenog sveta. One su postale najvažniji proizvodni resurs (know-how), roba kojom se sve više trguje, glavni izvor moći na nacionalnom i globalnom planu, neizbežni sučinilac u promenama shvatanja i odbrane ljudskih prava, od načina njihove obrade i povezivanja zavisi status znanja, itd. Laka dostupnost informacija svakome ko je umrežen građanin sveta kod ljudi stvara osećaj komunikacione slobode i participacije u globalnim zbivanjima. U javnoj sferi proces masovnog komuniciranja slabi, a sa njime i moć masovnih medija i njihovih gospodara. Ranije inertna i zanemarena, masovna publika fragmentira u sve sitnije delove. Uporedo sa tim komercijalni, masovni, mediji propadaju. Dominantni model komuniciranja koji je u masovnom komuniciranju iz jednog centra ka mnogim primaocima zamenjuje model konverzacije, to jest interakcija i razmena informacija od mnogih ka mnogima. Konektovani na Web2.0 ljudi po sopstvenom izboru u isto vreme mogu da budu pošiljaoci, korektori, komentatori i, naravno, primaoci informacija na internetskim platformama. Taj novi oblik razmene poruka u javnoj sferi Kastels (2014) naziva „masovno samokomuniciranje“. Prefiks „samo“ odmah ukazuje na to da će jedna od posledica globalnog samokomuniciranja biti gubitak potrebe za profesijama i institucijama koje su u prethodnom veku živele od prikupljanja, obrade i diseminacije informacija od izvora do građana. Posrednici su sve manje neophodni, jer uz pomoć digitalnih gadžeta te poslove ljudi mogu da obavljaju sami brže, lakše i jeftinije. Umesto profesionalaca posao razmene, obrade i čuvanja informacija mogu da rade svi kompjuterski pismeni ljudi uz podršku kompjuterskih mreža i odgovarajućih softvera.

Dakle, mnogobrojnim profesijama koje u XXI veku nestaju, jer njihov rad preuzimaju kompjuteri i roboti, možda će se pridružiti i ona novinarska. Ako je dominantan model globalnog protoka informacija samokomuniciranje u formi konverzacije, zaista nema potrebe da u njemu interveniše profesionalci kojima je to bio posao potvrđen društvenom podelom rada. Novinari su, uz neke druge profesije, imali privilegovan položaj u aktivnostima prikupljanja, selekcije, obrade i rasprostiranja informacija. Sada internet agregatori prikupljaju gotovo sve javno objavljene informacije. Njihova selekcija je najvećim delom u rukama internet pretraživača i korisnika, a domet rasprostiranja zavisi od komandi građana na digitalnim uređajima i njihovog ponašanja u društvenim mrežama. Čak se i intelektualni poslovi kao što je smisljeno oblikovanje skupova znakova i simbola, nazvanih informacija, prepušta informaciono-komunikacionoj tehnologiji. Eksperimentalno već rade roboti za pisanje vesti. Njihovi tvorci i eksperti tvrde da su u stanju da oblikuju vest koja je, za sada, 85% onoga što bi uradio dobar profesionalni novinar. Verujemo u ovu mogućnost, jer baš u „news journalism“-u postoje stroga pravila i rutine za stvaranje informacije koje je stoga lako napisati kao softverski algoritam. Sa druge strane, građani uz pomoć digitalnih gadžeta takođe imaju priliku da se po sopstvenom nahođenju pridruže ovoj profesiji i da sami otkrivaju, koriste i drugima prosleđuju informacije koje mediji i novinari nisu uzeli u obzir. Ovu priliku ljudi

koriste iz raznoraznih razloga tako da se u sklopu globalnih društvenih promena pojavio još jedan tok. Njega čini skup aktivnosti ljudi u javnom komuniciranju pod zajedničkim nazivom – „građansko novinarstvo“. Od omomenta kada je ono zapaženo i imenovano (Gillmor, 2006) njegovi dometi se sve više razvijaju. Dakle, građansko novinarstvo definitivno postoji. S jedne strane, njegovi efekti se slave kao manifestacija mita o neograničenoj slobodi izražavanja mišljenja na internetu. S druge, sudbina profesionalnog novinarstva i medija dovodi se u pitanje, što će reći da se tvrdi da je na pomolu njihov kraj.

Građansko novinarstvo nije do sada potpuno definisano što i nije bitno za ovaj ogled. Mada se ono praktikuje daleko kraće vreme nego profesionalno, teoretičari (Nip, 2006) su već uspjeli da klasifikuje nekolicinu toj profesiji bliskih praksi građana pod različitim nazivima: 1) javno novinarstvo; 2) participativno novinarstvo; 3) interaktivno novinarstvo; i 4) novinarstvo u blogosferi. Uzete zajedno, sve navedene vrste komunikacionih činova koje pokreću pojedinci i grupe (uglavnom kao virtuelne zajednice Rheingold, 2000) mogu da se podvedu pod zajednički imenitelj – građansko novinarstvo. Istovremeno, treba dodati da nisu svi komunikacioni potezi ljudi u mreži svih mreža istovremeno bliski novinarstvu u užem smislu te reči. Jer, na internetu lavovska većina samoniklih poruka su objave, fotografije i video-zapisi od privatnog značaja koji svakako ne potpadaju pod novinarstvo (Rus-Mol & Keršner, 2005). Ali svaka od upravo nabrojanih vrsta komunikacione prakse kao novinarstvo građana sadrži dobre aspekte koji u svojoj ukupnosti svakako konstituišu građansko novinarstvo.

Komuniciranje poruka na osnovu kojih se pokreću i koordiniraju praktične akcije pojedinaca i grupa radi rešavanja nekog konkretnog problema, ili radi pritiska da to učine centri odlučivanja, suština je *javnog novinarstva*. Ono je naziv dobilo 1993. godine u SAD (Rosen, 2000) ali nije ostavilo dugotrajan trag. Pojavilo se u momentu kada je masovno samokomuniciranje tek počinjalo dajući nov podstrek za participaciju građana u stvarnim političkim procesima. Jednim delom, aktivnosti javnog novinarstva pokazuju da je ono većim delom bilo i društveni pokret. U praksi ono se najlakše ostvarivalo u manjim zajednicama, na lokalnom nivou, mada je uspevalo da obuhvati i čitavo društvo. Dobar primer javnog novinarstva svakako su bile komunikacione interakcije koje su pokrenule i usmeravale tzv. Arapsko proleće na Bliskom istoku, na primer. Ako bi profesionalno novinarstvo bilo isto toliko pristrasno, angažovano i akciono usmereno ono bi bilo proglašeno za propagandu. Stoga radi, ovakva komunikaciona delatnost se u profesionalnom novinarstvu uglavnom izbegava.

Razliku između *interaktivnog* i *participativnog* novinarstva teško je povući. U osnovi, građanin je postao učesnik i interaktivnog novinarstva od momenta kada su mediji i redakcije počele da ga pozivaju da se oglasi, pozajmljivali mu tehnička sredstva da to uradi, pružali obuku za rukovanje, itd. Takvi proizvodi su pre objavljivanja podlegali stručnoj redakciji medijskih profesionalaca. Primeri ove vrste su

„Otvoreni kanali“ u kablovskim RTV sistemima u Nemačkoj (vidi: Radojković, 1997), ili uvođenje programa „Video nation“ sedamdestih godina na BBC televiziji (vidi: Carpentier, 2011: 232–236). Participativno novinarstvo omogućeno je kasnijim otvaranjem redakcija za prihvatanje informacija od građana, njihovom potonjom saradnjom sa novinarima oko iste teme, preuzimanjem materijala od amatera radi objavljivanja u masmedijima, itd. Stepen participacije razlikuje se od medija do medija i od zemlje do zemlje. Danas je uzdizanje amatera-izveštača iznad nivoa nekadašnje masovne, pasivne publike sasvim normalno, a njihovo sudelovanje u stvaranju medijskih sadržaja je postalo novi standard u novinarskoj profesiji (Deuze, 1999). Participacija građana u stvaranju medijskih sadržaja smanjuje i troškove u radu klasičnih medija.

Za najveći broj autora građansko novinarstvo je suma masovnih samokomunikacija u *blogosferi* na mnoštvu tome posvećenih, specijalizovanih portala (od kojih je najpoznatiji Blogger, WordPress i Tumblr). U tom smislu, takvi autori su skloni da građansko novinarstvo izjednače sa blogosferom. Za to imaju dobre razloge. Blogeri rade kao slobodni strelci što znači da ne podležu uticajima i kontroli redakcijske grupe, vlasnika i finansijera institucionalizovanih medija. Zbog toga se kod pratilaca blogova uvrežilo ubeđenje da se blogerima može više verovati, dok je istovremeno poverenje u medijske organizacije u čitavom svetu u padu (Mc Quail, 2013). Blogeri se oglašavaju u kontinuitetu tako da njihove objave izgledaju kao regularno objavljivanje medijskih sadržaja. Dobro su obavešteni, ponekad su eksperti za datu oblast, a svojim pratiocima pružaju i dodatne informacije upućivanjem na linkove ka kolegama ili drugim izvorima informacija. Slično medijima, blogovi imaju i svoje arhive te omogućavaju uvid u prethodno objavljene informacije. Blogeri uglavnom objavljuju i komentare dobijene od svojih korisnika. Stoga nije čudno da su mnogi uspešni i popularni blogeri dobili poziv da se priključe redakcijama i postanu profesionalni novinari. Događa se i obrnuto. Mnogi respektabilni novinari opredelili su se da napuste medije u kojima su radili da bi otvorili sopstvene blogove računajući da će i publika krenuti za njima. Svedoci smo i treće mogućnosti, da paralelno sa profesionalnim radom novinari kreiraju i sopstveni blog. Ova pojava, uz korišćenje Tvitera, otvara nove dileme u profesionalnoj etici novinarstva kao što su pitanje kome pripada autorstvo, da li drugi mediji imaju pravo da koriste iste sadržaje, da li se tako ugrožava brzina rada medija, itd. U blogosferi se neovlašćeno korišćenje tuđih multimodalnih sadržaja smatra normalnim i dopuštenim. Dakle, u blogosferi se ne raspravlja o plagijarizmu. Na drugoj strani u medijima se takođe mogu koristiti tuđi sadržaji, ali uz obavezno navođenje izvora i priznavanje tuđeg autorskog prava. Ako profesionalni novinar to čini bez odobrenja on krši standard profesionalne etike koji zabranjuje plagiranje.

Dakle, svo izveštavanje koje u javnom komuniciranju samostalno obavljaju građani svakako za rezultat ima etabliranje i jačanje građanskog novinarstva kao ozbiljnog konkurenta profesionalnom. Međutim, sve rečeno još ne daje odgovor na pitanje postavljeno u naslovu ovog rada: Da li će profesionalno novinarstvo

zbog toga biti zamenjeno građanskim? Na prvi pogled bi se moglo odgovoriti – da. Jer, blogovi, forumi, diskusije u društvenim mrežama i objave na Tviteru, Jutubu, Snepčetu... potiskuju u drugi plan upotrebu klasičnih medija. Ruku pod ruku sa tim oglasni prihodi od kojih žive mediji strmo opadaju a na digitalnim platformama rastu. Proizvodi građanskog novinarstva zadovoljavaju sve funkcije masmedija: informisanje, zabavu, infotejment, obrazovanje, itd. Ali, nesporna je činjenica da istovremeno nije posvećena ozbiljna pažnja slabostima i rizicima koji su se takođe već belodano pokazali u dosadašnjoj praksi građanskog novinarstva. Stoga ćemo na njih sada usmeriti kritičku pažnju.

Kao prvo, identitet komunikatora u građanskom novinarstvu je diskutabilan. Svakome ko upotrebljava internet poznato je da pošiljaoci poruka mogu sa sakriju ili falsifikuju svoj profil. Jer, na internetu komunikator sam konstruiše sopstveni lik i delo. On može netačno da predstavi svoj pol, uzrast, obrazovanje, zanimanje, lokaciju, interesovanje, itd. Dakle, nema garancije da je neku interesantnu informaciju poslao u opticaj pojedinac koji poznaje materiju, koji je bio na licu mesta, koji je pronašao nove činjenice, koji ima tačne podatke. Osim toga, učesnici masovnog samokomuniciranja u ulogu komunikatora/gr građanskog novinara mogu da postave svoju virtuelnu zamenu – avatara. U skladu sa rečenim, rizik da se pažnja pokloni nekompetentnom komunikatoru potpuno ostaje na polu primalaca informacija. Doduše, oni mogu da provere identitet komunikatora sistematskim praćenjem ili traganjem za njegovim likom upotrebom društvenih mreža ili internet pretraživača. Oprezni korisnici informacija moraju da investiraju vreme da urade sve ili ponešto od ovoga, ali opasnost od prevare ili zablude time nije definitivno odstranjena. Za razliku od amaterskog, profil profesionalnog novinara je unapred poznat, javan i za njega garantuje institucija u kojoj radi.

Drugo, uočeno je da mnoge informacije koje su proizvod građanskog novinarstva nisu od velikog interesa za javnost, odnosno, nisu u javnom interesu. Takvi su, na primer, blogovi u formi ličnih dnevnika u kojima se objavljuju nečije impresije o društvenim zbivanjima. Ozbiljni istraživači ovakve blogove i ne ubrajaju u građansko novinarstvo. Osim što se javno komuniciraju poruke od prevashodno privatnog interesa, mnoge od njih predstavljaju javni glas malih skupina, udruženja, nevladinih organizacija, klubova, itd., dakle boraca za uže, a ponekad i sebične interese. Naravno, u skladu sa pravom na slobodno izražavanje mišljenja to je potpuno legitimno i doprinosi komunikacionom pluralizmu. Građansko novinarstvo na taj način učestvuje u konstituisanju pluralizma javnih sfera. Ali, nad glavom njegovog korisnika visi opasnost da sebičan interes percipira kao opšti, da podleigne jednostranom informisanju pa i propagandi. U profesionalnom novinarstvu opasnost od jednostranog informisanja treba da spreči jedno od „zlatnih pravila“ izveštavanja – uvek daj reč i drugoj strani u predmetu vesti. Međutim, nabrojane slabosti postoje i prilikom korišćenja profesionalnog novinarstva. Ali, institucije za masovno komuniciranje vode računa o svojoj misiji izveštavanja prevashodno

o događajima od interesa za javnost i one imaju mehanizme da odmere, propuste ili odbace informacije nekih nosilaca parcijalnih interesa. Zakonima je medijima zabranjeno da objavljuju informacije koje podstiču na nasilno rušenje ustavnog poretka, terorizam i nasilje, rasnu, versku i etničku netrpeljivost, koje ugrožavaju „senzibilnu publiku“, itd. Sve to se ne može obezbediti na internetu i društvenim mrežama. U profesionalnom novinarstvu u selekciji se promenjuju procedure poznate kao gejtkiping, frejming, uspostavljanje agende javne debate, i druge. Pošto o javnom interesu nikada ne postoji konsenzus, dobro je što se građansko novinarstvo pojavljuje kao korektiv profesionalnog. Ali, da bi ga učinkovito korigovalo i građansko novinarstvo mora da dostigne kvalitet profesionalnog, javnog komuniciranja. Za sada to nije slučaj. Naprotiv, poruke građanskog novinarstva uglavnom idu tragom zbivanja i javnih debata koje su prvo nametnuli institucionalizovani mediji.

Treće, rekli smo već da su novinari amateri slobodni strelci. To znači da ne rade u okruženju redakcijske grupe i da stoga ne podležu nikakvoj internoj niti eksternoj, institucionalizovanoj kontroli. Odsustvo nadzora svakako je blagotvorno za postizanje veće slobode izražavanja a na to, kao što smo takođe rekli, pozitivno reaguju primaoci informacija. Ali, nepostojanje kontrole je istovremeno normativna praznina koja se može iskoristiti i na rđav način. Usamljen, a često i anonimn, komunikator u građanskom novinarstvu uvek može da zloupotrebi svoju autonomiju. Po sopstvenom nahodjenju može u javni prostor da pošalje dezinformacije, da širi glasine i tračeve, da svoju maštu i fantaziju predstavi kao činjenice, da izmišlja podatke koji mu idu u prilog, itd. Sve su to opasnosti kojima su izloženi primaoci informacija. I što je još gore, u javnom prostoru zasnovanom oko kompjuterskih mreža, ne postoje ni ustanove ni mehanizmi koji bi građane zaštitili od štetnih posledica. Odbrambeni mehanizam se opet svodi na sposobnost samih primalaca poruka da obave njihovu kontrolu i/ili da ih odbace. U profesionalnom novinarstvu glasine teško prolaze jer se ovoj vrsti informacija nikako ne može utvrditi izvor, a bez njega one ne mogu da budu verodostojne. Ukoliko medijima i profesionalnim novinarima pođe za rukom da proture dezinformaciju, realno je da će brzo biti raskrinkani i demantovani. U prvom redu to će uraditi drugi profesionalni novinari i mediji jer je i to u skladu sa zadatkom profesije da služi javnosti. Komunikator dezinformacija u profesionalnom polju novinarstva gubi ugled, poverenje a često i posao. Činjenice i podaci koje objavljuju mediji i profesionalni novinari moraju da budu provereni (i to više puta), a ne plodovi mašte ili pretpostavke. Kao što ćemo kasnije pokazati, ovaj kvalitet može da bude najveći kapital profesionalnog novinarstva u borbi za opstanak.

Četvrto, već opisani rizici od građanskog novinarstva belodano pokazuju da se u njemu ne vodi mnogo računa o etici. Prevariti ili dovesti u zabludu primaoca informacije u svakom slučaju je nemoralno. To isto važi za saznanje da mnogi blogeri menjaju sadržinu ili brišu ranije informacije iz arhive. Indirektno, ako to rade jasno je da su prethodno poslali u javni prostor informacije sa netačnim sadržajem

i da ih se naknadno odriču. Medijske institucije ne smeju da postupaju tako. Dakle, komunikatori u građanskom novinarstvu su etični u onoj meri u kojoj su takvi kao ličnosti, kao nosioci društvenih uloga u svakodnevnom životu. Međutim, od kada postoje ljudi su skloni padu, to jest moralnom posrnuću radi postizanja nekog cilja. O tome je već u biblijsko vreme govorila sentenca: „Ne pogani čoveka ono što na usta ulazi, nego ono što iz njih izlazi“. U informacionom dobu, ova ljudska mana dobila je intrigantan naziv – „govor mržnje“. Poslenici građanskog novinarstva po pravilu ne znaju za postojanje Etičkih kodeksa novinarske profesije u kojima su sadržane najvažnije uzanse o pristojnom ponašanju u javnom komuniciranju i prema publici. Problem nije u tome što građani te dokumente nemaju, nego što ne poznaju u njima dogovorena pravila pa ni ne razmišljaju o njihovoj primeni radi uvažavanja digniteta drugih ljudi. S druge strane, profesionalni novinari dužni su da se pridržavaju kodeksa profesionalne etike. U mnogim medijima taj dokument dobijaju u ruke pri stupanju na posao i potpisom potvrđuju da će ga poštovati. Postoje i nacionalni Etički kodeksi novinarstva kao ishod samoregulacije slobode izražavanja medija i novinara. Oni predstavljaju standarde za ponašanje profesionalnih novinara i usmereni su protiv nemoralnih poteza koje smo opisali. O primeni kodeksa profesionalne etike staraju se Saveti za medije (ili štampu) i strukovna udruženja uz podršku javnosti.

Peta slabost građanskog novinarstva kao posledica već iznetih mana je odsustvo odgovornosti za javnu reč. Za medije i profesionalne novinare to je normativni zahtev koji se obezbeđuje primenom zakona, profesionalne etike i javne osude. Jer, kao što je govorio doajen srpskog novinarstva Predrag Milojević, javna reč je kao skalpel. U rukama lekara on ima lekovito dejstvo: u rukama besprizornih postaje sredstvo za masakriranje, vređanje i ponižavanje drugih ljudi. Ako putem javnog izveštavanja profesionalni mediji nanesu štetu statusu, ugledu i časti pojedincima, grupama, organizacijama i preduzećima, primeniće se sankcije. One obuhvataju plaćanje odštetete, objavljivanje odgovora, demantija i ispravke pa i zatvaranje medija. Nabrojane sankcije ne mogu da se primene u građanskom novinarstvu. Ono struji virtuelnim prostorom, iz teško dohvatljivih izvora koji odašilju ogroman broj informacija. Tehnički je moguće da se utvrdi sa kojeg kompjutera ili digitalne platforme je krenula informacija koja nekome nanosi štetu, ali sankciju (ako je predviđena u zakonima) je gotovo nemoguće primeniti. Pravnici nisu u stanju da definišu odgovornost za javnu reč u masovnom samokomuniciranju, jer se tada sukobljavaju sa univerzalnim ljudskim pravom na slobodno izražavanje mišljenja. Osim toga, nacionalni zakoni ne mogu da se primene ukoliko se komunikatori građanskog novinarstva oglašavaju iz inostranstva. Najveća kazna za ignorante bilo kakve odgovornosti u građanskom novinarstvu jeste mogućnost da i oni sami budu izloženi istoj vrsti poruge ili pretrpe štetu od drugih, jednako slobodnih ali i neodgovornih komunikatora. U ovom pogledu profesionalno novinarstvo je uvek, u principu, mnogo odgovornije.

Šesta slaba tačka građanskog novinarstva je mogućnost da se tim putem izvedu plaćene propagandne ili PR kampanje. Poznato je da se uz pomoć softvera ili plaćenih komunikatora – botova – mogu hvaliti ili blatiti javne ličnosti, stranke, preduzeća, sve društvene institucije uključivši i one iz civilnog sektora, itd. Sa druge strane, opet uz nadoknadu, mnoge javne i selebriti ličnosti kao i ustanove naduvavaju svoju popularnost i reputaciju preko navodno ogromnog broja pratilaca, fanova, pristalica... Zbog toga savremeni izvođači kampanja obožavaju komandu „podeli“ (share) na personalnim kompjuterima. Opisane kampanje su ređa i lako prepoznatljiva pojava u javnom komunikacionom prostoru koja može da izazove i bumerang efekt. Mnogo suptilnije je nevidljivo korumpiranje pojedinaca koji se oglašavaju kao građanski novinari, koje je najviše prisutno u blogosferi. Neki blogeri su hvalili proizvode i usluge, pa su im proizvođači poslali pokloni i novčane nagrade. Drugi su unapred sklopili tajne dogovore da obavljaju isti posao za finansijsku nadoknadu, pa su na taj način stekli značajane prihode. U oba slučaja trguje se poverenjem publike u blogere kao nezavisne komunikatore koji ne podležu pritisku države, političkih aktera i vlasnika novca (Lowrey, 2006). Putem medijskih institucija takođe se mogu sprovesti plaćene propagandne i PR kampanje. Ali ovakvi sadržaji su jasno označeni i uvek odvojeni od proizvoda profesionalnog novinarstva. Ne možemo se zakleti da nema korumpiranih profesionalnih novinara koji će za nadoknadu u svoje poruke ugrađivati interese onih koji ih plaćaju. Međutim, oni tada čine težak prekršaj profesionalne etike. Korumpiranost po pravilu dovodi do izbacivanja novinara iz medija i profesionalnih udruženja. Time je njihova karijera u ovom društvenom polju zapečaćena, a to je sankcija koji dosta dobro štiti profesionalno novinarstvo od iskušenja korupcije.

Dakle, građansko novinarstvo nije ostvarenje idealnog tipa praktikovanja slobode izražavanja mišljenja i rasprostiranja informacija. Ipak, sve uočene i analizirane slabosti koje se zanemaruju ne zaustavljaju za sada njegov silovit razmah. Ali, one su dovoljan razlog da na kraju rasprave ponudimo neočekivan odgovor na pitanje postavljeno u naslovu. Autor veruje da građansko novinarstvo neće u skorjoj budućnosti pobediti u konkurenciji sa profesionalnim. Štaviše, rizici i nedostaci građanskog novinarstva mogu da postanu razlog da se građani u sve većem broju ponovo okrenu informacijama koje su stvorili profesionalni novinari i medijske organizacije. Jer, videli smo da svakom pojedincu u masovnom samokomuniciranju preti opasnost da ga informiše lažan komunikator; da bude doveden u zabludu ili prevaren informacijama koje nisu proverene, koje su poručene i plaćene; da pretrpi uvrede i štete za koje nema nikakve moralne niti pravne satisfakcije, itd. Medijski pismeni ljudi kao učesnici u građanskom novinarstvu znaju za ove opasnosti. Oni koji su samo kompjuterski pismeni postaju najlakovernije žrtve. Međutim, svaki učesnik u savremenom masovnom samokomuniciranju na internetu upoznaće, pre ili kasnije, rizike građanskog novinarstva, a što je najgore, uglavnom i prvo na osnovu ličnog iskustva. Autor smatra da će kumulirani efekat loših strana građanskog



novinarstva, na koje smo ukazali, biti mnogo veći nego gubitak poverenja, kao što se desilo profesionalnom. Jednostavno, građani će se naći pred izborom: da po inerciji sasvim veruju neprofesionalnim komunikatorima ili da svoje slobodno vreme arče na dugotrajnu proveru njihovog identiteta i kvaliteta ogromne ponude informacija iz građanskog novinarstva. Mnogo racionalnije i pouzdanije je, a uštedeće dosta vremena, ako se ponovo okrenu profesionalnim komunikatorima i njihovim institucijama koje kao onlajn platforme lako mogu da kontrolišu, nagrađuju ili kažnjavaju. Naravno, transparentnost, kvalitet, etičnost i odgovornost su samo načelne prednosti profesionalnog novinarstva u odnosu na građansko. Da bi one postale prednosti na osnovu kojih će novinarska profesija preživeti i u informacionom društvu, potrebno je da se svi njeni principi ostvare u praksi. Ponuđeni, i za sada usamljeni zaključak ovog autora, oslanja se i na dobre strane masovne upotrebe IC tehnologije. Sve ono što je bilo i ostalo loše u profesionalnom novinarstvu mnogo lakše će se otkrivati, ispravljati i/ili odstranjivati kroz javnu konverzaciju slobodnih ljudi koji samokomuniciraju na mnogobrojnim digitalim platformama kojima su ovladali.

#### REFERENCE:

- Bell, D., *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, New York, 1973.
- Carpentier, N., *Media and Participation-A site of ideological-democratic struggle*, Intellect: Bristol, 2011.
- Carr, N. *The Shallows: What the Internet is Doing to Our Brains*, W.W.Norton: New York, 2010.
- Deuze, M., „Journalism and the web: an analysis of skills and standards in an online environment“, *International Communication Gazette*, 61 (5), 1999, str. 337–390.
- Fukuyama, F., „The End of History and the last Man“, *Free Press*, New York, 1992.
- Giddens, A., „The Consequences of Modernity“, *Polity Press*, Cambridge, 1995.
- Gillmor, D., *We the Media: Grassroots Journalism by the people, for the people*, O'Reilly Media: Sebastopol, 2006.
- Kastels, M., *Moć komunikacija*, Clio, Beograd, 2014.
- Liotar, Ž. F., *Postmoderno stanje*, Bratstvo-jedinstvo, Novi Sad, 1988.
- Lowrey, W., „Mapping the journalism-blogging relationship“, *Journalism*, 7 (4), 2006, str. 477–500.
- Mc Quail, D. *Journalism and Society*, Sage, London, 2013.
- Nip, J., „Exploring the second phase of public journalism“, *Journalism Studies*, 7 (2), 2006, str. 212–236.
- Radojković, M., „Mogućnost uspostavljanja civilnih masovnih medija u Srbiji“, *Političke sveske*, god. VIII, broj 1 IPS: Beograd, 1997, str. 229–241.
- Rheingold, H., *The Virtual Community: Homesteading on the electronic frontier*, MIT Press, Cambridge, 2000.
- Rosen, J., „Questions and Answers about Public Journalism“, *Journalism Studies*, 1(4), 2000, str. 679–694.
- Rus-Mol, Š & Keršner, A. J., *Novinarstvo*, Clio, Beograd, 2005.

Miroljub Radojković

## WILL CITIZEN JOURNALISM REPLACE PROFESSIONAL JOURNALISM?

### ABSTRACT

Information and communication technology is causing substantial social changes. One of them is evaporation of professions centered on collecting, saving and disseminating information. These activities are faster and more reliable by the use of IC technology networked into Web 2.0 making men power obsolete. Since the most practiced communication on the internet is conversation, which Castells (2014) calls mass self-communication, the profession of journalism is threaten too. Hand in hand with the media, journalists were privileged to collect, gate keep and publish information of public interest in XX century. Using the digital gadgets citizens of today can, by their own choice, discover, share and publish information which in many cases was neglected by professional journalists. In the same way citizens are able to criticize, supplement and deconstruct information produced by the media and their staff. Therefore, a myth of internet as a *technology of freedom of communication* rose. At the same time, grows a worry that citizens participating into amateur journalism will make journalism profession disappear.

Citizen's activism in public communication is well established fact. Theory was able to map those practices as: 1) public journalism; 2) participative journalism; 3) interactive journalism and 4) blogosphere. Taken together, these activities are put under the common denominator – „citizen journalism“. Therefore it is important to analyze its advantages and disadvantages in order to give a true prognosis about the future of professional journalism.

Because of social changes in information society the general trust in media and journalists decreases all around the world. People have realized that professional journalists are under the pressure of various power centers and believe that only citizen journalists are able to publish information independently. They are free to communicate news and comments regardless if power centers agree or not. Therefore, blogs, forums and discussions on social networks replace mass media use on the mass scale. However, there is far less attentions paid to the risks of citizen journalism visible till now as well. Those are: anonymity of senders, direction to the private interests, plagiarism, deleting and changing of the posts published before, absence of the accountability for the public word, ignoring of ethic and hidden financing. In the long term these bad facets of citizen journalism could bring about the loss of its credibility too. Paradoxically, as more and more citizens will be realizing these shortcomings, mainly by personal experience, they could make a rational choice. They could turn back to the professional journalists and their institutions. If so happens, the profession of journalism will survive in information society despite all pessimistic predictions.

**Key words:** internet, public communication, journalism profession, citizen journalism

**Veselin Kljajić\***

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

**Marko Nedeljković\*\***

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## PERSPEKTIVE PREDUZETNIČKOG NOVINARSTVA U SRBIJI\*\*\*

U raspravama o budućnosti novinarstva već godinama potencira se potreba za prilagođavanjem tzv. digitalnom dobu, a razloga je mnogo. Sve teža finansijska situacija u tradicionalnim medijima i sve manje mogućnosti za zaposlenje u njima primoravaju novinare da tragaju za novim mogućnostima za zaradu, a neretko i da napuštaju novinarstvo i okreću se profitabilnijim poslovima. Istovremeno, dolazi do ekspanzije interneta i novih medija, koji su već postali ogroman resurs, pritom neuporedivo jeftiniji od svih tradicionalnih medija. Kada se tome doda i činjenica da je strategija finansiranja profesionalnih medija koja se zasniva na klasičnom oglašavanju u najvećem broju slučajeva postala finansijski neodrživa, kao i da je kao posledica toga ugrožena i nezavisnost tradicionalnih medija, jasno je zašto je traganje za novim modelima poslovanja postalo imperativ u stručnim, ali i akademskim raspravama. Komunikaciona revolucija dovela je i do toga da novinari više nisu primorani da se isključivo oslanjaju na podršku velikih medija kao što se to tradicionalno očekuje, pa se kao očekivana posledica takvog stanja javila i ideja o konceptu preduzetničkog novinarstva kao jednom od mogućih načina za prilagođavanje novinara digitalnom dobu i suprotstavljanje ekonomskoj realnosti novinarske profesije.

---

\* Elektronska adresa za korespondenciju: veselin.kljajic@fpn.bg.ac.rs

\*\* Elektronska adresa za korespondenciju: marko.nedeljkovic@fpn.bg.ac.rs

\*\*\* Rad je nastao u okviru projekta „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“, koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije (evidencioni broj: 179076).

### *Koncept preduzetničkog novinarstva*

Termin „preduzetničko novinarstvo“ (entrepreneurial journalism) prvo se pojavio u akademskim raspravama u SAD, a ukazivao je na potrebu da novinari i medijski profesionalci sve više deluju kao preduzetnici i svojim inovacijama redefinišu novinarsku profesiju i tako odigraju važnu ulogu u rešavanju krize u medijskoj sferi.<sup>1</sup> Koliko je ta ideja ozbiljno shvaćena najbolje svedoči činjenica da su je prihvatile i mnoge obrazovne institucije koje sve veću pažnju posvećuju inovacijama u novinarstvu, a dobar primer je Fakultet za novinarstvo Gradskog univerziteta u Njujorku (The City University of New York's Graduate School of Journalism), koji je još 2011. godine osnovao Tov-Najt centar za preduzetničko novinarstvo (The Tow-Knight Center for Entrepreneurial Journalism) i prvi master program preduzetničkog novinarstva. Profesor Džejms Brajner (James Breiner), inače ekspert upravo za preduzetničko novinarstvo, tvrdi da revolucionarne promene koje preoblikuju novinarstvo iziskuju i traganje za novim modelima finansiranja, ali i odgovorom na nove zahteve tržišta, a da u tom poduhvatu veoma značajnu ulogu imaju i škole novinarstva. „Njihovi programi preduzetničkog novinarstva pokušavaju da identifikuju nove i održive biznis modele, da stvaraju nove novinarske alate, a studente nauče novim veštinama i podstaknu nove medijske inicijative.“<sup>2</sup> Među onima koji su podržali ovu ideju nalaze se i ugledni stručnjaci za onlajn novinarstvo, kao što su Džef Džarvis (Jeff Jarvis), Džej Rozen (Jay Rosen) i Den Gilmor (Dan Gillmor).

Koncept preduzetničkog novinarstva podrazumeva pokretanje novih medijskih projekata na webu jednog ili više udruženih novinara ili medijskih profesionalaca, sa ciljem da ti projekti postanu finansijski održivi i profitabilni, pa samim tim obezbede i samozapošljavanje novinara. Često se takvi poduhvati nazivaju i „novinarski startup projekti na webu“ (Journalistic Online Start-Ups), kao što to čine istraživači sa Rojtersovog instituta za studije novinarstva pri Univerzitetu u Oksfordu, ali se oni suštinski svode upravo na koncept preduzetničkog novinarstva. Imajući na umu da je reč o projektima na kojima radi mala grupa medijskih profesionalaca ili čak samo jedan koji za izvesne poslove angažuje eksterne saradnike i stručnjake, jasno je da su u pitanju mali onlajn mediji koji su uglavnom lokalnog karaktera ili su fokusirani na usko specifičnu nišu. Razlozi za pokretanje ovakvih projekata kreću se od potrebe za većom slobodom u izveštavanju, do potrebe da se pronalaze nove mogućnosti za zaradu u medijskoj sferi jer tradicionalni mediji ne nude zadovoljavajuće uslove, mogućnost za zaposlenje ili pak zadržavanje radnog

1 Kate Nacy and Stephan Russ Mohl, *Novinar kao preduzetnik*, Evropska opservatorija za novinarstvo, 2012. Dostupno preko: [/rs.ejo-online.eu/novi-mediji-i-web-2-0/novinar-kao-preduzetnik](http://rs.ejo-online.eu/novi-mediji-i-web-2-0/novinar-kao-preduzetnik) (pristupljeno 15. oktobra 2015).

2 James Breiner, *How J-schools are helping students develop entrepreneurial journalism skills*, The Poynter Institute, 2013. Dostupno preko: [www.poynter.org/news/mediawire/213701/how-j-schools-are-helping-students-develop-entrepreneurial-journalism-skills/](http://www.poynter.org/news/mediawire/213701/how-j-schools-are-helping-students-develop-entrepreneurial-journalism-skills/) (pristupljeno 25. septembra 2015).

mesta. Zato stručnjak za preduzetničko novinarstvo Mark Brigs (Mark Briggs) i ističe da novinari moraju da budu mnogo više preduzetnički nastrojeni ukoliko žele da opstanu u novinarstvu u budućnosti. „Naučite da volite poslovni deo vašeg biznisa. Izveštaj o novčanim tokovima, prodaja, predlozi za oglašavanje, to su stvari koje će nam omogućiti da se bavimo onim što želimo u budućnosti.“<sup>3</sup>

Nije teško zaključiti da će ovaj koncept biti posebno značajan za mlade novinare, čije će karijere sve više zavisiti od znanja i veština koji su neophodni za kvalitetan rad na vebu, odnosno sposobnosti da osmisle i pokrenu profitabilne veb projekte koji će u osnovi i dalje podrazumevati novinarski rad, tj. pisanje tekstova i kreiranje multimedijalnih sadržaja. Specifičnost preduzetničkog novinarstva je u tome što uspeh tih projekata više neće zavisiti samo od novinarskih kompetencija, već i od njihovih preduzetničkih, pa i menadžerskih sposobnosti. To znači da „novinari preduzetnici“ za razliku od tradicionalnih novinara moraju da preuzmu više uloga na sebe i da istovremeno deluju i kao veb novinari, i kao preduzetnici, ali i kao menadžeri sopstvenog sajta. Iako na prvi pogled to može delovati kao previše ambiciozan poduhvat za jednu osobu, Brigs ističe da je to i te kako moguće. „Nije vam potrebna poslovna diploma da biste pokrenuli projekat na vebu (startup). Sve što vam treba je otvorenost ka novim idejama i inicijativama, kreativan pristup u rešavanju problema i neka bazična znanja o osnovama. I mnogo energije za naporan rad“.<sup>4</sup> Međutim, on takođe ističe da „su vam potrebni drugi ljudi koji će vam pomoći da realizujete svoju ideju i zadovoljite osnovne predušlove za pokretanje i vođenje biznisa“<sup>5</sup>.

Iz svega toga se može zaključiti da su tri bazične grupe kompetencije koje presudno utiču na uspeh medijskih projekata na vebu sledeće:

- Teorijsko i praktično poznavanje veb novinarstva;
- Znanja iz oblasti preduzetništva na vebu i definisanja biznis modela;
- Znanja iz oblasti produkcije i vođenja veb sajtova.

Bez ovih znanja i veština većina medijskih projekata na vebu biće već u startu osuđena na propast ili će za ispravljanje početnih propusta biti potrebno mnogo vremena i sredstava. Čak i kada određena inicijalna ideja ima odličan potencijal, odsustvo samo jednog od ova tri elementa u najvećem broju slučajeva usloviće neuspeh, bez obzira na to da li je u pitanju pogrešno definisan biznis model, nedovoljno kvalitetan sadržaj ili loše osmišljen i vođen veb sajt. Stoga će u nastavku ukratko biti predložen svaki od ova tri elementa, što će olakšati i razumevanje koncepta preduzetničkog novinarstva i njegove specifičnosti u odnosu na tradicionalno poimanje novinarskih zaduženja. Samim tim biće predložene i ključne

3 Mark Briggs, *Entrepreneurial Journalis: How to build what's next for New*, Sage, London, 2012, str. 183.

4 *Isto*, str. 176.

5 *Isto*.

razlike između novinara preduzetnika i novinara tradicionalnih medija, a na značaj razumevanja tih razlika ukazuje i Den Gilmore kada celo osmo poglavlje svoje knjige *Mediaactive* naziva „Preduzetnici će spasiti novinarstvo, a vi možete biti jedan od njih“ („Entrepreneurs Will Save Journalism, and You Could Be One of Them“). Gilmore, naime, tvrdi da je „preduzetniško budućnost novinarstva“<sup>6</sup>, aludirajući na činjenicu da su se vremena značajno promenila. „Preduzetnička, startup kultura se infiltrirala u novinarstvo u velikom stilu, jer ogroman broj ljudi pokušava nove stvari, i to uglavnom ne u velikim preduzećima, već u onim progresivnim, a sve to se dešava kao posledica činjenice da je eksperimentisanje u digitalnom dobu veoma jeftino. Iako će ta tranzicija biti haotična, već se krećemo ka novoj eri medija i novinarstva.“<sup>7</sup> Upravo zbog toga novinari digitalnog doba posebnu pažnju treba da posvete sticanju znanja koja će biti ključna za uspeh u budućnosti, a koja će ukratko biti predočena u nastavku.

### *Teorijsko i praktično poznavanje veb novinarstva*

Osnovna funkcija svakog medijskog projekta na vebu je kreiranje sadržaja za čitaoce, a kvalitetan „proizvod“ je osnovni preduslov da bi taj projekat bio uspešan. U tom smislu su novinarska znanja i veštine koje se stiču kroz formalno obrazovanje i praksu ogromna prednost školovanih novinara u odnosu na sve druge koji pokreću ovakve projekte, jer su oni već osposobljeni za profesionalan rad i kreiranje kvalitetnog sadržaja. Međutim, specifičnost rada na vebu ogleda se u tome što će oni, osim osnovnih novinarskih pravila i načela koja se primenjuju u tradicionalnim medijima, morati da budu upoznati i sa mnogim specifičnostima pisanja i uređivanja na vebu, od pisanja naslova za onlajn izdanja, preko korišćenja linkova i tagova u tekstu, pa sve do opremanja teksta multimedijalnim sadržajima koje neretko sam novinar i kreira. Naravno, nije dovoljno samo mehanički opremiti neki tekst videom, fotografijama ili nekim drugim sadržajem. „Da biste zadržali pažnju čitalaca, i obogatili razumevanje publike, od suštinske je važnosti da svaki sastojak u bogatom multimedijalnom sadržaju stoji baš tamo gde ima najviše smisla.“<sup>8</sup>

Osim toga, za novinara koji radi na vebu izuzetno su značajna i tehnička znanja i veštine, poput optimizacije sadržaja za pretraživače<sup>9</sup> i naprednog korišćenja sistema za upravljanje sadržajem (Content Management System), jer novinar sam objavljuje i grafički uređuje sadržaj koji je pripremio. Od novinara tradicionalnih medija se, poređenja radi, ne očekuje da poseduje takva znanja i ona nisu presudna za njegov uspeh, ali za novinara koji radi na vebu ona su jedan od ključnih faktora

6 Dan Gilmore, *Mediaactive*, Lulu.com, 2010, str. 109.

7 Isto, str. 110.

8 Ronald A. Yaros, „Mastering Multimedia“, *American Journalism Review*, Vol. 31, br. 4, str. 28–32.

9 Smernice za novinare koji žele da rade što bolju optimizaciju sadržaja za pretraživače dostupne su na sledećem linku: [www.journerdism.com/seo-tools-for-journalists/](http://www.journerdism.com/seo-tools-for-journalists/)

za uspeh jer će od toga u najvećoj meri zavisiti pozicija pojedinačnih tekstova i sajta na pretraživačima. O tome najbolje svedoči podatak da čak 91,5 odsto klikova završi na prvoj strani Gugl (Google) rezultata za određeni upit, a čak 32,5 odsto na prvom rezultatu pretrage<sup>10</sup>. Stoga je lako pretpostaviti kakav je epilog sajta koji se nalazi na drugoj, trećoj ili četvrtoj strani Gugl rezultata pri pretraživanju ključnih reči za oblast kojom se bavi. Odmah treba napomenuti i to da za sticanje svih tih novih veština nisu potrebne godine, već je u pitanju samo nadogradnja bazičnih novinarskih znanja i prilagođavanje digitalnim platformama. „Od svih veština koje su potrebne novinarima u digitalnom dobu, izveštavanje za veb bi trebalo da bude najlakše za usvajanje. Ne postoji nijedan novi koncept, nova terminologija ili softver. Razlika je samo u načinu razmišljanja i rada.“<sup>11</sup> Naravno, bez kvalitetnog sadržaja nema ni uspeha na vebu, bar kada su mali, preduzetnički sajtovi u pitanju, pa uprkos brzini koju donosi internet uvek treba imati na umu preporuku koju daje Ričard Krejg svim novinarima na internetu: „Budi prvi, ali uradi to dobro.“<sup>12</sup>.

### *Preduzetništvo na vebu i definisanje biznis modela*

Jedan od najvećih izazova za novinare koji pokreću svoje veb sajtove je pitanje kako monetizovati svoju preduzetničku ideju i sadržaj koji se kreira. Ono što svaki novinar u startu mora da prihvati jeste činjenica da kao inicijator medijskog projekta neminovno mora da prihvati i ulogu preduzetnika. Njegov posao više nije samo da kreira sadržaj, već i da razmišlja kako da od toga zaradi. Stoga je definisanje biznis modela, tj. načina na koji će sajt prihodovati novac jedan od ključnih zadataka pri osmišljavanju celokupne ideje, odnosno i pre pokretanja samog sajta. Tokom istraživanja novinarskih projekata na vebu u Zapadnoj Evropi, Nikola Bruno (Nicola Bruno) i Rasmus Klajs Nilsen (Rasmus Kleis Nielsen) došli su do zaključka da sve uspešne projekte karakterišu tri elementa:

- Mali i vrlo kontrolisani troškovi;
- Različiti izvori prihoda;
- Jasno definisana niša publika.<sup>13</sup>

Biznis model zavisi od mnogo faktora, a jedan od ključnih je potražnja, odnosno brojnost publike koja je zainteresovana za oblast i teme o kojima bi novinar pisao na svom sajtu. Ranije je već predočeno da mali sajtovi mogu da ostvare uspeh samo ako se opredele za usko specifičnu oblast, baš kao što su i novinari u redakci-

10 Podaci poslednjeg istraživanja kompanije Chitika koja se bavi istraživanjem onlajn tržišta, dostupni na: /chitika.com/google-positioning-value (pristupljeno 10. novembra 2015).

11 Mark Briggs, *Journalism 2.0: How to Survive and Thrive*, J-Lab and the Knight Citizen News Network, Philip Merrill College of Journalism 2007, str. 62.

12 Ričard Krejg, *Onlajn novinarstvo*, Clio, Beograd, 2005, str. 348.

13 Nicola Bruno and Rasmus Kleis Nielsen, *Survival is Success: Journalistic Online Start-Ups in Western Europe*, Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 2012, str. 99.

jama po pravilu specijalizovani za određeni resor, pa je primarni cilj pri pokretanju sajta pronaći nedovoljno iskorišćene tržišne niše u kojima ima prostora za zaradu. „Sajtovi specijalizovani za jednu temu tvrde da odgovaraju na potrebu čitalaca da dobiju dubinsko pokrivanje određene teme. Publika koja prati usko specijalizovane niše oseća se zapostavljeno od strane mainstream štampe, jer ona, po njihovoj proceni, ne uspeva da obezbedi doslednu i sveobuhvatnu pokrivenost date teme. Kao odgovor na takvo stanje, novinari preduzetnici nastoje da popune tu prazninu i zadovolje potrebu te publike za dubinskim istraživanjem usko specifičnih niša.“<sup>14</sup> Dakle, od krucijalne je važnosti, kako Mark Brigs ističe, „pronaći nišu i iskoristiti je na način na koji to niko drugi ne može. Dajte svojim klijentima ili publici realnu vrednost u zamenu za njihovo vreme i novac“.<sup>15</sup> Olakšavajuća okolnost u traganju za profitabilnim nišama je činjenica da se analiza potražnje može vrlo uspešno sprovesti zahvaljujući mnogobrojnim besplatnim onlajn alatima i servisima, kao što su „Google Keyword Planner“<sup>16</sup>, koji predstavlja alat za prikaz Gugl pretraga po ključnim rečima, ili „Google Trends“<sup>17</sup> koji prikazuje sezonske pretrage ključnih reči. Već korišćenjem ovih servisa novinar vrlo pouzdano može zaključiti koliko je interesovanje publike za oblasti i teme o kojima razmišlja. Međutim, to je samo polazna tačka pri određivanju biznis modela, jer će eventualna zarada zavisiti i od mnogih drugih faktora, a najbitniji su brojnost proizvoda i usluga iz oblasti pisanja, broj potencijalnih oglašivača i njihova ekonomska snaga, broj drugih subjekata koji su zainteresovani za teme o kojima se piše (fondacije, organizacije, državne institucije...), kao i jačina i brojnost konkurencije. Nije teško zaključiti da najveća šansa za uspeh i zaradu postoji ukoliko je ponuda proizvoda i usluga dobra, potražnja za temama o kojima se piše velika, a konkurencija mala. Tada je situacija poprilično jasna, pa bi različite vrste i modeli oglašavanja i pretplate čitalaca na sadržaj bili u osnovi biznis modela. Međutim, čak ni vrlo nepovoljni rezultati ovakve analize ne moraju nužno značiti da veb sajt nema potencijal, već da treba razmotriti neke druge biznis modele. Takva je, primera radi, situacija sa portalima koji su posvećeni istraživačkom novinarstvu, koji gotovo nikada ne zarađuju od klasičnog oglašavanja, već od pretplate ili projektnog finansiranja. Stoga je ključni zadatak novinara da odredi odgovarajući model finansiranja za svoju preduzetničku ideju, a u tom kontekstu treba razmotriti najčešće biznis modele koji se uočavaju u praksi. To su sledećih sedam modela<sup>18</sup>:

1. Klasično oglašavanje, odnosno prodaja oglasnog prostora, tj. banera ili linkova;
2. Subscription model, tj. pretplata na celokupan medijski sadržaj;

14 Lara Setrakian and Kristin Nolan, *The Rise of The Single Subject Platform*, News Deeply & The Tow Center for Digital Journalism at Columbia University, 2013. Dostupno preko: towcenter.org/the-rise-of-the-single-subject-platform/ (pristupljeno 21. oktobra 2015).

15 Mark Briggs, *Entrepreneurial Journalis: How to build what's next for New*, o. c., str. 168.

16 Nalazi se na sledećoj adresi: [adwords.google.com/ko/KeywordPlanner/Home](https://adwords.google.com/ko/KeywordPlanner/Home)

17 Nalazi se na sledećoj adresi: [/www.google.com/trends/](https://www.google.com/trends/)

18 Navedeni modeli finansiranja izdvojeni su na osnovu analize primera iz prakse, o kojima će biti reč i prilikom navođenja konkretnih primera u nastavku rada.



3. Freemium model, koji podrazumeva da je bazični sadržaj sajta dostupan besplatno, ali se premijum sadržaji kao što su analize ili istraživački tekstovi naplaćuju;
4. Affiliate model, koji se bazira na uzimanju određenog procenta od konkretnih akcija posetilaca, kao što je realizovana kupovina određenog proizvoda ili rezervacija određene usluge preko sajta;
5. Projektno finansiranje, bilo da je reč o finansiranju iz državnog budžeta ili grantova fondacija ili organizacija;
6. Ekspertiza, koja podrazumeva da novinari posredstvom sajta sebe grade kao stručnjaka za određena pitanja, što im može donositi posrednu korist jer će zahvaljujući tome biti angažovani na određenim poslovima iz date oblasti, kao što su predavanja, savetovanje, kreiranje sadržaja za određene klijente, itd.;
7. Donacije, koje se obično koriste kao sekundarni ili dodatni izvor prihoda, ali nekada mogu biti vrlo korisni pri prikupljanju početnih sredstava za pokretanje projekta, pa su sve popularnije i tzv. crowdfunding platform poput Kikstartera (Kickstarter)<sup>19</sup>.

Na kraju treba napomenuti da opredeljenje za određeni biznis model ne znači nužno zanemarivanje drugih vidova zarade. „Poruka iz prakse je da niša sajtovi moraju da odu dalje od klasičnog oglašavanja i pretplate ako žele da opstanu. Mnogi stoga proširuju svoje poslovne modele uključujući uživo praćenje događaja, pretplate na pojedinačne tekstove ili jednostavno sami finansiraju svoj projekat. I iznad svega, uočava se tendencija da se marketing u velikoj meri ignoriše, što obezbeđivanje finansijskih sredstava čini još većim izazovom“.<sup>20</sup> Uostalom, u praksi se sve češće praktikuje kombinovanje različitih načina prihodovanja, ali je jedan model uvek dominantan. Taj dominantni model obezbeđuje održivost projekta pa je njegovo osmišljavanje najveći izazov u startu, dok su svi drugi uglavnom samo dodatni načini da se zaradi, ali ne i dovoljni da bi sajt funkcionisao. Takođe treba istaći da se biznis modeli mogu menjati tokom vremena, prilagođavajući se razvoju samog sajta. Tako je iluzorno očekivati da bilo koji projekat u startu zarađuje od prodaje oglasnog prostora zbog male posećenosti sajta u prvom periodu nakon pokretanja, ali bi to mogao da postane primaran izvor prihoda ako sajt posle izvesnog vremena dostigne značajan broj posetilaca. U svakom slučaju, novinar u svakom trenutku mora vrlo precizno da zna šta je njegov biznis model, jer to presudno određuje kakav sadržaj bi trebalo da dominira, kako bi sajt trebalo da izgleda i kako da se vodi.

19 Globalna crowdfunding platforma, dostupna na adresi [www.kickstarter.com](http://www.kickstarter.com)

20 Kristin Nolan and Lara Setrakian, *Reveling in the Single-Subject Model: The Future of Journalism, Unbundled*, The Tow Center for Digital Journalism at Columbia University, 2013. Dostupno preko: [towcenter.org/reveling-in-the-single-subject-model-the-future-of-journalism-unbundled/](http://towcenter.org/reveling-in-the-single-subject-model-the-future-of-journalism-unbundled/) (pristupljeno 5. oktobra 2015).

### *Produkcija i vođenje veb sajta*

Još jedna *differentia specifica* preduzetničkog novinarstva jeste činjenica da novinar ima vrlo aktivnu ulogu u izradi i vođenju veb sajta koji pokreće. Iako su za izradu i dizajn sajta najčešće zaduženi programer i dizajner, sem u slučaju kada se kupuje već izrađen „template“, novinar ima vrlo bitnu ulogu u procesu izrade sajta jer njegov izgled (stručno: dizajn korisničkog interfejsa), i osećaj koji korisnici imaju na sajtu (eng.: user experience) imaju veliki uticaj na uspešnost celog projekta. Osim toga, dizajn sajta bi trebalo prilagoditi biznis modelu, što implicira da je uloga novinara neophodna jer je biznis model samo njemu poznat. Česta greška pri izradi novih sajtova je to što se oni prave isključivo za posetioce sajta, a ne i za one koji će biti primarni izvor prihoda, kao što su oglašivači, partneri i drugi subjekti koji imaju interes da budu prisutni na samom sajtu. Tako će, primera radi, sajt koji računa na zaradu od oglašivača i sajt koji bi trebalo da zarađuje od pretplate korisnika izgledati značajno drugačije. U prvom slučaju novinar mora vrlo precizno da predvidi prostor za standardizovane dimenzije banera na svom sajtu, dok u drugom slučaju nije opterećen rezervacijom prostora za banere već mu je jedini imperativ da sajt bude maksimalno prilagođen potrebama korisnika, tj. da bude „user friendly“.

Nakon izrade sajta i njegovog lansiranja, novinar ima vrlo aktivnu ulogu i u razvijanju sajta, a jedan od ključnih zadataka u tom kontekstu je razumevanje scenarija korišćenja, odnosno kretanja korisnika kroz sajt i prilagođavanje informacione arhitekture tom scenariju. Scenario korišćenja u slučaju njuz portala je vrlo jednostavan jer posetioci dolaze na sajt da bi se informisali i za njih je najbitnija preglednost i jednostavno pretraživanje vesti i drugih sadržaja. Međutim, ako je cilj da se ostvari konkretna akcija, kao što je rezervacija ili kupovina, scenario korišćenja je znatno komplikovaniji i zahteva mnogo razrađeniju strukturu sajta i povezivanje stranica koje će obezbediti zadovoljavanje potreba ili rešavanje problema korisnika, a samim tim i ostvarivanje finalnog cilja. Dobar primer za to je kupovina patika za trčanje na specijalizovanom sajtu. Korisnik svoju pretragu za idealnim patikama započinje na Gugl pretraživaču i zahvaljujući dobrom pozicioniranju specijalizovanog sajta u rezultatima pretrage odlazi na isti i pokušava da reši svoje dileme. Već na naslovnoj strani sajta mora postojati rubrika ili kategorija koja jasno ukazuje na to da je na njoj moguće pronaći sve potrebne odgovore. Na toj rubrici se zatim nalaze tekstovi i analize koje rešavaju pojedinačne dileme, kao što je pitanje kakve patike birati za trčanje na tvrdoj, a kakve za trčanje na mekoj podlozi, kakve za profesionalno, a kakve za rekreativno trčanje, itd. Kada je uz pomoć povezanih stranica posetilac konačno rešio sve svoje dileme, na samom kraju mu se nudi i mogućnost kupovine patika koje idealno zadovoljavaju njegove potrebe. U slučaju da se kupovina izvrši, sajt uzima procenat od realizacije. Dakle, scenario korišćenja u ovom slučaju počinje pretragom na Gugl pretraživaču, a završava se kupovinom ili rezervacijom na specijalizovanom sajtu. Da bi do toga došlo, informaciona arhitektura sajta mora biti

osmišljena tako da od prvog do poslednjeg koraka vodi posetioca do finalnog cilja, a to znači da mora da bude usklađena sa misijom sajta, željenom funkcionalnošću i lakom navigacijom<sup>21</sup>. Već iz ovog primera se može zaključiti koliko je novinarima preduzetnicima potrebno novih znanja i veština koje prevazilaze novinarske okvire da bi monetizovali svoju ideju. Stoga ne čudi što Erik Rajs (Eric Ries) tvrdi da je upravo učenje najbitniji faktor za napredovanje novih projekata.<sup>22</sup>

### *Preduzetničko novinarstvo u Srbiji*

Iako je koncept preduzetničkog novinarstva još uvek nedovoljno poznat u Srbiji, primeri novinara koji samostalno ili udruženo pokreću svoje sajtove iz godine u godinu sve su brojniji. Međutim, najveći problem u njihovim preduzetničkim poduhvatima predstavlja činjenica da su od tri prethodno navedene kompetencije uglavnom usvojili samo prvu, tj. poznavanje specifičnosti veb novinarstva, pa čak i taj aspekt samo delimično. Zbog toga su mnogi od tih sajtova ugašeni pre nego što je za njih javnost i saznala, jer početni entuzijazam vrlo brzo nestane usled finansijske neodrživosti. Neki pozitivni pomaci uočavaju se tek u poslednjih godinu ili dve, ali samo zahvaljujući vrlo retkim primerima koji su u startu pokrenuti sa jasnom idejom o tome šta bi bio najpogodniji biznis model, bar na početku, i u kom pravcu treba razvijati sajt. Čak se ni sudbina tih projekata još uvek ne može predvideti, ali su oni svakako otišli korak dalje u odnosu na svoje prethodnike. Ohrabruje činjenica da je samo tokom poslednje godine pokrenuto nekoliko projekata koji su bazirani na potpuno drugačijim biznis modelima, što je prvi nagoveštaj da novinari polako postaju svesni da za uspeh na vebu nisu dovoljna samo novinarska znanja i veštine.

Tako je, primera radi, sredinom ove godine pokrenuta nezavisna mreža lokalnih internet portala pod krovnom nazivom mojkras.rs, a posebno je zanimljiv primer jednog od ukupno pet sajtova koliko ih je u ovom trenutku u okviru mreže. U pitanju je lokalni informativni portal pancevo.mojkras.rs, koji od pokretanja potpuno samostalno vodi novinarka Violeta Jovanov Peštanac, koja je zahvaljujući ovom sajtu već posle nekoliko meseci počela da prihoduje novac, i to pre svega gradeći sebe kao eksperta za kreiranje sadržaja i izveštavanje na vebu što joj je donelo brojne angažmane i mimo matičnog sajta<sup>23</sup>. To je za sada tipičan primer zarade koja se zasniva na ekspertizi kao biznis modelu, sa indicijama da se prihodi ostvaruju i putem klasičnog oglašavanja u budućnosti. Ovo je posebno interesantan primer jer je Violeta Jovanov Peštanac punih 20 godina radila u tradicionalnim medijima, ali je usled sve teže finansijske situacije u istim odlučila da uplovi u preduzetničke vode i pokrene lokalni njuz portal.

21 Louis Rosenfeld and Peter Morville, *Information Architecture*, O'Neill, Sebastopol, 1998, str. 11.

22 Eric Ries, *The Lean Startup*, Crown Business, New York, 2011, str. 54

23 Svi detalji u vezi sa ovim projektom dobijeni su putem intervju sa Violetom Jovanov Peštanac tokom istraživanja ove teme.

Ove godine pokrenut je još jedan zanimljiv projekat, kao rezultat ideje dve novinarkе, Marije Misite i Ljupke Simović<sup>24</sup>, koje su pokrenule novinsku agenciju „Rakurs“ sa ciljem da informišu javnost o životima ljudi na lokalnu. Iako je u pitanju inovativan pristup jer video-priloge objavljuju isključivo na Jutjub (Youtube) kanalu, projekat je dobio podršku Ministarstva kulture i informisanja i tako postao primer projektnog finansiranja iz državnog budžeta.

Nedavno je sa radom počeo i portal krik.rs, koji je pokrenula grupa novinara koji se bave istraživačkim novinarstvom, a finansira se od donacija stranih institucija i fondacija. Iako je „Krik“ (Mreža za istraživanje kriminala i korupcije) zvanično registrovan kao neprofitna nevladina organizacija, portal krik.rs je po načinu rada tipičan primer portala koji se bavi istraživačkim novinarstvom. Sličan je slučaj i sa portalima Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (cins.rs) i Balkanske istraživačke mreže (birnsrbija.rs), jer se svi bave istraživačkim novinarstvom, a biznis model im se bazira na projektnom finansiranju od strane stranih institucija i fondacija. Jedan od najuspešnijih primera novinarskog preduzetništva u Evropi je takođe portal koji se bavi istraživačkim novinarstvom, francuski Medijapart (mediapart.fr), na koji po svom usmerenju podsećaju sva tri prethodno pomenuta domaća portala. Kada je reč o biznis modelima, razlika je u tome što se Medijapart finansira isključivo od pretplate čitalaca.<sup>25</sup>

Kao primer domaćeg sajta koji je takođe proizvod preduzetničke ideje, a bazira se na Affiliate modelu finansiranja može se navesti specijalizovani portal trcanje.rs<sup>26</sup>, dok se lokalni portal juznevesti.com značajnim delom bazira na klasičnom oglašavanju, ali koristi i projektno finansiranje. Ova dva sajta pokenuta su znatno ranije u odnosu na sve prethodno navedene, pa se može reći da se nalaze među pionirima preduzetničkog novinarstva u Srbiji.

### *Perspektive daljeg razvoja*

Kada je reč o razvoju preduzetničkog novinarstva, može se reći da ono generalno prolazi kroz tri osnovne faze:

1. Faza pokretanja medijskih projekata bez prave strategije, koju karakteriše pokretanje sajtova bez jasne predstave o tome kako ih pravilno osmisliti, voditi i monetizovati;
2. Faza usvajanja koncepta preduzetničkog novinarstva, tokom koje novinari polako postaju svesni da je za uspeh potrebno mnogo više od novinarskih

24 Svi detalji u vezi sa ovim projektom dobijeni su putem intervjua sa Marijom Misitom i Ljupkom Simović tokom istraživanja ove teme.

25 Projekat je pokrenut 2008. godine i do sada je obezbedio više od 100.000 pretplatnika.

26 Svi detalji u vezi sa ovim projektom dobijeni su putem intervjua sa osnivačem sajta Veroljubom Zmijancem tokom istraživanja ove teme.

znanja i veština, ali i dalje ne poseduju dovoljno znanja o preduzetništvu na webu i produkciji veb sajtova.

3. Faza konsolidacije ovog koncepta, tokom koje novinari preduzetnici pokreću projekte svesni svih aspekata koje prethodno moraju da razmotre i definišu da bi sa većom sigurnošću mogli da računaju na eventualni uspeh.

Može se reći da je preduzetničko novinarstvo u Srbiji trenutno na prelazu između prve i druge faze, što znači da je pred nama dug put do značajnijeg samozapošljavanja novinara na webu, ali ohrabruje činjenica da već danas postoje sajtovi koji su tipični primeri novinarskog preduzetništva, a imaju solidnu perspektivu.

Olakšavajuće okolnosti koje bi mogle da ubrzaju razvoj ovog koncepta u našoj zemlji su sve izraženiji trend selidbe oglašivača na veb, sve veći broj fondacija i institucija koje finansijski podržavaju ovakve projekte, kao i nove odredbe Zakona o javnom informisanju i medijima koji je usvojen 2014. godine<sup>27</sup>, a po kojima su samostalni onlajn mediji upisani u Registar medija dobili mogućnost da konkurišu za projektno finansiranje iz državnog budžeta. Ovi faktori svakako će stvoriti znatno pogodnije okolnosti za pokretanje novih medijskih projekata na internetu i dodatno ohrabriti novinare da tragaju za alternativnim vidovima zapošljavanja u medijskoj sferi.

S druge strane, najveći nedostatak je činjenica da ne postoje programi u okviru formalnog obrazovnog sistema koji se bave ovom tematikom, a koji bi obučili novinare za pokretanje sopstvenih medijskih projekata na webu jer su znanja i veštine iz oblasti onlajn novinarstva, veb preduzetništva i produkcije sajtova najbitniji resurs za sve koji planiraju ovakve poduhvate. Posebno ako se zna da svi novinari preduzetnici u startu moraju da prihvate osnovno pravilo samozapošljavanja u onlajn novinarstvu, a to je, kao što je na konkretnim primerima i predloženo, strategija „one man show“.

U svakom slučaju, preduzetničko novinarstvo će definitivno biti sve veća šansa za mlade novinare da započnu svoje karijere i izbore se za svoje mesto na medijskoj sceni u godinama koje slede, a za novinare koje su svoje karijere započeli u tradicionalnim medijima predstavljajući moguću alternativu. Ako se u obzir uzme i činjenica da se trend ekspanzije onlajn medija neće zaustaviti, kao i da će oni iz godine u godinu postajati primaran izvor informisanja za sve veći broj ljudi jer je „digitalna budućnost novinarstva neizbežna“<sup>28</sup>, onda je jasno da će razvoj preduzetničkog novinarstva u Srbiji biti sve aktuelnija tema u periodu koji je pred nama.

27 Zakon je dostupan na sledećoj adresi: [www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/zakon-o-javnom-informisanju-i-medijima.pdf](http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/zakon-o-javnom-informisanju-i-medijima.pdf)

28 Ken Doctor, *Newsonomics: twelve new trends that will shape the news you get*, St. Martin's Press, New York, 2010, str. 4.

## BIBLIOGRAFIJA

- Dan Gillmor, *Mediaactive*, Lulu.com, 2010.
- Eric Ries, *The Lean Startup*, Crown Business, New York, 2011.
- Jeff Jarvis, *What Would Google Do?*, Harper Collins Publishers, New York, 2009.
- Jeff Kay and Stephen Quinn, *Funding Journalism in the Digital Age*, Peter Lang Publishing, New York, 2010.
- James Breiner, *How J-schools are helping students develop entrepreneurial journalism skills*, The Poynter Institute, 2013. Dostupno preko: [www.poynter.org/news/mediawire/213701/how-j-schools-are-helping-students-develop-entrepreneurial-journalism-skills/](http://www.poynter.org/news/mediawire/213701/how-j-schools-are-helping-students-develop-entrepreneurial-journalism-skills/)
- Ken Doctor, *Newsonomics: twelve new trends that will shape the news you get*, St. Martin's Press, New York, 2010.
- Kristin Nolan and Lara Setrakian, *Reveling in the Single-Subject Model: The Future of Journalism, Unbundled*, The Tow Center for Digital Journalism at Columbia University, 2013. Dostupno preko: [towcenter.org/reveling-in-the-single-subject-model-the-future-of-journalism-unbundled/](http://towcenter.org/reveling-in-the-single-subject-model-the-future-of-journalism-unbundled/)
- Kate Nancy And Stephan Russ Mohl, *Novinar kao preduzetnik*, Evropska opservatorija za novinarstvo, 2012. Dostupno preko: [rs.ejo-online.eu/novi-mediji-i-web-2-0/novinar-kao-preduzetnik](http://rs.ejo-online.eu/novi-mediji-i-web-2-0/novinar-kao-preduzetnik)
- Lara Setrakian and Kristin Nolan, *The Rise of The Single Subject Platform*, News Deeply & The Tow Center for Digital Journalism at Columbia University, 2013. Dostupno preko: [towcenter.org/the-rise-of-the-single-subject-platform/](http://towcenter.org/the-rise-of-the-single-subject-platform/)
- Louis Rosenfeld and Peter Morville, *Information Architecture*, O'Neill, Sebastopol, 1998.
- Mark Briggs, *Entrepreneurial Journalis: How to build what's next for New*, Sage, London, 2012.
- Mark Briggs, *Journalism 2.0: How to Survive and Thrive*, J-Lab and the Knight Citizen News Network, Philip Merrill College of Journalism, 2007.
- Mike Ward, *Journalism Online*, Focal Press, Oxford, 2002.
- Nicola Bruno and Rasmus Kleis Nielsen, *Survival is Success: Journalistic Online Start-Ups in Western Europe*, Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 2012.
- Ričard Krejg, *Onlajn novinarstvo*, Clio, Beograd, 2005.
- Ronald A. Yaros, „Mastering Multimedia“, *American Journalism Review*, Vol. 31, br. 4, str. 28–32.

**Veselin Kljajić**  
**Marko Nedeljković**

## PERSPECTIVES OF ENTREPRENEURIAL JOURNALISM IN SERBIA

### ABSTRACT

Numerous problems in the traditional media and the difficult financial situation in which journalists are, increasingly force media professionals to seek new business models to survive in the media sphere. Traditional financing strategies of professional journalism based on the classic advertising is shaken from the roots by the expansion of the Internet and the Social media, therefore, the need to explore new revenue opportunities in the media is more often mentioned in discussions about the future of journalism. Thus, the concept of „entrepreneurial journalism“ often appears in recent years, which basically indicates the need for journalists to act as entrepreneurs, and to run their own media projects on the Web independently or in association with other media professionals. This is particularly important in the case of young journalists, because their careers will more depend on the ability to develop and launch a small, but profitable web projects. Therefore, many universities in the United States have already included courses in entrepreneurial journalism in their study programs, and the number of universities in Western Europe that follow their footsteps is slowly increasing. In Serbia, as in the whole region, this concept is still relatively unknown, so the aim of this study is to emphasize the basic elements of this concept, new journalistic competencies that it entails, but also the perspectives its development in our country.

**Key words:** online journalism, entrepreneurial journalism, new media, multimedia content, digital age, entrepreneurship on the Internet.





POGLAVLJE VI

SOCIJALNA POLITIKA  
I SOCIJALNI RAD U  
REGIONALNOM I GLOBALNOM  
KONTEKSTU



Ana Čekerevac

Mira Lakićević

Natalija Perišić

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka\*

## REFORMA POLITIKA OBRAZOVANJA I SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA KAO PRETPOSTAVKE SOCIJALNOG RAZVOJA SRBIJE

### OBRAZOVANJE I SOCIJALNO UKLJUČIVANJE KAO PRETPOSTAVKE SOCIJALNOG RAZVOJA

*Ako planirate godinu dana unapred, zasejte pirinač; ako planirate deceniju unapred, zasadite drveće; ako planirate čitav vek unapred, obrazujte ljude.*

Kineska poslovice

Investiranje u obrazovanje najbolja je investicija, kako za pojedinca, tako i za društvo u celini. Otuda se za obrazovanje izdvajaju značajna sredstva iz bruto društvenog proizvoda u svim zemljama Evrope i sveta. Iz godine u godinu, ta sredstva se povećavaju, u zavisnosti od ekonomskih mogućnosti zemlje i gotovo da nema države u svetu koja se prema obrazovanju ne odnosi kao prema značajnoj pretpostavci ekonomskog i socijalnog prosperiteta, kao i ublažavanja socijalnih nejednakosti i smanjenja rizika od siromaštva.

Obrazovanje, pored toga što je jedna od najvećih vrednosti društva, utiče i na kvalitet života pojedinca na mnogo načina. Osobe sa niskom kvalifikacijom imaju slabije šanse za zapošljavanje, a samim tim i nepovoljniji materijalni status, u većem su riziku od socijalne isključenosti i siromaštva. Otuda je obrazovanje područje socijalne politike posebno značajno za sve zemlje članice EU i ne samo za njih. Ono je zauzelo posebno mesto u evropskim strateškim dokumentima, poput *Evrope 2020*, gde se eksplicitno navode strateški ciljevi u ovoj oblasti: da najmanje 40% osoba starosti od 30 do 34 godine treba da bude visoko obrazovano; da prevremeno napuštanje sistema

\* E-mail: ana.cekerevac@fpn.bg.ac.rs; mira.lakicevic@fpn.bg.ac.rs; natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

obrazovanja i obuke treba da bude manji od 10% stanovništva određenog uzrastra itd.<sup>1</sup> Statistika obrazovanja prati nekoliko značajnijih obeležja, kao što su: troškovi, odnosno sredstva koja se izdvajaju iz BDP-a za sve nivoe obrazovanja, kvalitet obrazovanja, zaposleni kadrovi, odnosno nastavno osoblje, stopa obuhvata određene generacije na različitim nivoima obrazovanja i efikasnost obrazovanja.<sup>2</sup>

### *Troškovi obrazovanja*

Na nivou EU28, povećano je učešće BDP-a za obrazovanje u javnom sektoru sa 4,9% 2006. godine na 5,3% 2011. godine. Države u kojima se izdvaja najveći procenat od BDP-a za obrazovanje u 2011. godini su Danska 8,8%, Malta 8% (koja ima sistem obrazovanja sličan bivšim socijalističkim zemljama), zatim slede skandinavske zemlje 6,8% (Švedska, Norveška i Finska). Rumunija i Bugarska su iste godine izdvajale ispod 4%. Od zemalja u našem okruženju najviše sredstava izdvaja Slovenija 5,7% od BDP-a, što je nešto malo više (0,3%) od proseka EU, dok se u Hrvatskoj izdvaja 4,2%; u Bugarskoj, kao što smo naveli, 3,8%, Rumuniji 3,1%, Mađarskoj 4,7, Italiji 4,3 i ex-socijalističkim zemljama: Češkoj Republici 4,5; Slovačkoj 4,1; Poljskoj 4,9. Srbija za obrazovanje izdvaja oko 5%, što je neznatno nešto manje od proseka EU28.<sup>3</sup>

Rashodi po učeniku u EU rastu sa nivoom obrazovanja, tako da u osnovnom obrazovanju iznose 5.851 evra, u srednjem 6.837 evra, a na višem i visokom 9.947 evra. U Republici Srbiji su 2012. godine javna izdvajanja u osnovnom obrazovanju po učeniku iznosila 2.449 evra i 2.224 evra u srednjem obrazovanju. Ulaganja po učeniku su realno oko tri puta manja u Republici Srbiji nego u EU. Važno je napomenuti da alokacija rashoda po učeniku u Srbiji ne sledi očekivani obrazac rasta sa nivoima obrazovanja, te otvara prostor za dalja unapređenja efikasnosti obrazovanja preraspodelom resursa unutar sektora obrazovanja.

### *Kvalitet obrazovanja*

Obrazovni sistem u Srbiji ostvaruje niže ishode u odnosu na međunarodni prosek. Analiza obrazovnih postignuća petnaestogodišnjaka u Srbiji na osnovu ispitivanja PISA<sup>4</sup> pokazala je da su rezultati učenika iz Srbije značajno niži u odnosu na OECD

1 Europe 2020: [ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm), text of the Strategy, pp. 5-6 (Pristupljeno 15. septembra 2015).

2 Standarde za međunarodne statistike u oblasti obrazovanja postavile su tri međunarodne organizacije: Zavod za statistiku UNESCO-a, OECD i Eurostat. U ovom radu koristimo njihove zvanične podatke.

3 *EU in the World 2014*, A statistical portrait, Eurostat, Statistical Books, EU, 2014, pp. 56.

4 Baucal A., Pavlović D., *Nauči me da mislim, nauči me da učim*, Analiza podataka PISA 2009, Institut za psihologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu, Centar za primenjenu psihologiju, 2010, str. 37-55.

prosek, kao i u odnosu na druge evropske zemlje (osim Bugarske i Rumunije). Ipak, obrazovna postignuća učenika iz Srbije su se popravila u periodu od 2006. do 2012. godine. U domenu čitalačke pismenosti prosečna postignuća u 2012. godini su bila viša za 45 poena u odnosu na 2006. godinu, dok je manji napredak ostvaren u domenima naučne i matematičke pismenosti (14 poena iz matematike i devet u domenu nauke). Pored toga, napredak je ostvaren i u smislu smanjenja procenta učenika koji nisu dostigli nivo funkcionalne pismenosti – sa 52% koliko je bilo 2006. godine u domenu čitalačke pismenosti na 33% u 2012. godini.<sup>5</sup>

Obrazovna struktura stanovništva Srbije je nepovoljna. Na osnovu Popisa stanovništva iz 2011. godine, 2% stanovnika starijih od deset godina je nepismeno (žena je pet puta više nego muškaraca); 11% stanovništva starijeg od 15 godina ima nepotpuno osnovno obrazovanje; 20,8% samo osnovno i 48,9% stanovništva srednje obrazovanje. Samo 16,2% stanovništva ima završeno više, odnosno visoko obrazovanje.<sup>6</sup>

Prosek učenika koji su završili prvi nivo osnovnog obrazovanja u 27 zemalja članica EU školske 2009/2010. bio je 25,9% učenika. Znatno iznad tog proseka, preko 30% zabeležen je u Luksemburgu (35,0%), Norveškoj (33,3%), Holandiji (33,0%), dok je najmanje bilo u Mađarskoj (18,2%), zatim, Bugarskoj (19,8), Rumuniji (19,2%), Hrvatskoj skoro kao kod nas (20,6%), Sloveniji (25,1) i Makedoniji (28,6%).<sup>7</sup>

Učešće stanovništva sa nižim obrazovanjem u Srbiji je vrlo visoko. Godine 2012. ono je iznosilo 41,6% uzrasta od 18 do 24 godine, što je značajno više nego u drugim državama u našem regionu. Na primer u Makedoniji ovo učešće iznosi 17,3%, u Bugarskoj 12,7%, Mađarskoj 11,3%, a u drugim susednim zemljama još i manje, kreće se u rasponu od 4,3% koliko je zabeleženo u Hrvatskoj do 4,4% u Sloveniji.<sup>8</sup> Zanimljiv je podatak da se u nekim zemljama u okruženju u periodu od 2010. do 2012. godine, blago smanjuje učešće stanovništva sa nižim obrazovanjem, među kojima je i Srbija (Bugarska, Rumunija, Slovenija i Makedonija), dok se u ostalima beleži porast od 0,2 do 1,1 %.

Postoje značajne regionalne razlike u Srbiji u pogledu nivoa obrazovanja. Prema rezultatima Popisa 2011. godine u gradskim sredinama ima oko 23%, a u vangradskim svega 6% osoba sa višim ili visokim obrazovanjem, dok je odnos obrnut u pogledu učešća osoba sa osnovnim obrazovanjem, jer u gradskim sredinama je ta stopa oko 23%, a u vangradskim sredinama oko 51%. Poređenje

5 Drugi Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Srbiji, septembar, 2014, str. 151–154.

6 Ovo su podaci iz Izveštaja o razvoju Srbije 2012, str. 169. Podaci o učešću visokog obrazovanja građana uzrasta 30–34 godine se razlikuju, tako se u Strategiji razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine navodi da je nešto manje od 23% građana sa visokim obrazovanjem, što je znatno više nego što su podaci popisa (16,3%).

7 Eurostat, European social statistics, pp. 105.

8 RZS (Anketa), Eurostat (2012-Q3). Detaljnije o ovome u Izveštaju o razvoju Srbije 2012, str. 179.

različitih regiona u Srbiji dodatno ukazuje na velike regionalne razlike u pogledu stepena obrazovanja stanovništva (razlike korespondiraju sa razlikama u stepenu ekonomske razvijenosti regiona).

Nivo obrazovanja stanovništva zemalja članica EU značajno je poboljšao u poslednjih trideset godina. Podaci o školskoj spremi takođe pokazuju da, u 2011. godini, blizu četiri petine (79,5%) EU27 populacije uzrasta od 20 do 24 godine imalo je srednju stručnu spremu.

S druge strane, 13,5% mladih uzrasta od 18 do 24 (15,3% muškaraca i 11,6% žena) imalo je niže srednje obrazovanje i više nisu u obrazovanju i obuci u 2011. godini. Strateški cilj EU je da smanji ove stope na manje od 10% do 2020. godine. Ovaj nivo je već postignut u 2011. godini u jedanaest zemalja članica EU. U poređenju sa evropskim prosekom od 15% onih koji su privremeno prekinuli školovanje, Srbija je sa svojih 30% pred ozbiljnim izazovom.

Srbija sa učešćem visokog obrazovanja od 24,7% u poređenju sa EU, kao i zemljama u okruženju, je na niskom nivou. Niže učešće od Srbije imaju: Makedonija, Hrvatska, Slovačka i Rumunija. U 27 zemalja EU, učešće visokog obrazovanja iznosi 35,5%, veće učešće ima Poljska 36,9% i Slovenija 39,4%.<sup>9</sup>

Interesantni su rezultati nekih empirijskih istraživanja o obrazovanju ženske populacije. Skoro sedam od deset stanovnika EU smatra da žene nemaju kapacitete da postanu naučnice visokog nivoa, pokazalo je istraživanje francuskog instituta Opinion vej (Opinion Way), što jasno ukazuje na prisustvo predrasuda. Istraživanje je sprovedeno u Nemačkoj, Velikoj Britaniji, Španiji, Francuskoj i Italiji za fondaciju L'Oréal (L'Oréal). Na pitanje šta nedostaje ženama da bi postale vrhunske naučnice, svaki četvrti ispitanik odgovorio je da je to samopouzdanje, svaki peti je dao odgovor: profesionalna mreža i takmičarski duh, a skoro svaki sedmi da im nedostaje ambicija i svaki osmi da imaju manjak interesovanja za nauku. Prema mišljenju ispitanika, zanimanja koja najviše odgovaraju ženama su poslovi u društvenom sektoru (38%), komunikacijama (20%), jezicima (13%).<sup>10</sup> Žene su inače brojnije u populaciji studenata, jer na 100 studenata dolazi 124 žene u EU – 27, a iznad ovog proseka su Latvija (168,4), Slovačka (148,4), Švedska (146,3), a najmanje zastupljenih studentkinja u odnosu na muškarce imaju Litvenštajn (59,3), Kipar (85,6), Grčka (99,4). Što se zemalja u regionu tiče najpovoljniju situaciju ima Slovenija (137,2), zatim slede Mađarska (129,9), Hrvatska (128,9), Bugarska na nivou evropskog proseka (124,8) i Makedonija (111,1).<sup>11</sup>

Distribucija statističkih podataka o učešću žena sa osnovnim obrazovanjem u Srbiji i zemljama u regionu pokazuje da su sve zemlje daleko ispod vrednosti koje su ostvarile visoko razvijene zemlje EU. U zemljama našeg regiona procenat se kreće od

9 *Ibidem*, str. 180–181.

10 [www.academlink.com/blog/view/26289/evropljani-smatraju-da-zene-nisu-za-nauku](http://www.academlink.com/blog/view/26289/evropljani-smatraju-da-zene-nisu-za-nauku) (Pristupljeno 10. septembra 2015).

11 *European social statistics*, Eurostat, 2013, pp. 111.

47,8 (koliko ima Crna Gora) do 48,9% (koliko ima BiH). Srbija je 2010. godine imala 48,6 % žena sa završenom osmogodišnjom školom, isto koliko je imala i Hrvatska. Redosled je drugačiji kada se posmatra procenat žena sa završenim srednjim i visokim obrazovanjem. Kod srednjeg nivoa obrazovanja nema drastičnijih odstupanja, dok je razlika evidentna kada se upoređuje procenat žena sa visokim obrazovanjem. U Švedskoj, na primer taj procenat iznosi 60%, dok se u našem regionu procenat kreće u rasponu od 48% (koliko ima Albanija) do najviše 58% koliko je zabeleženo u Sloveniji. Srbija ima 55,3% žena sa visokim obrazovanjem (podatak iz 2009. i 2010. godine), nešto manje ima Hrvatska (55,0%), zatim Crna Gora (54,3%), Albanija (48%) i Bosna i Hercegovina odmah posle Slovenije (55,9%).<sup>12</sup>

Obrazovni nivo radno aktivnog stanovništva (15–64) u Srbiji je nizak: oko 27% osoba nema završeno osmogodišnje osnovno obrazovanje ili ima završeno samo osmogodišnje osnovno obrazovanje, a više od polovine (56,4%) ima završeno srednje obrazovanje.

Značajan broj mladih ljudi je istovremeno i van procesa obrazovanja i obuke. Osobe koje su rano prekinule obrazovanje su osobe uzrasta od 18 do 24 godine koje su završile osnovno obrazovanje ili kratke (u trajanju do dve godine) programe srednjeg obrazovanja i koje nisu uključene u obrazovanje i sistem obuke. U Srbiji broj mladih koji nisu zaposleni, nisu u obrazovanju, niti su uključeni u obuke se smanjivao u periodu 2011–2013 i u 2013. godini je iznosio oko 140 hiljada (25,3% od ukupnog broja mladih uzrasta 18–24 godine).

Nema preciznih podataka o osipanju dece iz obrazovnog sistema u Srbiji. Prema Strategiji razvoja obrazovanja Republike Srbije 2020, osipanje iz osnovnog obrazovanja se procenjuje na između 10 i 15% generacije, s tim što je ono značajno izraženije kod dece iz osetljivih društvenih grupa. Kada je reč o srednjem obrazovanju procene o ranom napuštanju školovanja kreću se od 8 do čak 30 odsto.

Mali broj odraslih uključen je u programe celoživotnog obrazovanja. Prema podacima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, samo 3,5% odraslih uzrasta od 25 do 64 godine učestvovalo je u programima obrazovanja i obuka u 2013. godini, dok je ovaj procenat skoro deset puta veći u Danskoj, Švajcarskoj, Finskoj, Švedskoj. U zemljama u regionu Slovenija ima visoko učešće zaposlenih osoba koje participiraju u celoživotnom obrazovanju – 18,1 %, što je dvostruko više nego što je prosek EU-27 (9,5%), dok ostale zemlje imaju slično kao i mi (Makedonija 3,6%), ili manje od nas u Bugarskoj samo 0,8%, Rumuniji 1,3%, Hrvatska 1,8% i Madjarska 2,6%.<sup>13</sup>

Iako je, prema podacima Ankete o obrazovanju odraslih, u 2011. godini 16,5% odraslih starosti 25–64 godine učestvovalo u programima obrazovanja, to je zna-

12 Kratak pregled 1. Nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji – uloga lokalnih samouprava, septembar, 2014, str. 60.

13 *European social statistics*, Eurostat, 2013, pp 126.

čajno niže od proseka zemalja EU, u kojima oko 41% odraslih učestvuje u nekom vidu obrazovanja i obuka.

Visoka nezaposlenost je i dalje veliki ekonomski i socijalni izazov za Srbiju i zemlje u regionu. Kosovo, sa nezaposlenošću na nivou od 43,5%; BJR Makedonija 31%; BiH i Srbija oko 25%, predstavljaju ekstremne slučajeve u Evropi u celini, a rangiraju se visoko i na globalnom nivou.

Prema publikaciji „Indikatori svetskog razvoja“ Svetske banke, mali broj zemalja u svetu ima stope nezaposlenosti više od 25%. Naročito obeshrabrujući problemi za region su nezaposlenost mladih i dugoročna nezaposlenost.

### *Korišćenje interneta*

Razvoj i masovna upotreba Interneta i drugih vidova informaciono-komunikacione tehnologije menjaju način života i rada ljudi i osnovna su infrastruktura razvoja društva zasnovanog na znanju. Zbog svoje bazične uloge i značaja, razvoj Interneta i prateće IKT tehnologije zauzima centralno mesto u razvojnim strategijama i programima razvoja najvećeg broja zemalja, a posebno zemalja čiji se razvoj zasniva na inovativnosti i novim tehnologijama.

Kvalitet školskog obrazovanja kod nas nije funkcionalan i nije u skladu sa zahtevima savremene privrede, odnosno tržišta rada. Prema popisu iz 2011. godine, polovina (51%) stanovništva starijeg od 15 godina je kompjuterski nepismeno; 14,8% stanovništva delimično poznaje rad na računaru, dok je 34,2% kompjuterski pismeno.

Srbija u odnosu na prosek i pojedine članice Evropske unije i pored konstantnog napretka, još uvek zaostaje u načinu pristupa internetu.

U Srbiji je u 2011. godini samo 44% pojedinaca koristilo internet, što je značajno ispod proseka EU-27 (73%). Slično je i kod korišćenja interneta u domaćinstvima gde Srbija (41%) značajno zaostaje za prosekom EU-27 (73%) i ostalim zemaljama u regionu. Nešto bolja situacija je kod korišćenja interneta u preduzećima, ali i tu Srbija (97%) zaostaje za prosekom EU (99%), a bolja je samo od Rumunije (94%) i Bugarske (96%).

Na nivou visokog obrazovanja u Srbiji Bolonjski proces ulazi u osmu godinu implementacije, ali je sprovođenje ocenjeno, od strane studenata, profesora i tržišta rada, kao slabo.

Članice EU27 različito su rangirane u odnosu na broj studenata koje imaju. Školske 2009/2010 godine prosek je bio 18,4%, a iznad proseka imale su Grčka (29,4%), Slovenija (26,9%) i Litvanija (25,9). Najmanje studenata su zabeležile sledeće zemlje: Luksemburg (5,3%), Litvanija (11,1%) i Francuska (15,1%). Od zemalja u regionu najviše studenata imala je, kao što smo već naveli, Slovenija, zatim slede



Rumunija (22,7%), Makedonija (15,9%), Hrvatska (18,4%), Mađarska (18,2%).<sup>14</sup> U 27 zemalja članica EU 2010. godine bilo je oko 4.000 ustanova za visoko obrazovanje sa oko 20 miliona studenata. Najviše studenata ima u Nemačkoj, Velikoj Britaniji, Francuskoj i Poljskoj, dok Italija i Španija imaju samo 2/3 proseka EU-27.

Karakteristike nastavnog osoblja u Srbiji veoma su slične karakteristikama nastavnika iz drugih zemalja: pretežno su ženskog pola (66%), prosečne starosti od 43 godine, u 81% zaposleni s punim radnim vremenom i predaju u odeljenju sa 22 učenika u proseku. Razlike su najuočljivije u procentu nastavnika sa diplomom visokog obrazovanja (83% u Srbiji naspram 91% u drugim zemljama). Tipičan direktor u Srbiji radi u školi sa 555 učenika i 45 nastavnika u proseku, prosečne je starosti od 49 godine i u 55% je ženskog pola. Vidna razlika u odnosu na druge zemlje jeste u udelu direktora koji su zaposleni puno radno vreme bez rada u nastavi (99% naspram 62%), kao i zaposlenih puno radno vreme sa radom u nastavi (1% naspram 35%). Oko 70% nastavnika u Srbiji učestvovalo je u prethodnih 12 meseci u nekom od programa stručnog usavršavanja za nastavnike, naspram 90% koliko iznosi prosek za druge zemlje. Znatno više u odnosu na prosek drugih zemalja nastavnici iz Srbije učestvuju na obrazovnim konferencijama i seminarima (60% naspram 44%).

## REFORME POLITIKA OBRAZOVANJA

### *Karakteristike i tendencije razvoja obrazovanja u Evropi*

Ekspanzija obrazovnog sistema, posebno visokog obrazovanja, izražena je poslednjih pet decenija u Evropi, a zahtev za jednakim obrazovnim šansama podržavan je od svih slojeva društva. Obrazovanje se u dvadesetom veku etatizuje, ali na pragu 21. veka dolazi do radikalnog pomeranja ravnoteže u korist privatnog sektora.<sup>15</sup>

Poslednje decenije 20. veka javno obrazovanje je, zbog slabih rezultata, nediscipline i nasilja u pojedinim obrazovnim ustanovama doživelo rigorozne kritike u Velikoj Britaniji, Francuskoj i nekim drugim evropskim zemljama. Sve je više pristalica privatizacije obrazovnih ustanova, a rasprave o tome da li je bolje privatno ili javno obrazovanje postaju područje političkih sukoba u Velikoj Britaniji i Francuskoj. U većini evropskih zemalja smatra se da će podsticanje pluralizma u obrazovnim sistemima omogućiti kvalitetnije obrazovanje. S obzirom na komplementarnost privatnog i javnog obrazovanja u nizu visoko razvijenih zemalja, kao što su Francuska, Nemačka, Italija, Britanija i druge, u finansiranju privatnih škola učestvuje i država.

14 *Ibidem*, pp. 105.

15 Almond Gabrijel, Bingam Pael, Rasel Dalton, Kore Strom, *Komparativna politika danas, Svjetski pregled*, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, CEDEM, Podgorica, 2009, str. 243–303.

Postoji velika razlika među zemljama po obuhvatu učenika ili studenata privatnim obrazovanjem, pri čemu se procenat učenika koji pohađaju privatne škole stalno povećava<sup>16</sup>. Ovaj trend navodi neke autore da razmatraju privatizaciju kao podrivanje solidarnosti. Poznati američki naučnik Noam Čomski smatra da su komercijalizacijom obrazovanja „podriveni moralni principi, srušeno shvatanje solidarnost i saradnje, podrivena briga o drugima“<sup>17</sup>

Osim formalnom sve se više posvećuje pažnja, naročito u Velikoj Britaniji, Nemačkoj, Francuskoj i Švedskoj, neformalnom obrazovanju, odnosno obrazovanju odraslih.

Može se reći da u Evropi kada je u pitanju obrazovanje „postoje dve velike tradicije: britanska i kontinentalna, dok sama kontinentalna poznaje francusku (napoleonsku) i nemačku (humboltovsku) tradiciju. Svi ostali sistemi su kombinacija ovih elemenata“<sup>18</sup>. Sa željom da se obrazovanje učini efikasnim i produktivnim, preduzimaju se reforme na svim nivoima obrazovanja.

Ekspanzije obrazovanja u Velikoj Britaniji i povećanje državnih izdataka za ovu oblast,<sup>19</sup> nije dovela do iskorenjivanja klasnih razlika i smanjenja rodne i etničke razlike u dostupnosti obrazovanju<sup>20</sup>. Pitanja u vezi sa jednakošću obrazovnih mogućnosti ponovo su postala aktuelna. Obrazovni sistem Velike Britanije je složen tako da Severna Irska i Škotska imaju sopstvene školske sisteme različite od onih u Engleskoj i Velsu.

Univerziteti u Velikoj Britaniji, iako se oslanjaju na državna sredstva, imaju veliku autonomiju i postaju sve privlačniji za studente iz inostranstva. Donošenjem Zakona o reformi obrazovanja u Velikoj Britaniji 1988. godine otpočinje reforma obrazovnog sistema u ovoj zemlji. Ovim zakonom su uvedeni vaučeri kojima se plaća školarina u privatnim i javnim školama što im omogućava ravnopravnost.

Smatra se da je francuski obrazovni sistem impozantan istorijski spomenik koji omogućava zajednici da sačuva i prenese svoje kulturne vrednosti. „Građevina koju je Napoleon podigao kombinovala je obrazovanje na svim nivoima, od osnovne škole do poslediplomske stručne obuke, u jednu centralizovanu korporaciju: carski univerzitet“<sup>21</sup>. Centralizovani carski univerzitet opstaje i u savremenim uslovima. Ministar prosvete i dalje kontroliše nastavne programe, kriterijume za izbor i napredovanje nastavnika i učenika. Višem obrazovanju pristup obezbeđuje završena gimnazija, što i dalje omogućava srednjoj klasi, za koju je zamišljena, da nastavi obrazovanje. Prvi napor da se se integrišu potencijalni lideri iz imigrantskih

16 Čekerevac Ana, *Uporedna i međunarodna socijalna politika*, SDSR, Beograd, 1999, str. 213–217.

17 [www.socpolitika.ru/rus/social\\_policy\\_researchs/analytics/document10778\\_prints](http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_researchs/analytics/document10778_prints). 14. 8. 2009.

18 Dorđević Snežana, *Analize javnih politika*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2009, str 252.

19 „World Development Report 1991“, World Bank, Washington D. C. 1991.

20 Haralambos M. i M. Holborn, *Sociologija: Teme i perspective*, Golden marketing, Zagreb, 2002.

21 Almond Gabrijel, Bingam Pael, Rasel Dalton, Kore Strom, *Komparativna politika danas*, Svjetski pregled, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, CEDEM, Podgorica, 2009, str. 243–303.

zajednica u francuski sistem je uvođenje 2003. godine afirmativne akcije u škole u siromašnim područjima, pre svega u velikim gradovima.

„Sistem srednjeg obrazovanja na Zapadu ima tri različita smera. Jedan smer pruža opšte obrazovanje koje i vodi do stručnog osposobljavanja i zanimanja radničke klase. Drugi smer kombinuje stručno i akademsko obrazovanje. Većina mladih s ovoga smera zapošljava se na poslovima niže srednje klase. Treći smer koncentriše se na akademsko obrazovanje u gimnaziji (akademska srednja škola), koja predstavlja pripremu za univerzitetsko obrazovanje<sup>22</sup>.

Obrazovanje u Nemačkoj, kao i u nekim drugim zemljama, ima značajne posledice na stratifikaciju društva. U Nemačkoj učenici se posle od četiri do šest godina obrazovanja usmeravaju na nastavak školovanja na osnovu rezultata tako da je detetu već u najranijem uzrastu određena obrazovna budućnost. Pošto učenici idu u različite škole mešanje među njima svedeno je na minimum. Ako učenik postigne izuzetno dobar uspeh ima šansu da pređe u treći smer, odnosno u gimnaziju što mu omogućava upis na fakultet. Reforme koje su pokušavane više puta, sa ciljem smanjenja razlika u obrazovanju, nisu ukinule elitističku crtu. NDR je imala drugačiji obrazovni sistem jer se razvijao pod uticajem učenja klasika marksizma i socijalističke ideologije<sup>23</sup>. Pravo na obrazovanje je bilo jedno od osnovnih prava pa su učenici iz različitih socijalnih sredina pohađali iste škole, a ukoliko su završavali srednje obrazovanje mogli su da se upišu na univerzitate. Ujedinjenje Nemačke dovelo je do proširenja zapadnog obrazovnog sistema na istok, što znači da se vrlo usmereni obrazovni sistem širi. Nemačka je specifična po visokom stepenu autonomije univerziteta, ali država i dalje ima ulogu u utvrđivanju određenih standarda, što nemački obrazovni sistem razlikuje od britanskog.

Globalizacija i integracija evropskog tržišta rada dovela je do intenzivnog procesa merenja kvaliteta programa visokog obrazovanja u Evropi. Ovi procesi su nametnuli poređenje kvaliteta obrazovnog sistema sa drugim sistemima razvijenih zemalja, pre svega SAD.

Krajem 20. veka reforme su donele nove modele upravljanja i merenja rezultata rada na univerzitetima u Evropi. Meri se celokupna usluga visokog obrazovanja, a posebna pažnja je posvećena vrednovanju obrazovnog sistema od strane poslodavaca kod kojih su se zapošljavali svršeni učenici i studenti. Procenu kvaliteta rada fakulteta rade sami fakulteti, ali i domaći i strani eksperti, što je dovelo do korigovanja univerzitetskih planova i programa radi poboljšanja kvaliteta rada, zbog čega se i krenulo u reforme.

Evropski odgovor na niz problema u visokom obrazovanju kao što su: dugo studiranje, inertnost i sporost prilagođavanja univerziteta sve bržim promenama u savremenom svetu, rascepanost i nekompatibilnost nacionalnih sistema, pred-

22 Almond Gabrijel, Bingam Pael, Rasel Dalton, Kore Strom, *Komparativna politika danas*, Svjetski pregled, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, CEDEM, Podgorica, 2009, str. 243–303.

23 Čekerevac Ana, *Uporedna i međunarodna socijalna politika*, SDSR, Beograd, 1999, str. 213–217.

stavlja Bolonjska deklaracija<sup>24</sup>. Između ostalog, ona treba da sruši još jednu prepreku na putu ujedinjenja Evrope.

Juna 1999. godine ministri obrazovanja 29 evropskih zemalja dogovorili su se u Bolonji da otpočnu proces reforme svojih univerziteta. Rezultati tog procesa trebalo bi da budu konvergentni sistemi visokog obrazovanja u Evropi.<sup>25</sup>

U zajedničkom saopštenju evropskih ministara obrazovanja piše da je „Evropa znanja široko prihvaćena kao nezamenljivi faktor društvenog i ljudskog rasta i neizostavna komponenta konsolidacije i obogaćenja evropskog građanskog prava uz svest o zajedničkoj pripadnosti istom društvenom i kulturnom prostoru.“<sup>26</sup>.

Bolonjskoj deklaraciji prethodila je Sorbonska deklaracija od 25. maja 1998. godine koja je stavila naglasak na centralnu ulogu univerziteta u razvoju kulturne dimenzije Evrope i istakla stvaranje Evropske zone visokog obrazovanja.

Ciljevi reforme visokog obrazovanja su: stvaranje konkurentnih, komplementarnih i uporedivih obrazovnih programa uz podizanje kvaliteta studija, povećanje efikasnosti studiranja uključivanja studenata kao partnera u obrazovni proces.<sup>27</sup> To je sistem koji omogućava efikasnu pokretljivost studenata i profesora. Bolonjska deklaracija predstavlja evropski odgovor na niz problema u visokom obrazovanju, kao što su dugo studiranje, sporo prilagođavajnje sve bržim promenama u savremenom svetu, rascepanost i nekompatibilnost nacionalnih sistema što je prepreka ujedinjenju Evrope.

Početni rezultati ovog procesa nisu ohrabrujući. Prve analize govore o tome da su studenti i dalje opterećeni i da nisu u stanju da u predviđenom roku ispune sve svoje obaveze. „Kada se radi o implementaciji bolonjskih reformi, naša analiza otkriva veliki raskorak između nivoa formalnog usvajanja u nacionalne zakonske propise i implementacije na terenu.“<sup>28</sup> Da je stvarni rezultat obrazovnih reformi daleko od početnih zamisli reformatora i od očekivane koristi navode i drugi autori. „Ideologija modernizacije slika jedinstveni obrazovni prostor, gde studenti mogu samostalno da biraju fakultet i predmete zahvaljujući maksimalnoj prozračnosti nastavnih programa.“<sup>29</sup> Od početka reforme od 1999 do 2007. godine ukupan broj evropskih studenata koji su dobili stipendiju da idu u inostranstvo na nastavak

24 „Bolonjska deklaracija“, Evropsko područje visokog obrazovanja, [www.ehea.info/Uploads/Documents/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_Bosnian.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_Bosnian.pdf) (pristupljeno 20. septembra 2011).

25 Evropski univerzitet 2010, Alternativna akademska obrazovna mreže, Beograd, 2011.

26 „Bolonjska deklaracija“, Evropsko područje visokog obrazovanja, [www.ehea.info/Uploads/Documents/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_Bosnian.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_Bosnian.pdf) (pristupljeno 20. septembra 2011).

27 Marinković-Nedućin, R., Lazetić P., Evropski sistem prenosa bodiva u visokom školstvu – vodič kroz ECTS, Alternativna akademska mreže, Beograd, 2002.

28 Dolenc Danijela, Bakota Nikola, Maassen Peter, „Evropeizacija sistema visokog obrazovanja i istraživanja na Zapadnom Balkanu“, u: Branković Jelena, Kovačević Maja i dr. urs. *Reinstitucionalizacija visokog obrazovanja na Zapadnom Balkanu*, FPN, Beograd, 2014, str. 59–79.

29 [www.socpolitika.ru/rus/social\\_policy\\_research/analytics/document10778\\_print.s](http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document10778_print.s). (pristupljeno 14. avgusta 2009).

školovanja u evropskim srazmerama je skroman. Primer Francuske pokazuje da je mobilnost studenata izuzetno mala. Godišnje Francusku napušta 0,5% od ukupnog broja studenata, pri čemu oni vrlo retko ostaju u inostranstvu više od jednog semestra. Spisak zemalja izabranih za nastavak studija često se podudara sa spisikom najpopularnijih turističkih destinacija. Troškovi države za univerzitete u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj stalno se smanjuju što izaziva proteste studenata.<sup>30</sup>

### *Reforma sistema obrazovanja u Srbiji*

Osim na niz problema koji očekuju rešavanje u obrazovnom sistemu Srbije (u skladu sa navedenim indiktorima), mora se ukazati na pozitivna kretanja u našem društvu koja omogućavaju rešavanje problema kao što su: koncipiranje strateških dokumenata na državnom i na lokalnom nivou usmerenih ka poboljšanju obrazovnog sistema, postojanje privatnih škola i fakulteta, inkorporiranje međunarodnih dokumenata i tako dalje.

Obrazovanje u Srbiji je početkom 2000-te godine identifikovano kao prioritarno područje reforme uz usklađivanje sa razvojem obrazovanja u Evropi. Sistem obrazovanja i vaspitanja obuhvata predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje i predstavlja sastavni deo celoživotnog učenja.

Osnovni cilj reforme predškolskog vaspitanja i obrazovanja je njegovo transformisanje u decentralizovan sistem koji će pružiti kvalitetnu negu, vaspitanje i obrazovanje predškolske dece i omogućiti pravo izbora i participacije za roditelje. Poslednjih godina došlo je do uključivanja privatnog sektora u predškolsko vaspitanje, do poboljšanja regionalne zastupljenosti ustanova, povećanja obuhvata dece, posebno marginalizovanih grupa.

Intenzivni rad na zakonskoj regulativi doveo je do usvajanja Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju i Zakona o visokom obrazovanju. Stvorene su nove institucije za razvoj obrazovanja (saveti, centri itd.).

Pravo na obrazovanje regulisano je najvišim pravnim aktom, Ustavom Republike Srbije, gde je u članu 71. navedeno da „svako ima pravo na obrazovanje“.<sup>31</sup>

U Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (član 3) navode se opšti principi sistema obrazovanja i vaspitanja kao što su „jednako pravo i dostupnost obrazovanja i vaspitanja bez diskriminacije i izdvajanja po osnovu pola, socijalne, kulturne, etničke, religijske ili druge pripadnosti, mestu boravka, odnosno prebivališta, materijalnog ili zdravstvenog stanja, teškoća i smetnji u razvoju i invaliditeta, kao i po drugim osnovama“. Prema ovom zakonu (član 6) „lica sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje koje

30 [www.russ.ru/pushkin/Pushkin-N2-za-2009-god](http://www.russ.ru/pushkin/Pushkin-N2-za-2009-god), (pristupljeno 14. avgusta 2009).

31 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 98, Beograd, 2006.

uvažava njihove obrazovne i vaspitne potrebe u redovnom sistemu obrazovanja i vaspitanja, u redovnom sistemu uz pojedinačnu, odnosno grupnu dodatnu podršku ili u posebnoj predškolskoj grupi ili školi, u skladu sa ovim i posebnim zakonom.<sup>32</sup> U Zakonu se navode ciljevi i standardi obrazovanja i vaspitanja, koji su u skladu sa evropskim ciljevima i standardima.

Pristalice nove škole u Srbiji su radikalni u kritikovanju pređašnje i insistiraju na uvođenju aktivnog učenja i „aktivne škole“ jer je ona više usmerena na dete, koje se tretira kao celovita ličnost, a ne samo kao učenik.<sup>33</sup> Plan da do 2015. godine svi dečaci i devojčice imaju potpuno osnovno obrazovanje<sup>34</sup> nije ostvaren iako je već od školske 2006/2007. godine počeo program devetogodišnjeg obaveznog obrazovanja.

Prema Zakonu o srednjem obrazovanju i vaspitanju ciljevi i opšti ishodi obrazovanja i vaspitanja su „razvoj ključnih kompetencija neophodnih za dalje obrazovanje i aktivnu ulogu građana za život u savremenom društvu“ (član 2. stav 1).<sup>35</sup> Razvoj stručnih kompetencija se vezuje za uspešno zapošljavanje i izmenjene zahteve tržišta rada. Proces reforme stručnog obrazovanja je kompleksan i dugotrajan, a podrazumeva decentralizaciju (prebacivanje upravljanja obrazovanjem na lokalni nivo) i demokratizaciju upravljanja u školama, uspostavljanje ravnoteže između obrazovanja i potreba na tržištu rada, inovacija nastavnih planova i programa, razvoj obrazovnih standarda, razvoj novih veština predavača. Ipak, postoji sukob između tradicionalnih i novih vrednosti.<sup>36</sup>

Donošenje Zakona o visokom obrazovanju 2005. godine predstavlja početak procesa usklađivanja sa Bolonjskom deklaracijom i početak reformskih promena u visokom obrazovanju. Ciljevi visokog obrazovanja precizirani su Zakonom o visokom obrazovanju koji je više puta menjan.<sup>37</sup>

Potpisivanjem Bolonjske deklaracije 2003. godine Srbija je pristupila bolonjskom procesu koji je poslednjih godina mnogo hvaljen i osporavan. Početni rezultati prilagođavanja Evropskom sistemu prenosa bodova nisu ohrabrujući. Prve analize govore da su studenti i dalje opterećeni i da nisu u stanju da u predviđenom roku ispune sve svoje obaveze. Takođe, otkriva se „veliki raskorak između nivoa formalnog usvajanja u nacionalne zakonske propise i implementacije na terenu“.<sup>38</sup>

32 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS“, broj 72, Beograd, 2009, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje i 68/15.

33 Ivić Ivan, *Aktivno učenje*, Institut za psihologiju, Beograd, 1997, str. 105

34 Izveštaj o napretku u realizaciji Milenijumskih ciljeva razvoja u Srbiji 2005, Vlada Republike Srbije, 2005.

35 Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, „Službeni glasnik RS“, broj 55, Beograd, 2013.

36 Džinović Vladimir, „Reforma obrazovanja u Srbiji: škola između starih i novih vrednosti“, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje *Obrazovanje u tranziciji*, vol. XIX, broj 2, str. 53–69.

37 Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni glasnik RS“, br. 76 /05, 100/07 – autentično tumačenje, 97, Beograd, 2008, 44/10, 93/12, 89/03, 99/14, 45/15 autentično tumačenje i 68/15.

38 Dolenc Danijela, Bakota Nikola, Maassen Peter, „Evropeizacija sistema visokog obrazovanja i istraživanja na Zapadnom Balkanu“, u: Branković Jelena, Kovačević Maja i dr. urs. *Reinstitucionalizacija visokog obrazovanja na Zapadnom Balkanu*, FPN, Beograd, 2014, str. 59–79.

U Nacionalnoj strategiji privrednog razvoja Srbije<sup>39</sup> navode se ciljevi reforme u srednjem, višem i visokom obrazovanju u odnosu na potrebe privrede. Obrazovanje se orijentira na primenljiva znanja, usaglašavanje stepena diploma i kvalifikacija sa standardima u Evropi i svetu, prihvatanje doživotnog učenja.

U narednom periodu neophodno je poboljšati materijalni položaj predškolskih ustanova, škola i fakulteta, unaprediti obrazovanje na svim nivoima, pre svega iskoreniti nepismenost, povećati obuhvat dece predškolskim ustanovama, povećati obuhvat dece osnovnim obrazovanjem, omogućiti većem broju dece sa smetnjama u razvoju da budu uključeni u sistem. Uz to treba raditi na smanjenju napuštanja učenika osnovne i srednje škole, kao i na skraćanju godina studiranja i poboljšanju obrazovne strukture stanovništva. Sve promene treba da budu sinhronizovane sa promenama u privredi i kretanjima na tržištu rada.

#### KREIRANJE NACIONALNE POLITIKE SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA

Koncept socijalnog isključivanja, zajedno sa konceptom socijalnog uključivanja, definisan je u *Zajedničkom izveštaju o socijalnom uključivanju Evropske unije iz 2004. godine*. Socijalno isključivanje predstavlja proces u kom se izvesne individue potiskuju na društvenu marginu i u kom se sprečava njihovo potpuno učestvovanje u društvu, bilo kao posledica siromaštva, nepostojanja bazičnih kompetencija, diskriminacije i sl. Nasuprot tome, socijalno uključivanje je proces koji obezbeđuje da oni, koji su pod rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti, dobiju mogućnosti i resurse da učestvuju u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu u potpunosti i da uživaju u životnom standardu i blagostanju, koji se smatraju uobičajenima u društvu u kom žive, a koji im obezbeđuju da u većoj meri učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihove živote, kao i pristup osnovnim pravima.<sup>40</sup>

Koncept socijalnog isključivanja nastao je sedamdesetih godina prošlog veka u Francuskoj<sup>41</sup> i originalno se odnosio na one koji se nalaze izvan sistema zaštite u državama blagostanja,<sup>42</sup> u vezi je sa konceptom siromaštva (iako je šireg obuhvata), a trenutna generacija programa socijalnog uključivanja oslanja se na politike borbe protiv siromaštva (anti-poverty programmes) u Evropskoj uniji.<sup>43</sup>

39 Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji, jun 2005.

40 European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, 2004, dostupno preko [ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf) (pristupljeno 1. avgusta 2006).

41 Mary Daly, „Assessing the EU approach to combating poverty and social exclusion in the last decade“, in: Eric Marlier, David Natali (eds.), *Europe 2020 – Towards a More Social EU?*, Peter Lang, Brussels, 2010.

42 Pol Spiker, *Socijalna politika – teorija i praksa*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.

43 Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2006.

U trenutno važećem strateškom dokumentu „Evropa 2020“, promovisanje socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva predstavlja jednu od deset tzv. integrisanih smernica politike zapošljavanja, čiji je fokus širok i obuhvata, između ostalog, pristup adekvatnim uslugama i naknadama u sistemu socijalne sigurnosti (pre svega u zdravstvenom i penzijskom sistemu), obezbeđivanje dohodovne sigurnosti uopšteno, unapređenje participacije na tržištu rada i celoživotnog učenja, itd.<sup>44</sup> Koordinisanje nacionalnih politika socijalnog uključivanja odvija se primenom Otvorenog metoda koordinacije (OMK). Društvene grupe, koje je Evropska unija identifikovala kao vulnerabilne, obuhvataju „mlade, migrante, niskokvalifikovane, siromašne radnike, beskućnike, Rome i osobe sa invaliditetom“.<sup>45</sup>

Koncept socijalnog isključivanja u nacionalnim okvirima novijeg je datuma, kao i posledično kreiranje programa i mera usmerenih ka podsticanju socijalnog uključivanja. Prihvaćen je sa intenziviranjem harmonizacije nacionalnih zakona sa evropskim zakonima, procesima i institucijama,<sup>46</sup> iako ne predstavlja formalni uslov za pristupanje Srbije Evropskoj uniji. „Iako u ovom procesu nesporno ekonomske politike imaju prioritet, politika socijalne uključenosti predstavlja takođe važan aspekt približavanja EU. Stoga je uključivanje u evropski socijalni proces, usaglašavanje institucionalnog okvira i politika, obaveza koja stoji pred Srbijom u procesu njenog pridruživanja EU.“<sup>47</sup>

U tom kontekstu, politika socijalnog uključivanja u Srbiji pozicionirana je ponajpre u sistem socijalne zaštite, u sprezi sa politikom borbe protiv siromaštva. Strategija za smanjenje siromaštva iz 2003. godine „suštinski je na liniji ciljeva i strategija socijalne uključenosti i socijalne zaštite u EU,“<sup>48</sup> kao i *Strategija održivog razvoja* i *Strategija zapošljavanja*.<sup>49</sup> Početkom 2009. godine pripremljen je predlog liste indikatora za praćenje socijalne uključenosti, koji je predstavljao korak u pravcu direktnog uvođenja ovog koncepta, s obzirom na to da je poslužio kao osnov za kreiranje *Prvog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*. U ovom periodu, najviše aktivnosti naučne i stručne zajednice bile je usmereno u pravcu utvrđivanja kapaciteta nacionalne statistike za praćenje stanja u

44 European Commission, Europe 2020, 2010, dostupno preko [ec.europa.eu/eu2020/pdf/COM-PLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COM-PLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf) (pristupljeno 17. juna 2011).

45 „Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2014, str. 44.

46 Jelena Vidojević, „Konceptualizovanje socijalne uključenosti u Srbiji – karakteristike i osnovni aspekti socijalne isključenosti“, u: Zoran Stojiljković (ur.), *Lavirinti tranzicije*, Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2012.

47 Slobodan Cvejić, Olivera Vuković, „Socijalna uključenost u Srbiji“, u: Marija Babović (ur.), *Izazovi nove socijalne politike – Socijalna uključenost u EU i Srbiji*, SeConS, Beograd, 2010, str. 136.

48 *Isto*, str. 136.

49 Drenka Vuković, *Socijalna sigurnost*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009.



oblasti socijalnog isključivanja i procesa socijalnog uključivanja, kao i uporedivosti nacionalnih podataka sa evropskim podacima.<sup>50</sup>

Jedan od najposvećenijih koraka, na normativnom nivou, predstavlja uvođenje koncepta socijalnog uključivanja u Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine u kom je „sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti“<sup>51</sup> utvrđeno kao cilj delatnosti socijalne zaštite. U tom kontekstu, svrha prava na novčane naknade definisana je sa stanovišta „obezbeđenja egzistencijalnog minimuma i podrške socijalnoj uključenosti korisnika“,<sup>52</sup> dok usluge socijalne zaštite sadrže podršku i pomoć korisnicima „radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu.“<sup>53</sup> Vulnerabilne društvene grupe, prema preporukama iz „Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u 2013. godini, u nacionalnom kontekstu su „žene, deca, osobe sa invaliditetom, Romi, izbeglice i interno raseljena lica, LGBTI osobe“.<sup>54</sup>

Konačno, krajem 2014. godine usledilo je objavljivanje i „Drugog nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva“. U njemu je demonstrirana kontinuirana posvećenost praćenju evropskih indikatora, između ostalog, i posredstvom inkorporiranja novo koncipiranih indikatora (projektovanih u EU za potrebe praćenja Strategije „Evropa 2020“).

Ne ulazeći u metodološke izazove i pojedinosti, socijalno uključivanje postalo je *de facto* segment javnih politika u nacionalnom kontekstu. Akteri ove politike su prepoznati, oni se kontinuirano razvijaju, kao i njihovi kapaciteti za praćenje politike, kao što su stvorene institucionalne pretpostavke za njihovo održivo funkcionisanje. Nužno je svakako, biti senzitivan i na određene specifičnosti socijalnog isključivanja u nacionalnom kontekstu, koje treba da predstavljaju podjednako relevantan segment politika. Istovremeno, iako se nalazi izvan okvira ovog poglavlja, važno je napomenuti rezultate pregleda socijalnog uključivanja u Srbiji: u gotovo svim oblastima, oni ukazuju na zaostajanje Srbije, i to ne samo u odnosu na prosek EU, nego ponekad čak i u odnosu na tzv. nove države članice. Tako je, na primer, rizik siromaštva ili socijalne isključenosti u Srbiji 42,1% nasuprot 24,5% u EU28, dok je rizik siromaštva u Srbiji 24,6% nasuprot 16,6% u EU28.<sup>55</sup>

50 Videti Marija Babović (ur.), *Izazovi nove socijalne politike – Socijalna uključenost u EU i Srbiji*, SeConS, Beograd, 2010.

51 Zakon o socijalnoj zaštiti, dostupno preko [www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon\\_o\\_socijalnoj\\_zastiti.pdf](http://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_socijalnoj_zastiti.pdf) (pristupljeno 4. januara 2015), član 2.

52 *Isto*, član 5.

53 *Isto*, član 5.

54 „Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji“, Vlada Republike Srbije, o. c., str. 44.

55 *Isto*.

## LITERATURA

- Almond Gabrijel, Bingam Pael, Rasel Dalton, Kore Strom, *Komparativna politika danas, Svjetski pregled*, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, CEDEM, Podgorica, 2009, str. 243–303.
- Babović Marija (ur.), *Izazovi nove socijalne politike – Socijalna uključenost u EU i Srbiji*, SeConS, Beograd, 2010.
- Baucal A., Pavlović D., „Nauči me da mislim, nauči me da učim“, Analiza podataka PISA 2009, Institut za psihologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu, Centar za primenjenu psihologiju, 2010.
- „Bolonska deklaracija“, Evropsko područje visokog obrazovanja, [www.ehea.info/Uploads/Documents/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_Bosnian.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/1999_Bologna_Declaration_Bosnian.pdf) (pristupljeno 20. septembra 2011).
- Cvejić Slobodan, Vuković Olivera, „Socijalna uključenost u Srbiji“, u: Marija Babović (ur.), *Izazovi nove socijalne politike – Socijalna uključenost u EU i Srbiji*, SeConS, Beograd, 2010, str. 135–160.
- Čekerevac Ana, *Uporedna i međunarodna socijalna politika*, SDSR, Beograd, 1999.
- Daly Mary, „Assessing the EU approach to combating poverty and social exclusion in the last decade“, in: Eric Marlier, David Natali (eds.), *Europe 2020 – Towards a More Social EU?*, Peter Lang, Brussels, 2010, pp. 143–162.
- Dolenc Danijela, Bakota Nikola, Maassen Peter, „Evropeizacija sistema visokog obrazovanja i istraživanja na Zapadnom Balkanu“, u: Branković Jelena, Kovačević Maja i dr. urs. *Reinstitucionalizacija visokog obrazovanja na Zapadnom Balkanu*, FPN, Beograd, 2014, str. 59–79.
- „Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2014.
- Đžinović Vladimir, „Reforma obrazovanja u Srbiji: škola između starih i novih vrednosti“, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje *Obrazovanje u tranziciji*, vol. XIX, br. 2, str. 53–69.
- Dorđević Snežana, *Analize javnih politika*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2009, str. 252.
- European Commission, *Europe 2020*, 2010, dostupno preko [/ec.europa.eu/eu2020/pdf/COM-PLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COM-PLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf) (pristupljeno 17. juna 2011).
- European Commission, *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*, 2004, dostupno preko [ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf) (pristupljeno 1. avgusta 2006).
- EU in the World 2014, *A statistical portrait*, Eurostat, 2014
- Eurostat regional yearbook 2014, *A statistical portrait*, Eurostat Statistical Books EU, 2014
- European social statistics*, Edition, Eurostat, European Commission, EU, 2013.
- Evropski univerzitet 2010*, Alternativna akademska obrazovna mreža, Beograd, 2011.
- Hantrais Linda, *Social Policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, New York, 2006.
- Haralambos M. i M. Holborn, *Sociologija: Teme i perspektive*, Golden marketing, Zagreb, 2002.
- Ivić Ivan, *Aktivno učenje*, Institut za psihologiju, Beograd, 1997.
- „Izveštaj o napretku u realizaciji Milenijumskih ciljeva razvoja u Srbiji 2005“, Vlada Republike Srbije, 2005.
- „Izveštaj o razvoju Srbije 2012“, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave RS, Beograd, jun 2013.
- „Izveštaj o razvoju Srbije 2011“, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave RS, Beograd, april 2012.

- Marinković-Nedučin, R., Lazetić, P., *Evropski sistem prenosa bodiva u visokom školstvu – vodič kroz ECTS*, Alternativna akademska mreže, Beograd, 2002.
- „Nacionalna strategija privrednog razvoja Srbije 2006–2012“, Republički zavod za razvoj, 2012.
- „Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji“, Vlada Republike Srbije, Kancelarija Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji, jun 2005.
- „Politika i strategija razvoja stručnog obrazovanja u Srbiji“, Beograd, 2005.
- „Pod rizikom: socijalna ugroženost Roma, izbeglica i interno raseljenih lica u Srbiji“, Kancelarija Ujedinjenih nacija Programa za razvoj u Srbiji, Beograd, 2006.
- Savićević Dušan, „Privatno i javno obrazovanje u svetu i u SR Jugoslaviji“, u: Bezdanov, D. ur. *Privatno i javno obrazovanje*, Institut za preduzetništvo Braća Karić, Beograd, 1997. str. 46–61.
- Spiker Pol, *Socijalna politika – teorija i praksa*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.
- Statistical Yearbook 2011 UN, New York, 2013
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98, Beograd, 2006.
- Vidojević Jelena, „Konceptualizovanje socijalne uključenosti u Srbiji – karakteristike i osnovni aspekti socijalne isključenosti“, u: Zoran Stojiljković (ur.), *Lavirinti tranzicije*, Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, Beograd, 2012, str. 137–154.
- Vuković Drenka, *Socijalna sigurnost*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009.
- „World Development Report 1991“, World Bank, Washington D. C. 1991.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje i 68/15.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, dostupno preko [www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon\\_o\\_socijalnoj\\_zastiti.pdf](http://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_socijalnoj_zastiti.pdf) (pristupljeno 4. januara 2015).
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, „Službeni glasnik RS“, broj 55/13.
- Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni glasnik RS“, br. 76/05, 100/07 – autentično tumačenje, 97, Beograd, 2008, 44/10, 93/12, 89/03, 99/14, 45/15 autentično tumačenje i 68/15.

Ana Čekerevac  
Mira Lakićević  
Natalija Perišić

REFORMS OF POLICIES IN THE AREAS OF EDUCATION  
AND SOCIAL INCLUSION IN THE PROCESS OF EUROPEAN  
INTEGRATIONS AS PREREQUISITES OF SOCIAL DEVELOPMENT  
IN SERBIA

ABSTRACT

The paper analyzes the reform effects of policies in the areas of education and social inclusion in Serbia. Reforms in these public policy areas have been conducted largely under the influence of European and regional trends in the context of the expected integration of Serbia into the European Union. Harmonization of the education system and social inclusion programs in Serbia with education and social integration in Europe, requires the modernization of the national framework, without neglecting its tradition, and taking into account the previous comparative and national achievements.

Education and social inclusion are important prerequisites of social development and social position of citizens of Serbia and fundamental research objective of this paper is the analysis of their mutual influence. Therefore, the paper is structured as follows: in the first part, important indicators of social development of Serbia in the period 2011–2015 with special emphasis on the intersection of education and social inclusion in the national and regional context are analyzed. In the second and third part, the European trends followed by national reforms in the areas of education and social inclusion, respectively, are presented.

**Key words:** social development, social indicators, education, social inclusion, reforms, Serbia, the European Union.

**Dragana Stanković\***  
Fakultet političkih nauka

## DEINSTITUCIONALIZACIJA OSOBA SA INTELEKTUALNIM I MENTALNIM TEŠKOĆAMA IZMEĐU LJUDSKIH PRAVA I USTANOVA SOCIJALNE ZAŠTITE

*Deinstitucionalizacija i zaštita osoba sa intelektualnim  
i mentalnim teškoćama u nacionalnom zakonodavstvu*

Od kraja 60-ih godina prošlog veka vaninstitucionalna zaštita, odnosno briga i podrška u zajednici je postala gotovo univerzalno rasprostranjena kao poželjan cilj za korisnike usluga, ali i centralna okosnica politika invalidnosti.<sup>1</sup> Politike invalidnosti su u poslednje tri decenije mnogo brže zauzele svoje mesto u političkim agendama mnogih zemalja nego što se to činilo mogućim pre 50 godina.<sup>2</sup> Rastući interes za pitanja invalidnosti datira iz 70-ih godina prošlog veka i Deklaracije UN o pravima mentalni retardiranih osoba iz 1971, Deklaracije o pravima osoba sa invaliditetom (1975), i drugih inicijativa u oblasti zaštite osoba sa invaliditetom. Ovo je bilo praćeno antidiskriminativnim zakonodavstvom u mnogima zemljama širom sveta. Pritisak na vlade se širio sa ciljem adresiranja problema socijalne isključenosti i uskraćivanja osnovnih prava ovim osobama.

Reforme sistema socijalne zaštite U Srbiji su otpočele još 2000-ih godina inicirane težnjama za prevazilaženjem stanja nasleđenog iz prethodnog perioda. Ovaj sistem je bio visoko centralizovan, sa glomaznim i birokratizovanim institucijama koje su pasivizirale korisnike i приметnim nedostatkom mreže usluga u zajednici.

Kao vodilja reformskih nastojanja u ovom periodu uzeti su vodeći međunarodni dokumenti u oblasti zaštite ljudskih i dečjih prava, kao što su: Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kul-

---

\* Email adresa: dragana.stankovic@fpn.bg.ac.rs

1 Robi Means, Sally Richards, Randall Smith, *Community care*, Palgrave Macmillan, UK, 2008.

2 Colin Barnes, Geof Mercer, *Exploring disability*. Second edition, Cambridge: Polity Press, Cambridge, UK, 2013.

turnim pravima, Povelja o osnovnim pravima u EU, Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, Konvencija o pravima deteta, i dr.

Istovremeno su se ove reforme odvijale u širem geopolitičkom kontekstu, odnosno težnji ka približavanju i pridruživanju Evropskoj uniji što je podrazumevalo ugrađivanje međunarodnih standarda u oblasti zaštite prava osoba sa invaliditetom. Iako je politika invalidnosti Evropske unije zasnovana na tzv. mekom zakonodavstvu usled čega je dobar deo regulative prepušten državama članicama<sup>3</sup>, okvir ove politike je značajna smernica ne samo sa ove države, već i za reforme zemalja potencijalnih članica.

Pritisak od strane međunarodne zajednice je ubrzao promenu postojećih zakona i donošenje novih kako bi se stvorio pravni okvir za poštovanje prava i unapređenje života osoba sa intelektualnim i mentalnim teškoćama, kao i zaštitu od diskriminacije.

Svi problemi u sistemu socijalne zaštite su prepoznati još u prvim strateškim dokumentima, Strategiji za smanjenje siromaštva iz 2003. godine i Strategiji razvoja socijalne zaštite, koja je doneta 2005. godine. Postojeći sistem pružanja usluga ugroženim grupama, koje su obuhvatale i osobe sa invaliditetom, bio je „pretežno orijentisan na institucionalni (domski) smeštaj“<sup>4</sup>, dok su „alternativni oblici socijalne zaštite nedovoljno razvijeni“<sup>5</sup>. Ovako narušen sistem socijalne zaštite je bilo neophodno restruktuirati, a kako su uslovi života korisnika u ruiniranim institucijama bili nehumani, prve preduzete mere u godinama nakon demokratskih promena bile su usmerene upravo na njihovo renoviranje.

Polazeći od prethodnih nacionalnih strateških dokumenta, u Strategiji razvoja socijalne zaštite svi ovi problemi se i dalje prepoznaju i navode<sup>6</sup>, a kao jedan od posebnih ciljeva izdvojeno je razvijanje mreže usluga u zajednici koje bi bile individualizovane i prilagođene konkretnom pojedincu, jer se dotadašnji stručni rad u sistemu zasnivao na medicinskom modelu, odnosno smeštanju korisnika u već postojeće kategorije usled čega su potrebe i problemi mnogih ljudi ostale nedovoljno prepoznate. U okviru pojedinačnog cilja *Teritorijalno i funkcionalno dostupne usluge*, kao poseban zadatak je postavljen razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici koji je između ostalog podrazumevao usluge podrške porodici,

3 Priestley, M., 'In search of European disability policy: Between national and global', Alter, *Revue européenne de recherche sur le handicap*, 2007, 1, p. 61–47.

4 Vlada Republike Srbije, Strategija za smanjenje siromaštva, str. 101, dostupno na: [www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/strategija\\_siromastvo.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/strategija_siromastvo.pdf)

5 *Ibid.*

6 U Strategiji razvoja socijalne zaštite se i dalje ističe nerazvijenost usluga u zajednici u skladu sa potrebama ove populacije, široko primenjivano pravo na smeštaj u instituciju, posebna ugroženost dece sa smetnjama u razvoju, nepostojanje usluga podrške sa starije i odrasle u prirodnom okruženju u mnogim opštinama, funkcionalno i teritorijalno nedostupne ustanove za smeštaj odraslih sa intelektualnim i mentalnim teškoćama, ugroženost prava osoba smeštenih u ustanovama socijalne zaštite i sl. (Strategija razvoja socijalne zaštite, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 108/05, str. 6–7).

kao i usluge malih smeštajnih kapaciteta, kao što su kuća na pola puta, male stambene zajednice i sl., i stvaranje uslova za korišćenje usluga u zajednici koje treba da budu inkluzivne.<sup>7</sup> Osim toga, ovom strategijom je predviđena i transformacija usluga, pri čemu je za svaku ustanovu trebalo da bude izrađen plan transformacije do 2006. godine, sa ciljem obezbeđivanja boljih uslova života korisnika, smanjenja pritiska na usluge smeštaja i razvoja novih usluga koje bi omogućile osamostaljivanje korisnika, život u zajednici ili što kraće zadržavanje u ustanovi (što se posebno odnosilo na decu i mlade).

Iste godine (2005. godine) doneta je Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja koja polazi od bio-psihosocijalnog pristupa u lečenju mentalnih poremećaja koje treba da se odvija u zajednici, „što je moguće bliže porodici obolele osobe“<sup>8</sup>, odnosno „isključivanje iz porodice i zajednice treba da bude svedeno na najmanji mogući stepen“<sup>9</sup>

Dalji razvoj normativnog okvira zaštite osoba sa (intelektualnim i mentalnim) invaliditetom teškoćama u Srbiji je bio praćen donošenjem Strategije unapređenja osoba sa invaliditetom iste godine (za period od 2007. do 2015. godine), u čijoj osnovi je promena od medicinskog ka (bio-psiho) socijalnom modelu invalidnosti, polazeći, između ostalog, od principa većeg učešća i socijalne uključenosti ovih osoba, nediskriminacije, jednakih prava i mogućnosti za njihovo ostvarivanje i promene, i dr.<sup>10</sup> Jedan od ciljeva je bio unapređenje podrške i usluge usmerenih ka korisniku koje bi trebalo da budu u skladu sa njegovim potrebama i obezbeđivanje socijalnih, zdravstvenih i drugih usluga uz poštovanje principa dostupnosti i potpunu primenu procesa deinstitucionalizacije. Suštinska osnova ove strategije je bila poštovanje prava osoba sa invaliditetom i pružanje jednakih mogućnosti kako bi se postigla samostalnost i uključivanje u sve aspekte života, uz postojanje pluralizma usluga i pružaoca usluga.

Godine 2006. donet je Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom kojim su regulisana postupci zaštite ovih osoba koje su izložene diskriminaciji, kao i mere socijalne inkluzije.<sup>11</sup> Osim toga, značaj ovog zakona proističe iz izjednačavanja svih osoba bez obzira na vrstu invaliditeta jer u svim zakonima koji su u skladu sa relevantnim evropskim i međunarodnim propisima, osobe sa intelektualnim (mentalnim) smetnjama se tretiraju jednako.<sup>12</sup>

Kako bi unapredila zapošljavanje i ekonomsko osnaživanje osoba sa invaliditetom, 2009. godine je donet Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom koji predviđa veću participaciju ovih osoba na tržištu

7 *Ibid.*, str. 36.

8 Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, „Službeni glasnik RS“, broj 8/07, str. 7.

9 *Ibid.*, str. 9.

10 Strategija unapređenja osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 1/07.

11 Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS“, broj 33/06.

12 Saša, Gajin; Svetlana, Vlahović, *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom*. Knjiga II: Pravni položaj u društvu, Centar za unapređenje pravnih studija, Biblioteka Suočavanja, Beograd, 2014.

rada, odnosno stvaranje uslova za njihovo ravnopravno uključivanje.<sup>13</sup> Međutim, implementacija ovih zakonodavnih rešenja je otežana u slučaju osoba sa intelektualnim i mentalnim teškoćama. Naime, najveći broj ovih osoba je u potpunosti lišeno poslovne sposobnosti, a neretko sa ciljem trajnog smeštaja u instituciju.<sup>14</sup> Pitanje poslovne sposobnosti i starateljstva nad punoletnim osobama je regulisano Porodičnim zakonom (2005) i Zakonom o vanparničnim postupkom. Iako poslednje izmene datiraju iz 2014. godine, „suštinski nije došlo do usaglašavanja sa odredbama Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i antidiskriminacionih propisa“<sup>15</sup>. Institut delimičnog lišavanja poslovne sposobnosti se veoma retko koristi, a raspoloživi podaci pokazuju da je u periodu od 2008. do 2010. godine samo 1,2% predloga odbijeno (od ukupno 889 slučajeva u kojima se odlučivalo o lišavanju poslovne sposobnosti).<sup>16</sup> Osobe sa intelektualnim teškoćama su najčešće lišene poslovne sposobnosti (45,3%), zatim osobe sa psihosocijalnim teškoćama (31%) i kombinovanim smetnjama (13%) pri čemu je medicinska dijagnoza u 99% slučajeva bila osnov za odluku o lišavanju, a veštačenje je često sadržalo i preporuku sudu da osobu treba lišiti sposobnosti uz komentare da je dugotrajni smeštaj u instituciji najadekvatniji oblik zaštite.<sup>17</sup> Više od polovine osoba lišenih poslovne sposobnosti je imalo istoriju institucionalizacije.<sup>18</sup>

U oblasti obrazovanja je donet Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009. godine, sa izmenama koje su usledile u narednim godinama) kojim je definisano ceo proces obrazovanja, uključujući i onu sa smetnjama u razvoju. Novina ovog zakona se ogleda u omogućavanju uključivanja ove dece u redovne tokove uz procenu podrške i individualne pomoći, umesto njihovog obrazovanja u specijalnim školama.

Pokušaj sveobuhvatnijeg regulisanja položaja osoba sa mentalnim teškoćama je učinjen Zakonom o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama (2013) kojim se, između ostalog, uređuje organizacija, uslovi lečenja i smeštaj ovih osoba u stacionarne i druge ustanove bez njihovog pristanka.<sup>19</sup> Međutim, kao i prethodni, i ovaj zakon je bio izložen kritikama zbog slabe primene na veliku većinu mentalno obolelih lica jer se najveći deo rešenja odnosi samo na korisnike psihijatrijskih usluga i

13 Videti više u članu 1. Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09.

14 Saša, Gajin; Svetlana, Vlahović, *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom*. Knjiga II: Pravni položaj u društvu, Centar za unapređenje pravnih studija, Biblioteka Suočavanja, Beograd, 2014.

15 Kosana Beker, *Lišenje poslovne sposobnosti. Zakoni i praksa u Republici Srbiji. Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S*, Manuarta, Beograd, 2014.

16 *Ibid.*, str. 50.

17 *Ibid.*, str. 50, 51 i 52.

18 Biljana Janjić, Kosana Beker, Milan M. Marković, *Zbirka radova i preporuka: Poslovna sposobnost i život u zajednici: zaštita prava osoba sa invaliditetom, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S*, Manuarta, Beograd, 2014.

19 Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.



nedostatka elemenata zaštite ovih osoba od kršenja prava dugotrajnim smeštajem u ustanove.<sup>20</sup>

Opređenje za proces deinstitutionalizacije je sadržano i u Zakonu o socijalnoj zaštiti (2011) koji predviđa načelo najmanje restriktivnog okruženja što podrazumeva „pružanje usluga socijalne zaštite prvenstveno u neposrednom i najmanje restriktivnom okruženju, pri čemu se biraju usluge koje korisniku omogućavaju ostanak u zajednici“ (član 27)<sup>21</sup>. Prema ovom zakonu, usluzi smeštaja bi trebalo da se pribegava samo kao trenutnom rešenju, onda kada su sva ostala nedostupna, i to samo kao priprema za povratak u biološku ili drugu porodicu, odnosno za samostalan život (član 52). Osim toga, ovim zakonom su prvi put i normativno prepoznate usluge koje su najznačajnije za proces deinstitutionalizacije – stanovanje uz podršku i personalna asistencija u okviru grupe<sup>22</sup> dnevnih usluga u zajednici.

Usluga stanovanja uz podršku je posebno značajna za tranziciju od institucionalne ka vaninstitucionalnoj zaštiti. Na ovaj način se ljudima obezbeđuje osećanje sigurnosti, pripadanja i povezanosti, vršnjačka podrška od osoba koje žive u istoj stambenoj jedinici, ali i podrška u kriznim situacijama. Ostale usluge koje su značajne za deinstitutionalizaciju, jer bi omogućile brigu o ovim osobama u njihovom lokalnoj zajednici, odnosno porodici, i samim tim prevenirale institucionalno zbrinjavanje, zanemarljivo su prisutne i nisu dobro targetirane (kao što je slučaj sa personalnom asistencijom, ali i pomoći u kući i uslugom predaha koje su usmerene pre svega na starije i decu sa smetnjama u razvoju). Dodatni problem je finansiranje ovih usluga koje je najvećim delom projektno zasnovano, te stoga nisu ni održive.

Ratifikacijom i donošenjem zakona o potvrđivanju jednog od krovnih dokumenata međunarodnog prava u oblasti zaštite osoba sa invaliditetom – Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (2009). Ova konvencija polazi od razumevanja invaliditeta kao interakcije osobe sa oštećenjem i okruženjem (preambula konvencije), a članom 19. se najeksplicitnije naglašava pravo na uključivanje u zajednicu. „Države strane ugovornice imaju obavezu da priznaju jednako pravo svim osobama sa invaliditetom da žive u zajednici, da imaju jednak izbor kao i drugi i preduzeće efikasne i odgovarajuće mere da osobama sa invaliditetom olakšaju potpuno uživanje ovog prava i njihovo potpuno uključivanje i učešće u zajednici“<sup>23</sup>. Istim članom se priznaje osobama sa invaliditetom pravo izbora mesta gde će živeti, sa kim će živeti, ali i sprečava se izolacija i izopštavanje iz zajednice.

20 Jelena, Simić, „Korak napred, dva koraka nazad – godinu dana od usvajanja Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u Srbiji“, u: Saša Gajin, ur., *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom. Knjiga III: U susret novim pravnim pravilima*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2014.

21 Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, broj 24/11.

22 Osim dnevnih usluga u zajednici, zakon definiše i sledeće grupe: usluge procene i planiranja, usluge podrške za samostalan život, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne i usluge smeštaja.

23 Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 42/09.

Nesporno je da je usaglašavanje domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim regulativama dovelo do napretka u ostvarivanju prava osoba sa invaliditetom i stvaranja humanijeg okruženja koje je u većoj meri prilagođeno njihovim potrebama. Ovi pomaci su posebno značajni u deinstitucionalizaciji dece i mladih i transformaciji ustanova za smeštaj dece bez roditeljskog staranja. Međutim, položaj osoba sa intelektualnim i mentalnim invaliditetom nije bitno promenjen jer su stope institucionalizacije i dalje relativno visoke.

**Tabela 1:** Broj korisnika rezidencijalnog smeštaja u ustanovama za smeštaj odraslih i starijih sa telesnim, intelektualnim i mentalnim teškoćama

Godina	Kapacitet ustanove	Ukupan broj korisnika
2012.	4.390	4.552
2013.	4.254	4.535
2014.	4.339	4.453

Izvor: Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2015.

Na osnovu ovih podataka možemo videti da je broj korisnika domskog smeštaja tokom poslednje tri godine gotovo isti, uz neznatne oscilacije. Osim toga, više od 95% kapaciteta ustanova je popunjeno uz postojanje liste čekanja sa 238 korisnika.<sup>24</sup> Od ukupnog broja korisnika, osobe sa mentalnim teškoćama činile su 44% svih korisnika, sa intelektualnim teškoćama 29%, a sa višestrukim 20%.<sup>25</sup> Ukoliko se apstrahuje samo broj korisnika sa intelektualnim i mentalnim teškoćama iz raspoloživih pojedinačnih podataka o svakoj ustanovi za smeštaj odraslih i starijih prema važećoj Uredbi o mreži ustanova socijalne zaštite (iz 2013. godine), dolazimo do ukupno 3.891 osobe sa ovom vrstom smetnji koje su bile smeštene u nekoj od institucija tokom prethodne, 2014. godine.

Kada su u pitanju karakteristike korisnika domskog smeštaja kao što su starosna i polna struktura, razlog smeštaja, mesto prebivališta pre institucionalizacije i dužina boravka u ustanovi, iako ne postoje podaci koji se odnose isključivo na populaciju osoba sa intelektualnim i mentalnim teškoćama, slika korisnika domskog smeštaja se može generalizovati s obzirom na to da se iz dostupnih podataka vidi da je broj korisnika sa telesnim (i drugim vrstama invaliditeta) relativno mali. Kao dominantan razlog smeštaja navodi se nemogućnost porodice da brine o svom članu, a na drugom mestu je nepostojanje bližih srodnika, dok je najčešći razlog prekida smeštaja smrt korisnika. Samo u 1,56% slučajeva to je bio lični izbor korisnika. Korisnici po pravilu ostaju u instituciji veoma dugo – polovina više od 10 godina, a  $\frac{1}{4}$  čak 20 godina.<sup>26</sup> Kontakti sa porodicom su veoma slabi, odnosno

24 Republički zavod za socijalnu zaštitu, Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za odrasle i starije sa mentalnim, intelektualnim, telesnim ili senzornim teškoćama za 2014. godinu, 2015.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

najveći broj nema nikakve kontakte sa srodnicima što ukazuje na zanemarivanje resursa porodice. Karakteristike korisnika usluge domskog smeštaja se nisu promenile u odnosu na prethodnu godinu što ukazuje na teškoće i zastoj u provođenju procesa deinstitucionalizacije u Srbiji, ali i kršenja osnovnih ljudskih prava osoba sa intelektualnim i mentalnim teškoćama.

### *Pretpostavke procesa deinstitucionalizacije u Srbiji*

Da bi se sva prava garantovana u prethodno pomenutim zakonodavnim aktima implementirala u praksi, neophodno je obezbediti ključne pretpostavke za ostvarivanje procesa deinstitucionalizacije. Jedna od osnovnih pretpostavke je primena principa normalizacije i razvijanje mreže usluga u zajednici kako bi se omogućila vaninstitucionalna zaštite ove populacije.

Koncept normalizacije, čiji se koreni nalaze u skandinavskim zemljama, a kasnije i „valorizacija društvenih uloga“<sup>27</sup> su bili *impetus* za proces deinstitucionalizacije od samih početaka, ali su imali i instrumentalni značaj u zatvaranju rezidencijalnih institucija širom sveta.<sup>28</sup> Ideja prema kojoj treba omogućiti osobama sa intelektualnim i mentalnim teškoćama život i uslove što sličnije mainstream obrascima društva, odnosno normalnoj/zdravoj populaciji, kao i društveno vrednovane uloge su doprinele do promena na organizacionom nivou, u sferi usluga za ovu populaciju, i prevashodno su pružane onde gde osoba živi, ali i u opažanju ovih osoba kao ravnopravnih građana.

Međutim, usluge u zajednici u našoj zemlji su zanemareni segment deinstitucionalizacije sa veoma prisutnim institucionalnim elementima. Iako je njihov nedostatak naglašen još u prvim reformskim dokumentima, usluge koje bi osobama sa intelektualnim i mentalnim teškoćama omogućile ostanak u porodici ili svojoj lokalnoj zajednici nisu dovoljno prisutne i targetirane. Dostupnost ovih usluga je u velikoj meri određena ekonomskim razvojem lokalne samouprave.<sup>29</sup> Osim toga, najveći deo usluga zavisi od dostupnosti sredstava jer su projektno zasnovane pa se pružanje završava sa prestankom finansiranja. To važi i za dve najznačajnije grupe usluga za osobe sa intelektualnim i mentalnim teškoćama, dnevne usluge u

27 Videti više o normalizaciji i valorizaciji društvenih uloga, u: Bengt Nirje, *The normalisation principle papers*. Uppsala: Centre for Handicap Research, Uppsala, 1992.

Wolf Wolfensberger, *The principle of normalisation in human services*, National Institute on Mental Retardation, Toronto, 1972.

Wolf Wolfensberger, „Social role valorization: A proposed new term for the principle of normalisation“, *Mental Retardation*, 21, 1983, p. 234–239.

28 Romel, W. Mackelprang, Disability, u: Mel Gray, James Midgley, Stephen A. Webb, ur., *The SAGE Handbook of Social Work*, London: SAGE Publication Ltd., London, 2012.

29 Miroslav Brkić; Dragana Stanković; Nevenka Žegarac, Očekivanja roditelja dece sa smetnjama u razvoju od usluga u zajednici, *Godišnjak FPN*, Vol. 7, broj 9, 2013, str. 211–229.

zajednici, kao i usluge podrške za samostalni život, finansiraju se iz budžeta jedinica lokalne samouprave.

Prema dostupnim<sup>30</sup> podacima iz baze podataka o lokalnim uslugama<sup>31</sup>, iako su dnevne usluge u zajednici jedna od najzastupljenijih usluga u zajednici (dnevni boravci, pomoć u kući, klubovi za stare), bar kada su u pitanju ostale ciljne grupe, odnosno korisnici socijalne zaštite (stari, deca i mladi sa smetnjama u razvoju i sl.), one nisu u dovoljnoj meri dostupne za odrasle i starije osobe sa intelektualnim i mentalnim teškoćama. U uslugama podrške za samostalan život, drugoj najrazvijenijoj grupi usluga, takođe dominiraju one koje su namenjene mladima koji se osamostaljuju.

Lokalne usluge u opštinama u kojima se nalaze ustanove socijalne zaštite koje bi trebalo da uđu u proces transformacije, uglavnom su nerazvijene, dok u nekim opštinama nije evidentirana nijedna (npr. opština Blace i Plandište, iako su njima dve ustanove za smeštaj ovakvih korisnika). Nesporna je različita regionalna zastupljenost. Međutim, i onde gde postoje, broj clijenata je veoma mali na šta ukazuju i podaci centara za socijalni rad prema kojima je broj korisnika koji su upućeni na korišćenje usluga stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom ukupno 15 u 2014. godini, a u 2013. svega 4 korisnika.<sup>32</sup>

Pružaoци ove usluge su u najvećoj meri ustanove socijalne zaštite, sa izuzetkom jedne nevladine organizacije.<sup>33</sup> Prema podacima Zavoda za socijalnu zaštitu, ovu uslugu su u 2012. godini pružale četiri ustanove, a osim njih se u istoj godini ova usluga obezbeđivala u samo sedam opština obuhvatajući ukupno 20 korisnika.<sup>34</sup>

Kao podrška procesu deinstitucionalizacije pokrenut je projekat Otvoreni zagrljaj 2012. godine, koji se završava krajem 2015. godine. Ovaj projekat, finansiran iz pretpripravnih IPA fondova Evropske unije, a realizovan u saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvom zdravlja, ima za cilj unapređenja položaja korisnika sa intelektualnim i mentalnim teškoćama koji se nalaze na domskom smeštaju u 11 ustanova<sup>35</sup> socijalne zaštite u Srbiji, kao i njihovu deinstitucionalizaciju pružanjem podrške ustanovama u razvoju usluge stanovanje uz podršku.

30 Pouzdana evidencija o zastupljenosti lokalnih usluga socijalne zaštite u Srbiji ne postoji.

31 Baza podataka o lokalnim uslugama, sajt Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, [www.zavodsz.gov.rs](http://www.zavodsz.gov.rs)

32 „Sintetizovani izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2014. godini“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2015.

33 Nvladina organizacija Asocijacija za promociju inkluzije Srbije pruža uslugu stanovanje uz podršku sa osobe sa intelektualnim teškoćama.

34 „Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad u 2012.“ i Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2013.

35 Ustanove obuhvaćene ovim projektom su: „Male Pčelice“ Kragujevac, Tutin, „Čurug“ Čurug, „1. oktobar“ Stari Lec, „Otthon“ Stara Moravica – Bačka Topola, „Tešica“, Tešica – Aleksinac, „Kulina“ Kulina – Aleksinac, „Srce u Jabuci“, Jabuka – Pančevo, „Trbunje“ Blace, „Vasilije Ostroški“ Novi Bečej, „Gvozden Jovančičević“ Veliki Popovac.

Međutim, imajući na umu broj osoba sa intelektualnim i mentalnim teškoćama čiji se broj kreće oko 2% populacije prema procenama<sup>36</sup> postavlja se pitanje koliko je ovakav sistem socijalne zaštite u stanju da odgovori na potrebe ove populacije, a u skladu sa smernicama i opredeljenjem ka deinstitucionalizaciji.

*Inhibitori procesa deinstitucionalizacije i mogućnost života i integracije u zajednici za osobe sa intelektualnim i mentalnim teškoćama*

Još 2005. godine, u Strategiji razvoja socijalne zaštite je konstatovano da je „u 17 ustanova za smeštaj lica ometenih u mentalnom razvoju, duševno obolelih i osoba sa telesnim invaliditetom smešteno 5.574 korisnika, od kojih je većina van mesta svog prebivališta. Broj građana kojima je potrebna podrška zbog njihovog psihofizičkog stanja je veći od onog koji se, često zbog nedostatka drugih usluga u lokalnoj sredini (dnevni boravak, male stambene zajednice i dr.), nalazi u ustanovama, a njihova prava su ugrožena zbog nemogućnosti zadovoljavanja egzistencijalnih potreba na adekvatan način. [...] Korisnici smeštaja su često u socijalnoj izolaciji različitog stepena. Za neke grupe korisnika, za koje nije nađeno rešenje u njihovoj prirodnoj sredini, obezbeđen je smeštaj u ustanovama koje nemaju odgovarajuće programe za njih“<sup>37</sup>

Imajući u vidu trenutno stanje u sistemu socijalne zaštite i broj korisnika domskog smeštaja, moglo bi se reći da u proteklih 10 godina nije došlo do značajnijeg smanjenja stope institucionalizacije. Izveštaj o implementaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u delu koji se odnosi na samostalan život u zajednici, pored ukazivanja na izvesne napretke, navodi i brojne teškoće u operacionalizaciji usled čega je određene principe definisane zakonom nemoguće sprovesti u praksi. Istovremeno je naglašeno da „budućnost rezidencijalnih institucija i dalje ostaje nejasna“, kao i da „nacionalna politika ispoljava generalno tendenciju ka deinstitucionalizaciji, ali ne postoje planovi za okončanje smeštaja u institucijama“.<sup>38</sup> Sistem socijalne zaštite i dalje karakteriše učestalo pribegavanje domskom smeštaju nasuprot opredeljenju za vaninstitucionalnu zaštitu iz višestrukih razloga.

Jedan od uzroka leži u političkoj prošlosti Srbije, odnosno u socijalizmu i konceptu državne brige o čoveku, kolektivizaciji i favorizovanju velikih institucija i medicinskog modela invalidnosti što je predstavljalo kritičnu tačku (eng. critical juncture) u istoriji naše zemlje.

36 MDRI-S, Sklonjeni i zaboravljeni. Segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih sa intelektualnim teškoćama u Srbiji, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDR-S, Beograd, 2012.

37 Strategija razvoja socijalne zaštite, str. 8.

38 Lea Lazarević, Dragana Ćirić-Milovanović, Snežana Šimoković, Univerzalnost prava u praksi, MDRI-S/PIN, Beograd, 2012, str. 155–156.

Ove kritične tačke u socijalnoj politici neke zemlje predstavljaju periode političkih mogućnosti kada neka društvena promena koja se odigrava može imati dugotrajan uticaj na društvo.<sup>39</sup> Po Hakeru (2002), ovaj „prozor šansi“ je bio prilika da se alternativni oblici brige o ovim osobama, odnosno usluge koje su postojale u tom periodu u rudimentnim oblicima u širem smislu dalje razviju. Umesto toga, njihova institucionalizacija se i dalje posmatra kao adekvatno zbrinjavanje i način obezbeđivanje sveobuhvatne zaštite i podrške.

Tranzicioni period koji je usledio i nedostatak jasne vizije kako dalje razvijati sistem, ali i standarda pri prelasku iz jednog u drugog sistema, dovelo je do preuzimanja starog modela dominantnog u socijalizmu, uz obrise novog diskursa koji je baziran na socijalnom modelu i poštovanju prava osoba sa intelektualnim i mentalnim invaliditetom na život i participaciju u zajednici. S obzirom na to da je impuls za promenom politike invalidnosti dolazio od spoljnih autoriteta (EU, UN... ) u okviru šireg geopolitičkog konteksta otvaranja zemlje i početka pregovora sa Evropskom unijom, ovi faktori nisu predstavljali dovoljnu kritičnu masu koja bi ovo pitanje stavila na vrh političkih agendi. Pitanja prava ljudi sa intelektualnim i mentalnim teškoćama generalno imaju malo uticaja na političku agendu u poređenju sa politikama prema nekim drugim vulnerabilnim kategorijama. Jedan od razloga je i taj što je većina ovih ljudi lišena poslovne sposobnosti usled čega ne predstavljaju biračko telo.

Osim toga, kako je institucionalizam duboko kulturološki ukorenjen u sistem socijalne zaštite u Srbiji, može se reći da je trenutna organizacija sistema zaštite ove populacije posledica prošlih događaja, struktura i odluka koje su na izvestan način postale determinističke za njegov dalji razvoj.

Kulturološki obrasci se vremenom ponavljaju i na taj način postaju navike, odnosno dominantne bihejvioralne norme koje se internalizuju kao rutine koje se više ne preispituju.<sup>40</sup> Spori pomaci od institucionalne ka vaninstitucionalnoj zaštiti mogu se pripisati izostanku sistemске i strukturalne reforme na različitim nivoima usled „zavisnosti od putanje“ (eng. path dependency).<sup>41</sup> Upravo path dependency može ometati promene preporučene politike invalidnosti.<sup>42</sup>

39 Jacob, S. Hacker, *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

40 Zucker 1977, prema Bernhard Ebbinghaus, *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*, MPIfG Discussion Paper, No. 05/2. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 2005.

41 Michael Howlett, *Path Dependency and Punctuated Equilibrium as Generational Models of Policy Change: Evaluating Alternatives to Homeostatic Orthodoxy in Policy Dynamics*, Simon Fraser University, Burnaby, 2009.

42 Scharle, Agotá, Balázs, Váradi, „Identifying barriers to institutional change in disability services“, *Working paper*, No. 41, Budapest Institute, Socio-economic Sciences and Humanities Europe moving towards a new path of economic growth and social development – Collaborative project. Welfare Wealth Work, 2013. Dostupno na: [www.foreurope.eu](http://www.foreurope.eu)

Izbor već postojeće putanje može biti usled nekih prošlih ulaganja<sup>43</sup>, koja se između ostalog mogu ogledati u nespremnosti profesionalaca u sistemu socijalne zaštite da prihvate novine ukoliko bi to dovelo u pitanje njihovu poziciju, kompetencije i stručnost.

Ovi razlozi dovode do toga da svojevremeno funkcionalna putanja vremenom legitimno opstaje i pored njene disfunkcionalnosti sa stanovišta novih paradigmi koje stavljaju akcenat na ljudskim pravima i socijalnom modelu invalidnosti. Naime, ona je bila funkcionalna sa stanovišta sklanjanja ljudi u institucije i medicinskog modela. Međutim, ona se i dalje održava u svojoj disfunkcionalnosti i pored uspostavljanja modela baziranog na ljudskim pravima usled straha od novina, nedostatka kompetencija, organizacione kulture institucionalizma i socijalističkog nasleđa.

Iz ovih razloga se čak i na primarne usluge za proces deinstitutionalizacije kao što je stanovanje uz podršku, prenose institucionalni obrasci tako da se esencija ove usluge suštinski menja. Ona postaje samo smeštaj koji karakterišu viši standardi od domskog smeštaja, ali sa izrazitim institucionalnim elementima u svojoj organizaciji. Preveliko oslanjanje na instituciju, njena blizina i obavljanje većine svakodnevnih aktivnosti u krugu ustanove, kao i organizacija stručnog rada umanjuju potencijalni značaj ove usluge i menjaju smisao vaninstitucionalne zaštite. Na ovaj način korisnici ostaju uskraćeni za mnoga prava uz nedostatak komponente socijalne integracije.

Stoga se za deinstitutionalizaciju u Srbiji može reći da predstavlja „rad u toku“, a da su „neki ključni diskursi iz ere institucija preživeli, a neki su čak doživeli i svoj procvat u novim uslugama u zajednici“.<sup>44</sup>

Iako su mnogi zakoni i inicijative usvojeni, i izvesni napori i početni koraci učinjeni u pravcu deinstitutionalizacije sistema socijalne zaštite, osobe sa intelektualnim i mentalnim teškoćama su i dalje izložene diskriminaciji, siromaštvu, kršenju ljudskih prava i nedovoljnom pristupu društvenih resursa. Ovo ukazuje na to da nije potrebno samo doneti ili promeniti zakone, već treba obezbediti implementaciju ovih garantovanih prava. Stoga su pred sledećim fazama deinstitutionalizacije izazovi koji se tiču dalje ekspanzije i razvoja regulativa koje se odnose na ovu populaciju, kao i potpuna implementacija politika invalidnosti.

---

43 Andrew Bennett, Colin, Elman, „Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence“, *Political Analysis*, 14(3), 2006, p. 250–267.

44 Alexandra Hamlin, Peter Oaks, Deinstitutionalization; in the: UK, *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, Volume 5, Number 1, 2008, p. 50.

## LITERATURA:

- Means Robi, Richards, Sally, Smith, Randall, *Community care*, Palgrave Macmillan, UK, 2008.
- Barnes, Colin, Mercer, Geof, *Exploring disability*. Second edition, Polity Press, Cambridge, Uk, 2013.
- Priestley, M., „In search of European disability policy: Between national and global“, *Alter, Revue européenne de recherche sur le handicap*, 2007, 1, p. 61–47.
- Strategija razvoja socijalne zaštite, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 108/05.
- „Strategija za smanjenje siromaštva“, Vlada Republike Srbije, 2003, dostupno na: /www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\_dokumenta/strategija\_siromastvo.pdf
- Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, „Službeni glasnik RS“, broj 8/07, str. 7.
- Strategija unapređenja osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 1/07
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS“, broj 33/06
- Gajin, Saša, Vlahović, Svetlana, *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom*. Knjiga II: Pravni položaj u društvu, Centar za unapređenje pravnih studija, Biblioteka Suočavanja, Beograd, 2014.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS“, broj 36/09.
- Beker, Kosana, *Lišenje poslovne sposobnost. Zakoni i praksa u Republici Srbiji*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, Manuarta, Beograd, 2014
- Janjić, Biljana, Beker, Kosana, Marković, M. Milan, *Zbirka radova i preporuka: Poslovna sposobnost i život u zajednici: zaštita prava osoba sa invaliditetom*, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, Manuarta, Beograd, 2014.
- Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.
- Simić, Jelena, „Korak napred, dva koraka nazad – godinu dana od usvajanja Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u Srbiji“, u: Saša Gajin, ur., *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom. Knjiga III: U susret novim pravnim pravilima*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2014.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, broj 24/11.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 42/09.
- „Izveštaj o radu ustanova socijalne zaštite za odrasle i starije sa mentalnim, intelektualnim, telesnim ili senzornim teškoćama za 2014. godinu“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2015.
- Nirje, Bengt, *The normalisation principle papers*. Uppsala: Centre for Handicap Research, Uppsala, 1992.
- Wolfensberger, Wolf, *The principle of normalisation in human services*. National Institute on Mental Retardation, Toronto, 1972.
- Wolfensberger, Wolf, „Social role valorization: A proposed new term for the principle of normalisation“, *Mental Retardation*, 21, 1983, p. 234–239.
- Mackelprang, W. Romel, Disability, u: Mel Gray, James Midgley, Stephen A. Webb, ur, *The SAGE Handbook of Social Work*, London: SAGE Publication Ltd., London, 2012.
- Brkić, Miroslav, Stanković Dragana, Žegarac, Nevenka, „Očekivanja roditelja dece sa smetnjama u razvoju od usluga u zajednici“, *Godišnjak FPN*, Vol. 7, br. 9, 2013, str. 211–229.
- „Sintetizovani izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2014. godini“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2015.
- „Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad u 2012. godini“, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2013.



- MDRI-S, Sklonjeni i zaboravljeni. Segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih sa intelektualnim teškoćama u Srbiji, Inicijativa za prava osoba osoba sa mentalnim invaliditetom MDR-S, Beograd, 2012.
- Lazarević, Lea, Ćirić-Milovanović, Dragana, Šimoković, Snežana, *Univerzalnost prava u praksi*, MDRI-S/PIN, Beograd, 2012, str. 155–156.
- Hacker, S. Jacob, *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Ebbinghaus, Bernhard, *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*, MPIfG Discussion Paper, No. 05/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 2005.
- Howlett, Michael, *Path Dependency and Punctuated Equilibrium as Generational Models of Policy Change: Evaluating Alternatives to Homeostatic Orthodoxy in Policy Dynamics*, Simon Fraser University, Burnaby, 2009.
- Scharle, Agotá, Balázs, Váradi „Identifying barriers to institutional change in disability services“, *Working paper*, no 41, Budapest Institute, Socio-economic Sciences and Humanities Europe moving towards a new path of economic growth and social development – Collaborative project. Welfare Wealth Work, 2013. Dostupno na: [www.foreurope.eu](http://www.foreurope.eu)
- Bennett, Andrew, Elman, Colin, „Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence“, *Political Analysis*, 14(3), 2006, p. 250–267.
- Hamlin, Alexandra, Oaks, Peter, „Deinstitutionalization in the UK“, *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, Volume 5, Number 1, 2008, p. 50.

*Internet izvori:*

Republički zavod za socijalnu zaštitu, baza podatak o lokalnim uslugama, dostupno na: [www.zavodsz.gov.rs](http://www.zavodsz.gov.rs)

**Dragana Stanković**

## DEINSTITUTIONALIZATION OF PEOPLE WITH INTELLECTUAL AND MENTAL DISABILITIES BETWEEN HUMAN RIGHTS AND SOCIAL PROTECTION INSTITUTIONS

### ABSTRACT

Democratic changes at the beginning of new century marked the new reform directions in the social welfare system with aim to overcome the problems inherited from the previous period – the extreme centralization of the system, high rates of institutionalization, lack of community-based services and the passive position of the beneficiaries in the social welfare system. Therefore, the recognition of deinstitutionalization as one of the basic directions of social welfare reform coincided with these changes. EU integration process of the Republic of Serbia has further enforced and accelerated the incorporation of international standards into national legislation, creating a legal framework for combating discrimination and respect for human rights of people with intellectual and mental disabilities.

However, as the medical model of disability was the dominant paradigm for a long time and deeply rooted into social protection system, professionals and policy for persons with disabilities, the positioning from institutional toward care and protection in community has been going on very slow. Despite the existence of formal commitment to transform the system, the process of deinstitutionalization of people with intellectual and mental disabilities in Serbia has not been performed in accordance with the basic requirements which are essential for the success of the process and exercise of the rights of these people.

This paper analyzes the extent to which current organization of social protection system is in accordance with the basic principles of deinstitutionalization that are prerequisites for the realization of the rights of the people with intellectual and mental disabilities in accordance with international and national standards.

**Key words:** persons with intellectual and mental disabilities, deinstitutionalization, community-based service, human rights, social protection system.

Marina Pantelić\*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

## DEMOGRAFSKE PROMENE I PORODIČNA POLITIKA

### UVODNE NAPOMENE

Demografske promene predstavljaju jedan od najznačajnijih izazova modernog vremena. Promene koje se u poslednjih nekoliko decenija događaju u strukturi i veličini populacije imanentno su obeležje svih razvijenih društava današnjice. Reč je o aktuelnom političkom pitanju upravo zbog dalekosežnih i kompleksnih reperkusija koje ima na gotovo sve sfere života, kao i na brojne političke oblasti. Pad stope fertiliteta i mortaliteta, kao i povećanje očekivanog trajanja života značajno je promenilo demografsku strukturu i dovelo do povećanja udela starog i starijeg sredovečnog stanovništva i opadanja udela mladog stanovništva u ukupnoj populaciji. Istovremeno, promene u strukturi porodice i pluralizacija oblika porodičnog života, učinile su da alternativni porodični obrasci i partnerstva postanu uobičajna pojava.

Očekivane demografske tendencije, zajedno sa značajnim budžetskim ograničenjima, predstavljaju izazov za društva, kreatore politika, pojedince i njihove porodice, stvarajući sve veći pritisak na političke sisteme širom Evrope. Evropa je počela da odgovara na ove izazove prvenstveno kroz reformu penzijskih sistema i bolje usklađivanje profesionalnog i porodičnog života, što je rezultiralo da većina evropskih zemalja kreira nove ili unapredi već postojeće porodične politike. Državna pomoć i podrška porodicama kreće se od pronatalizma, preko unapređenja kvaliteta porodičnog života, a posebno poboljšanja položaja žena i podsticanja punog razvoja deteta.

Imajući na umu sveobuhvatne implikacije koje sa sobom nose aktuelna demografska kretanja, od suštinske je važnosti izrada opšteg političkog okvira putem kog bi države mogle da odgovore na postojeć izazove. Adekvatan odgovor na njih zahteva promenu postojećih, kao i razvoj i implementaciju odgovarajućih sistemskih politika. U suprotnom, savremene demografske tendencije nastaviće značajno da transformišu evropska društva, ugrožavajući međugeneracijsku solidarnost i modele socijalnog blagostanja.

---

\* Email: marina.pantelic@fpn.bg.ac.rs

## AKTUELNE DEMOGRAFSKE TENDENCIJE U EVROPSKOJ UNIJI (EU)

Kao što je već istaknuto, sva savremena društva prolaze kroz radikalnan proces demografskih promena, tzv. demografsku tranziciju. Prelazak sa visokih na niske stope fertiliteta i mortaliteta neminovno dovodi do promena u starosnoj strukturi evropske populacije. Dugoročne demografske projekcije ukazuju na činjenicu da će Evropa, u decenijama koje dolaze, zabeležiti značajne promene u veličini i strukturi svoje populacije, kao i promene u strukturi porodice i oblicima porodičnog života. Nesumnjivo je da praćenje demografskih trendova u razvoju stanovništva, fertilitetu, mortalitetu i migracijama dobija sve veći društveni, ekonomski, politički i kulturni značaj, upravo zbog uticaja koji ova kretanja imaju na donošenje adekvatnog sistemskog i političkog okvira.

Ključni demografski indikatori pokazuju značajne promene u strukturi i kretanju evropske populacije. Podaci EUROSTAT-a<sup>1</sup>, ukazuju na to da će se broj stanovnika u Evropskoj uniji (EU) neznatno povećati do 2060. godine, dok će istovremeno populacija postati daleko starija nego što je to danas. Takođe, u projektovanom periodu biće zabeležene i značajne razlike u rastu stanovništva između država članica<sup>2</sup>.

Stope ukupnog fertiliteta su u stalnom padu u EU počev od druge polovine 1960-ih godina. Nakon posleretne „baby-boom“ ere, kada je zabeležen i najveći rast od 2,5 deteta po ženi, stopa ukupnog fertiliteta drastično opada. Očekivanja su da će do 2060. godine na nivou cele EU doći do skromnog rasta stope ukupnog fertiliteta, tako da će na kraju ovog perioda ona iznositi 1,76 u odnosu na 1,59 koliko je iznosila 2013. godine. Međutim, i pored pomenutog rasta, stopa fertiliteta će u svim državama članicama ostati ispod 2,1 što je nivo neophodan za obezbeđivanje proste reprodukcije stanovništva<sup>3</sup>.

Značajan napredak u dostupnosti i kvalitetu zdravstvene zaštite, kao i adekvatna ishrana omogućili su da ljudi danas žive u proseku deset godina duže nego što je to bilo pre četrdesetak godina. Većina razvijenih zemalja tokom dužeg vremenskog perioda beleži povećanje očekivanog trajanja života stanovništva. Počev od druge polovine XX veka, u svim državama članicama EU dolazi do produžetka životnog veka ljudi, naročito kada su u pitanju žene. Međutim, evidentna je konvergencija u pogledu očekivanog trajanja života između žena i muškarca, iako neke varijacije

1 European Commission (DG ECFIN), *The 2015 Ageing Report – Economic and Budgetary projections for EU-28 Member States (2013–2060)*, European Economy, no. 3/2015, Available from: [www.aal-europe.eu/wp-content/uploads/2015/08/Ageing-Report-2015.pdf](http://www.aal-europe.eu/wp-content/uploads/2015/08/Ageing-Report-2015.pdf) (Accessed 7 October 2015), p. 1.

2 U polovini država članica (Bugarska, Nemačka, Estonija, Grčka, Španija, Hrvatska, Letonija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovenija i Slovačka) doći će do smanjenja broja stanovnika, dok će u drugoj polovini (Belgija, Češka, Danska, Irska, Francuska, Italija, Kipar, Luksemburg, Malta, Holandija, Austrija, Finska, Švedska, Velika Britanija) biti zabeležen rast.

3 *Isto*, p. 14.

i dalje postoje. Aktuelne projekcije predviđaju da će se do 2060. godine životni vek muškaraca produžiti za 7,1 godinu<sup>4</sup>, dok će se u istom periodu životni vek žena produžiti za 6 godina<sup>5</sup>. Najveće povećanje u pogledu očekivanog trajanja života, kako za žene tako i za muškarce, biće ostvarano u Bugarskoj, Estoniji, Letoniji, Litvaniji, Mađarskoj i Rumuniji.<sup>6</sup>

Usled pada stope fertiliteta i porasta očekivanog trajanja života, širom EU evidentan je proces demografskog starenja stanovništva. Ocene UN-a su da će do 2050. godine u Evropi udeo stanovništva starijeg od 60 godina dostići čak 36%. Među državama članicama najveći udeo maldih (0–14 godina), od čak 22%, beleži Irska, dok je udeo ove starosne grupe u ukupnoj populaciji najmanji u Nemačkoj, svega 13,1%. Udeo starih lica u ukupnoj populaciji najveći je u Italiji (21,4%), a najmanji u Irskoj (12,6%)<sup>7</sup>. Procene u pogledu distribucije stanovništva prema glavnim starosnim grupama za period do 2060. godine ukazuju da će udeo mladih, starosti od 0 do 19 godina, u ukupnoj populaciji ostati prilično konstantan (oko 20%), dok će se udeo onih starosti od 20 do 65 godina značajno smanjiti (sa 61% na 51%). Udeo lica starosti 65 i više godina u istom periodu postaće znatno veći (sa 18% porašće na 28% stanovništva), dok će se broj najstarijih starih (lica starosti 80 i više godina) skoro izjednačiti sa brojem mladih, i njihov udeo u ukupnoj populaciji porašće sa 5% na 12%<sup>8</sup>. Kao rezultat pomenutih tendencija u pogledu distribucije stanovništva prema starosnim grupama, „indeksa zavisnosti“ će se gotovo duplirati, tako da će sa aktuelnih 28,1%, 2060. godine iznositi 50,1%. Drugim rečima, umesto dosadašnjeg odnosa gde na jedno staro lice dolaze četiri radno aktivne osobe, 2060. godine će taj odnos biti 1 : 2. U državama članicama „indeks zavisnosti“ se kreće od 19%, u Slovačkoj, do 33,1% u Italiji<sup>9</sup>.

Osim pomenutih demografskih indikatora, za porodičnu politiku važni su i podaci o stopama divorcijaliteta i nupcijaliteta. Danas je svuda u svetu zabeležen trend opadanja broja zaključenih brakova i rast broja razvoda. U državama članicama EU došlo je do pada stope zaključenih brakova za skoro 50% – sa 7,8 brakova na 1.000 stanovnika, koliko je ova stopa iznosila 1965. godine, na 4,2 braka u 2011. godini. U istom periodu, stopa razvoda je porasla sa 0,8 (1965. godine) na dva razvoda na 1.000 stanovnika, koliko je zabeleženo 2011. godine. Prema podacima iz

4 Sa 77,6 godina, koliko je očekivano trajanje života iznosilo 2013. godine, na 84 godine koliko će iznositi 2060. godine.

5 Sa 83,1 na 89,1 godinu, što ukazuje na pomenutu konvergenciju.

6 *Isto*, p.15

7 European Commission (EUROSTAT, DG EMPL), *Short Analytical Web Note 3/2015 - Demography report*, Available from: [ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7808&furtherPubs=yes](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7808&furtherPubs=yes) (Accessed 28 September 2015), p. 8.

8 European Commission (DG ECFIN), *The 2015 Ageing Report – Economic and Budgetary projections for EU-28 Member States (2013–2060)*, o. c., p. 20.

9 European Commission (EUROSTAT, DG EMPL), *Short Analytical Web Note 3/2015–Demography report*, o. c., p. 8.

2013. godine, najveća stopa zaključenih brakova u EU-28 bila je u Litvaniji (6,9), na Kipru (6,4) i Malti (6,1), dok je najniža stopa bila zabeležena u Bugarskoj i Sloveniji (3), kao i u Portugalu (3,1). Irska (0,6) i nekoliko južnih država članica, uključujući Maltu (0,8), Italiju (0,9), Sloveniju (1,1) i Grčku (1,3) zabeležile su značajno niže stope razvoda u odnosu na Letoniju (3,5), Litvaniju i Dansku (3,4)<sup>10</sup>.

Smanjenje stope zaključenih brakova praćeno je i povećanjem prosečne starosti pri zaključenju prvog braka. U zemljama članicama EU u poslednjih dvadeset godina došlo je do povećanja prosečne starosti pri zaključenju prvog braka. Objašnjenje za to treba tražiti u opštem trendu koji postoji u pogledu odlaganja zasnivanja porodice, ali i sve češćoj pojavi i održavanju vanbračnih zajednica i zajednica koje predstavljaju pravnu alternativu braku, budući da parovi u mnogim zemljama dugo žive zajedno pre nego što odluče da zaključe brak. Prema podacima iz 2013. godine, prosečna starost pri zaključenju prvog braka za muškarce kretala se od 29 do 35,7 godina, dok je za žene ona bila između 26,3 i 33 godine<sup>11</sup>.

Procenat dece rođene izvan braka u EU-28 iznosio je 40% 2012. godine. Države članice koje su zabeležile najveći procenat vanbračnih rođenja su: Bugarska sa 59,1% u 2013. godini, Estonija (58,4% 2012. godine), Slovenija (58% 2013. godine), Francuska (56,7% 2012. godine), Švedska (54,4% 2013. godine) i Belgija (52,3% 2012. godine)<sup>12</sup>. Mediteranske zemlje poput Grčke, Hrvatske, Italije, Kipra i Malte, zajedno sa Poljskom i Litvanijom, pripadaju pak drugoj krajnosti, budući da se najveći procenat rođenja kod njih dogodi unutar bračne zajednice, čak preko 70%.

Aktuelna demografska kretanja umnogome su dovela i do promena u porodičnoj strukturi i oblicima porodičnog života. Od druge polovine XX veka, naročito tokom 60-ih i 70-ih godina, širom Evrope došlo je do značajnih promena u tom pogledu. U gotovo svim evropskim zemljama u poslednjih nekoliko decenija evidentna je pluralizacija oblika porodičnog života. Model *nuklearne porodice*, tj. domaćinstvo koje čine bračni (heteroseksualni) par i njihova deca, ustupio je mesto velikom broju alternativnih porodičnih oblika i načina života. Kolaps „zlatnog doba braka“ bio je praćen pojavom velikog broja manje institucionalnih odnosa, naročito na severu i zapadu Evrope. Tako, jednu krajnost predstavljaju nordijske države koje su se, usled visokih stopa vanbračnih rođenja, skromne stope zaključenih brakova i kasnog ulaska u brak, značajno udaljile od tradicionalnog porodičnog modela. Drugu krajnost predstavljaju južnoevropske zemlje čiji porodični obrasci u velikoj meri odgovaraju tradicionalnom modelu – isticanje značaja braka, niska stopa razvoda, mali broj dece rođene izvan braka, nedovoljna zastupljenost novih oblika porodičnog života. Uprkos ovim promenama, nuklearna porodica je ostala dominantan oblik porodičnog života u većem delu Evrope.

10 Isto, pp. 39–40.

11 Isto, p. 41.

12 Isto, pp. 40–41.

Kada je reč o diverzifikovanosti porodičnih modela, urušavanje institucionalnih veza bilo je praćeno porastom drugih, manje zastupljenih oblika porodičnog života, poput jednoroditeljskih, rekonstruisanih porodica i vanbračnih zajednica. U EU je počevši od 80-ih godina prošlog veka udeo jednoroditeljskih porodica porastao sa 10% na 27%, koliko je iznosi 1999. godine, dok je 2008. godine iznosio približno 21%<sup>13</sup>. Veliki broj jednoroditeljskih porodica zabeležen je u Velikoj Britaniji, centralnoevropskim zemljama, kao i u istočnoevropskim zemljama poput Estonije, Letonije i Litvaniji, dok su izuzetno niske stope primetne na jugu Evrope i u Luksemburgu. Kada govorimo o strukturi jednoroditeljskih porodica, naročito u južnoevropskim zemljama, njih u najvećem broju čine razvedene majke i udovice, dok je tek nekoliko nevenčanih samohranih roditelja. U centralnim i zapadnoevropskim zemljama dominiraju razvedene samohrane majke, dok je neznatan udeo onih koje su neudate. Najveći procenat njih zabeležen je u Danskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj, kao i u istočnom delu Nemačke<sup>14</sup>.

Drugo važno pitanje u vezi sa pluralizacijom porodičnih oblika jeste porast broja rekonstruisanih porodica<sup>15</sup>. U Nemačkoj je danas zabeležen najveći procenat rekonstruisanih porodica (skoro 14%), dok je ova stopa u Bugarskoj i Holandiji najniža, i iznosi oko 4%<sup>16</sup>.

U pogledu pravnog priznavanja istopolnih partnerstava postoje brojne razlike između evropskih zemalja. Preteče u ovoj oblasti predstavljaju nordijske zemlje, budući da su one tokom 1980-ih i 1990-ih godina dale priliku istopolnim parovima da legalizuju svoje zajednice. Danas, postoje podaci o istopolnim partnerstvima za samo pet evropskih država: u Bugarskoj 0,1% od ukupnog broja porodica čine istopolna partnerstva (sa decom), u Nemačkoj i Holandiji je taj procenat nešto veći i iznosi 0,7%, u Francuskoj 0,5%, dok u Mađarskoj iznosi svega 0,02%<sup>17</sup>.

Aktuelni demografski trendovi, o kojima je do sada bilo reči, upućuju na zaključak da pluralizacija porodičnih oblika i načina života zahteva „modernizaciju“ politika pomoći i podrške porodici kako bi porodične politike postale delotvornije u usklađivanju različitih ciljeva. Integrali deo ovog „processa modernizacije“ podrazu-

13 Uwe Uhlenndorff, Marina Rupp, Matthias Euteneuer, *Wellbeing of Families in Future Europe – Challenges for Research and Policy*, FamilyPlatform – Families in Europe Volume 1, 2011, Available from [europa.eu/epic/docs/family\\_platform\\_book1.pdf](http://europa.eu/epic/docs/family_platform_book1.pdf) (Accessed 28 September 2015), p. 22.

14 *Isto*, p. 22.

15 Rekonstruisane porodice predstavljaju porodice koje se formiraju ponovnim stupanjem u brak razvedenih lica ili udovaca/udovica, sastavljene su od bioloških i nebioloških roditelja (maćeha, očuh) sa decom iz jednog ili više brakova ili vanbračnih zajednica. U savremenoj literaturi razlikuje se nekoliko vrsta ovakvih porodica: rekonstruisane porodice sa decom sa samo jedne strane, kompleksne porodice sa decom sa obe strane ili čak zajedničkom decom i višestruko fragmentirane porodice sa difuznim porodičnim strukturama (Peuckert, 2008; Steinbach, 2008; citirano prema: Uwe Uhlenndorff, Marina Rupp, Matthias Euteneuer, *Wellbeing of Families in Future Europe – Challenges for Research and Policy*, o. c., p. 23).

16 *Isto*, p. 23.

17 *Isto*, p. 25.

meva izgradnju odgovarajućih kapaciteta i mehanizama kako bi se na adekvatan način odgovorilo na potrebe roditeljstva, podizanja i vaspitanja dece, boljeg usklađivanja profesionalnih i porodičnih obaveza, kao i na potrebe „nestandardnih porodica“.

## PORODIČNE POLITIKE U EVROPSKOM KONTEKSTU

U većini evropskih zemalja je u poslednjih nekoliko godina porodična politika dobila na značaju i delom prerasla iz tzv. meke u tvrdu politiku. Razloge za ekspanziju porodične politike svakako treba tražiti u podizanju političke svesti o demografskim izazovima, o kojima je već bilo reči, a čiji je uticaj primetan danas i tek će se intenzivirati u budućnosti: starenje stanovništva, smanjenje stope fertiliteta, diverzifikovanost porodičnih oblika, internacionalizacija tržišta rada i napuštanje modela muškog „hranioca“ porodice.

### *Određenje i razvoj porodičnih politika*

Iako postoji opšti konsenzus o mogućnosti da se identifikuje posebna društvena tvorevina označena kao „država blagostanja“, ipak ostaje otvoreno pitanje da li specifičan set mera može biti određen kao konstitutivni element „porodičnih politika“ ili „politika za porodicu“ i da li sve relevantne politike imaju uticaja na porodice<sup>18</sup>. Sa izuzetkom Francuske, čija pronatalistička politika datira još s početka XX veka, porodične politike, koje predstavljaju specifičan skup politika uspostavljenih sa ciljem da podrže socijalno prihvatljive oblike ponašanja po pitanju fertiliteta, odnosno rodne podela rada i moći unutar domaćinstva ili, odnedavno, participacije žena (majki) na tržištu rada, novijeg su datuma. S tim u vezi, Kamerman i Kan<sup>19</sup> prave razliku između eksplicitnih i implicitnih porodičnih politika. Eksplicitne porodične politike su kreirane sa namerom da ostvare specifične ciljeve koji se tiču porodice kao celine ili njenih pojedinačnih članova, dok implicitne porodične politike obuhvataju intervencije u različitim političkim oblastima, koje nisu konkretno usmerene na ostvarivanje porodičnih ciljeva, ali koje imaju značajne implikacije na decu i porodice<sup>20</sup>.

Kada je reč o porodičnim politikama, značajne debate vode se i o cilju porodičnih politika: porodica/pododice. U praksi se nameću dva pitanja. Prvo, da li se porodične politike bave problematikom porodice kao celine ili potrebama njenih pojedinačnih članova, i na taj način samo indirektno porodicom (npr. da li su programi za brigu

18 Chiara Saraceno, *Family policies: Concepts, goals and instruments*, Collegio Carlo Alberto – Carlo Alberto Notebooks, No. 230, Dec 2011, Available from: [www.carloalberto.org/assets/working-papers/no.230.pdf](http://www.carloalberto.org/assets/working-papers/no.230.pdf), (Accessed: 7 August 2015), p. 3.

19 Kamerman and Kahn, 1978; Kamerman, 2010; citirano prema: Chiara Saraceno, *Family policies: Concepts, goals and instruments*, o. c., p. 3.

20 Francuska i Belgija su tipični primeri zemalja sa eksplicitnom porodičnom politikom, dok su zemlje engleskog govornog područja primer implicitnih porodičnih politika.



o deci namenjene majkama, deci, ili porodici kao celini). Drugi problem se javlja u odnosu na to da li su porodičnim politikama obuhvaćeni samo određeni porodični oblici, dok su ostali isključeni (npr. samo bračne zajednice ili i vanbračne zajednice i istopolna partnerstva; samo porodice sa decom ili i sve ostale...) <sup>21</sup>. Dakle, ovde nije reč samo o konceptualnim već i o vrednosnim debatama, koje su doprinela i postojanju različitih određenja porodične politike.

Porodične politike obuhvataju širok spektar državnih mera i intervencija koje se odnose na različite aspekte života žena, muškaraca, parova, roditelja i dece. Jedna od često navođenih definicija određuje porodičnu politiku kao „skup mera usmerenih na porodice sa decom sa ciljem povećanja stepena njihovog blagostanja“ <sup>22</sup>. Porodična politika ima dosta zajedničkog sa drugim politikama, a njena osobenost je u tome što pri razmatranju zajedničke problematike zastupa interese porodica, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe i položaj <sup>23</sup>. Međutim, kada su porodične politike eksplicitno donešene, motivi koji se nalaze u njihovoj osnovi razlikuju se od zemlje do zemlje, i variraju od demografskih, institucionalnih, ekonomskih, sociopolitičkih motiva, pa sve do rodne ravnopravnosti i blagostanja dece.

Kufman i Bal <sup>24</sup> su identifikovali niz mogućih motiva za razvoj porodične politike. Zabrinutost za demografsku reprodukciju i fertilitet jedan je od glavnih razloga za intervenciju države u porodičnu sferu. Promene u porodičnoj strukturi i porodičnoj dinamici, uključujući pad stope fertiliteta i odlaganje rađanja, zatim porast broja razvoda, jednoroditeljskih porodica, zajedničkog života i vanbračnih rođenja, kao i porast ženske participacije na tržištu rada, predstavljale su veliki izazov za one porodične politike koje su se zasnivale na modelu muškog „hranioca“ porodice. Konkretno, one su insistirale na prihvatanju pluralizacije porodičnih oblika i povećanju podrške zaposlenim roditeljima. Osim toga, pad stope fertiliteta i starenje stanovništva doprineli su da neke zemlje uvedu pronatalističke mere. Siromaštvo porodica sa decom predstavlja važan zadatak za javne politike – kako za porodičnu politiku, tako i za politiku borbe protiv siromaštva. Stalna recesija, stope nezaposlenosti veće od prosečnih, kao i promene u prirodi zaposlenosti povećale su ekonomsku ugroženost porodica u čitavom industrijalizovanom svetu. Ove promene povećale su pritisak na vlade da bolje zaštite porodice od rizika siromaštva i da stanu iza donošenja različitih programa koji se tiču provere imovinskog stanja i zapošljavanja. Kao značajan motiv, pored brige o fertilitetu i dečjem siromaštvu,

21 Isto, p. 4.

22 Gauthier, 1999; citirano prema: Sonja Blum, Christiane Rille-Pfeiffer, *Major Trends of State Family Policies in Europe*, FamilyPlatform – Working Report, April 2010, Available from: [eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/27692/1/EF3\\_StateFamilyPolicies.pdf](http://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/27692/1/EF3_StateFamilyPolicies.pdf) (Accessed 28 September 2015), p. 16.

23 Nada Stropnik, „Obiteljske politike u Evropi“, *Revija za socijalnu politiku*, svezak 3, br. 2 (1996), str. 105–115.

24 Kaufman, 2002; Bahle, 2008; citirano prema: Chiara Saraceno, *Family policies: Concepts, goals and instruments*, o. c., pp. 2–3.

navodi se i podrška ženama/majkama da nastave da rade, kao i usklađivanje porodičnih i profesionalnih obaveza. Dok su u osnovi državna socijalna politika, kao i pravne norme direktno ili indirektno podržavale model muškog hranioca porodice, u poslednjih nekoliko godina porodične politike se zalažu za model „dva hranioca“ porodice, podržavajući na taj način kako veću participaciju žena/majki na tržištu rada, tako i, u manjoj meri, uključivanje očeva u brigu o deci.

### *Porodične politike – diverzitet ciljeva*

Kada je reč o porodičnoj politici, države imaju različite ciljeve, sa jasno izraženim prioritetima koji se kreću od podsticanja fertiliteta, podrške usklađivanju porodičnih i profesionalnih obaveza, preko smanjenja nejednakosti u životnom standardu i smanjenja siromaštva porodice, do zdravstvene zaštite dece i njihovog obrazovanja, odnosno pravednije podele uloga između žena i muškaraca u pogledu brige o deci i porodici.

Počevši od 70-ih godina prošlog veka došlo je do značajnih promena unutar porodičnih politika. Za razliku od politika koje su uvedene odmah nakon Drugog svetskog rata, koje su bile bazirane na modelu muškog hranioca porodice, politike usvojene nakon 1970-ih godina su uvažile porast zaposlenosti oba roditelja, tzv. model dva hranioca porodice, rastuću nestabilnost i diverzitet porodica, kao i njihovu sve veću ekonomsku ugroženost<sup>25</sup>. Usled pada stope fertiliteta i pluralizacije porodičnih modela došlo je do preusmeravanja javnog i političkog interesa u porodičnim politikama ka pitanjima koja se tiču zasnivanja porodice, podrške različitim porodičnim oblicima i reproduktivnim pitanjima.

Danas su porodične politike u Evropi u znaku velikog diverziteta u pogledu ciljeva i preferencija. Zemlje se opredeljuju za različite instrumente porodične politike u zavisnosti od institucionalnog konteksta, religijskog uticaja ili aktuelnog političkog režima. Nordijske zemlje (Danska, Finska, Norveška, Švedska i Island) obezbeđuju sveobuhvatnu podršku zaposlenim roditeljima sa malom decom (do tri godine) kombinovanjem bogatih politika odsustva nakon rođenja deteta i široko dostupnih servisa za brigu o deci<sup>26</sup>. U zemljama engleskog govornog područja (Velika Britanija, Irska, Malta) fokus je na finansijskoj pomoći, naročito siromašnim porodicama i predškolskoj deci, dok je podrška u vidu odsustva i usluga za roditelje sa malom decom vrlo ograničena. Kontinentalne i istočnoevropske zemlje čine vrlo

25 Anne Gauthier, *Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence?*, Population (English edition), 57 (3), 2002, Available from: [www.persee.fr/doc/pop\\_1634-2941\\_2002\\_num\\_57\\_3\\_18403](http://www.persee.fr/doc/pop_1634-2941_2002_num_57_3_18403) (Accessed 18 September 2015), pp. 447–474.

26 Björklund, 2006; citirano prema: Olivier Thévenon, Gerda Neyer, *Family policies and diversity in Europe: The state-of-the-art regarding fertility, work, care, leave, laws and self-sufficiency*, Families and Societies – Working paper Series, 7 (2014), Available from: <http://www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2014/12/WP7ThevenonNeyer2014.pdf> (Accessed 18 September 2015), p. 3.

heterogenu grupu koja se nalazi između nordijskih i anglofonih zemalja. One su uglavnom usmerene na finansijske beneficije, dok je pomoć u vidu usluga porodica (model dva hranioca) sa malom decom (do tri godine) prilično ograničena. Francuska predstavlja izuzetak u odnosu na ostale kontinentalne države, budući da ima visoku javnu potrošnju za porodice sa decom i pruža značajnu podršku ženama kako bi uskladile svoje profesionalne i porodične obaveze. Južne evropske zemlje karakteriše ograničena podrška zaposlenim roditeljima i nizak nivo izdvajanja kako za novčane naknade (gotovinske beneficije) tako i za usluge<sup>27</sup>.

### *Aktuelne tendencije u oblasti porodične politike*

Aktuelna kretanja u oblasti porodične politike možemo sagledati analizirajući postojeći institucionalni i regulatorni okvir, kao i najznačajnije mere porodične politike: odsustva (porodiljsko, roditeljsko), novčane naknade, poreske olakšice i usluge. Ključne tendencije u pogledu mera porodične politike ogledaju se u ekspanziji roditeljskog odsustva, odnosno odsustva za očeve<sup>28</sup>, naročito u mediteranskim i bivšim socijalističkim zemljama, kao i povećanje dečjih i porodičnih dodataka. Ekspanzija politika odsustva u skoro svim evropskim zemljama odražava ekonomske i demografske motive kreatora politika, kao i politički pritisak na vlade da podrže roditelje u usklađivanju porodičnog i profesionalnog života. Do usložnjavanja politika odsustva došlo je 70-ih i 80-ih godina prošlog veka, kada je većina nordijskih i centralnoevropskih zemalja pored porodiljskog odsustva uvela i neku vrstu roditeljskog odsustva, koja će deceniju kasnije biti razvijena i u južnoj Evropi (Portugal, Italija, Španija). Ponovo na čelu sa nordijskim zemljama, 1990-ih godina nekoliko zemalja usvojilo je i odsustvo za očeve, kao pravo na odsustvo namenjeno isključivo očevima, sa namerom da se očevi više uključe u brigu o deci i na taj način obezbedi ravnopravnost polova na tržištu rada.

Novčana davanja predstavljaju najznačajniji (finansijski) instrument porodične politike. Novčane naknade i poreske olakšice predstavljaju ekonomski i sociopolitički instrument usmeren na direktnu nadoknadu troškova brige o deci. Većina zemalja izdvaja više sredstava za novčana davanja nego za poreske olakšice (ili usluge). Izdvajanja za usluge su dosta visoka u Francuskoj, Danskoj, Italiji i Španiji. Nordijske zemlje i Italija, pored još par zemalja OECD-a, ubrajaju se u najveće

27 Isto, pp. 3–4.

28 Reč je o rasprostranjenom trendu u Evropi koji se odnosi na „mobilizaciju“ očeva. Mere podrazumevaju (obavezno) roditeljsko odsustvo uz naknadu zarade (što je slučaj, u: Estoniji, Sloveniji, Poljskoj); tzv. meseci za očeve – što je nova mera u nemačkom i austrijskom roditeljskom odsustvu i odnosi se na dva meseca odsustva za očeve uz naknadu zarade; i švedski „bonus za ravnopravnost polova“ namenjen je ženama koje brigu o deci poveravaju svojim partnerima, a one su plaćene i rade sa punim radnim vremenom. (Sonja Blum, Christiane Rille-Pfeiffer, *Major Trends of State Family Policies in Europe*, o. c., p. 56).

„pružaoce usluga“, budući da za usluge izdvajaju čak 50% ukupne potrošnje za porodice<sup>29</sup>. Poreske olakšice za porodice su značajne u Nemačkoj i Holandiji, kao i u Francuskoj, Belgiji i Češkoj. Samo su u Nemačkoj i Holandiji 2009. godine poreske olakšice činile više od 30% ukupne potrošnje za porodice<sup>30</sup>. U sferi porodičnih i dečjih dodataka došlo je do pooštavanja uslova za ostvarivanje prava, pa se pravo na dodatak ostvaruje na osnovu provere visine prihoda. Dečji i porodični dodatak postoji u gotovo svakoj državi članici, ali njihova visina se značajno razlikuje. U nekim zemljama se porodični dodatak univerzalno obezbeđuje, dok u drugima zavisi od imovinskog stanja, starosti i broja dece. Finansijska pomoć je u većini zemalja usmerena ka siromašnim porodicama. Poreske olakšice za porodice postoje u gotovo svim zemljama. I one, kao i novčana davanja imaju značajnu ulogu u smanjenju dečjeg siromaštva.

Naročiti naponi učinjeni su u oblasti brige o deci, budući da je došlo do povećanja broja ustanova koje vode brigu o njima. Pored toga, velika pažnja je posvećena unapređenju kvaliteta usluga, kao i postizanju veće usklađenosti između profesionalnih i porodičnih obaveza kroz fleksibilno radno vreme ustanova. Briga o deci je u poslednjih nekoliko godina postala ključna tema i jedna od najznačajnijih oblasti reforme porodične politike u Evropi, upravo zbog doprinosa koji ima u ostvarivanju višestrukih ciljeva (u vezi sa zaposlenošću žena, rodnom ravnopravnošću, stopom nataliteta, ranim obrazovanjem). Države članice se značajno razlikuju u pogledu brige o deci, tj. njenih ključnih karateristika poput obuhvatnosti, dostupnosti i kvaliteta. Analiza aktuelnih trendova u ovoj oblasti pokazuje da dok nordijske zemlje, Belgija, Francuska i Slovenija beleže visoku dostupnost usluga i stalne napore ka poboljšanju istih, Velika Britanija, Holandija i Nemačka teže ka potpunoj pokrivenosti uslugama brige o deci. Kipar, Estonija, Letonija, Malta i Irska predstavljaju drugu krajnost, budući da su naponi ka unapređenju usluga prilično ograničeni, gotovo da i ne postoje<sup>31</sup>. U bivšim socijalističkim zemljama je tokom 1990-ih godina zabeležen značajan trend smanjenja dostupnosti usluga zbrinjavanja dece. Danas su veliki naponi u pogledu unapređenja brige o deci zabeleženi u Češkoj, Mađarskoj, Litvaniji i Slovačkoj. Zakonsko pravo na brigu o deci postoji u velikom broju zemalja (Finska, Švedska, Danska, Norveška, Nemačka i Velika Britanija), Austrija, Kipar, Mađarska, Luksemburg i Poljska ne samo da su uvele pravo na brigu o deci, već su postigle da predškolsko obrazovanje bude obavezno i besplatno.

U oblasti zakonodavstva, posebna pažnja i podrška usmerena je ka velikim porodicama, naročito u mediteranskim zemljama. Dečja prava i blagostanje dece su

29 Willem Adema, Nabil Ali, Olivier Thévenon, *Changes in Family Policies and Outcomes: Is there Convergence?*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 157, OECD Publishing, Paris, 2014, Available from: [dx.doi.org/10.1787/5jz13wllxgzt-en](https://dx.doi.org/10.1787/5jz13wllxgzt-en), (Accessed 2 October 2015), p. 56.

30 *Isto*, p. 56.

31 Sonja Blum, Christiane Rille-Pfeiffer, *Major Trends of State Family Policies in Europe*, o. c., p. 39–46).

prioritetna pitanja u političkim agendama mnogih zemalja. Nordijske i anglofone zemlje imaju manje eksplicitne porodične politike u odnosu na kontinentalne, mediteranske i bivše socijalističke, i za razliku od njih svojim ustavima ne štite porodicu. Kontinentalne zemlje se nalaze u maloj grupi zemalja koje su usvojile eksplicitne porodične politike, i koje u svojim ustavima propisuju (državnu) zaštitu porodice. Takođe, još jedno od aktuelnih pitanja kada je reč o legislativi u oblasti porodične politike tiče se novog određenja i razumevanja pojma „porodice“ i porodične strukture. Usled diverzifikovanosti porodičnih oblika došlo je do pravnog priznavanja novih oblika zajedničkog života, poput istopolnih partnerstava (Danska, Slovenija, Španija). Nordijske zemlje su značajno napredovale kada je reč o izjednačavanju bračnih sa vanbračnim zajednicama i istopolnim partnerstvima, dok bivše socijalističke zemlje u tom pogledu zaostaju za njima.

Nemačka, Velika Britanija i Austrija sprovele su dalekosežne promene svojih porodičnih politika, svojevrsnu promenu paradigme, tako da su od porodične politike koja osnažuje ulogu tradicionalne porodice došli do politike koja „mobiliše žene“<sup>32</sup>. Ostale zemlje još uvek smatraju da je briga o deci zadatak porodice, a ne države, pa je akcenat stavljen na finansijsku pomoć siromašnim i velikim porodicama (Kipar, Grčka, Španija). Situacija u istočnoevropskim zemljama je drugačija. Budući da su one međusobno vrlo heterogene, sa jedne strane postoje zemlje, poput Letonije i Estonije, koje „mobilišu žene“, dok se sa druge nalazi Poljska gde je „stepen defamilijarizacije“ nizak, a porodična politika nedovoljno razvijena.

## ZAKLJUČNE NAPOMENE

Iako nema sumnje da je došlo do značajnih promena u sferi porodične politike. Počevši od 1970-ih godina, mali broj zemalja je usvojio eksplicitnu i sveobuhvatnu porodičnu politiku. Umesto toga, većina njih ima mešavinu programa, politika i zakona koji su namenjeni porodicama sa decom. Pored toga što uzimaju u obzir različite dimenzije, porodične politike obuhvataju i različite ciljeve koje pokušavaju da ispune usklađivanje porodičnih i profesionalnih obaveza, mobilizaciju ženske radne snage i promovisanje rodne ravnopravnosti, kao i borbu protiv dečjeg i siromaštva porodice, promovisanje razvoja deteta i generalno unapređenje blagostanja deteta na najranijem uzrastu. Ravnoteža između ovih ciljeva razlikuje se od zemlje do zemlje, što zauzvrat opredeljuje koje će političke mere biti primenjene.

Ove politike obuhvataju veliki broj različitih intervencija, od eksplicitno pronatalističkih, do onih kojima se uspostavlja odgovarajući balans između porodičnog i profesionalnog života. Čak i kada su izrazito usmerene na reproduktivno ponašanje,

32 Karakteriše ih ograničeno odsustvo za roditelje i dobra pokrivenost i kvalitet usluga. Roditeljsko odsustvo je univerzalno, ali usled njegove ograničenosti, žene se ohrabruju da se što pre vrate na posao.

ove politike najčešće utiču i na druge sfere života ljudi, naročito na zapošljavanje, zbrinjavanje dece i podelu rada i brige o deci između žena i muškaraca.

U Evropi je u poslednjih par godina došlo do konvergencije u pogledu ciljeva. Na prvom mestu je reč o zajedničkom cilju povećanja participacije žena na tržištu rada i uspostavljanja balansa između profesionalnih i porodičnih obaveza, zajedno sa onim koji se tiče povećanja fertiliteta i ulaganja u decu. U tom smislu, porodica je u gotovo svim zemljama postala eksplicitni cilj politika. Ipak, i dalje postoje razlike i specifičnosti u pogledu nacionalnih politika, tako da se teško može govoriti o konvergenciji na međunacionalnom nivou.

Oblici državne pomoći variraju u zavisnosti od preovlađujućih stavova i značaja koji se pridaje porodici, podeli rada između žena i muškaraca, ulozi države i aktuelnim porodičnim odnosima. Definisanje i razvoj odgovarajućih porodičnih politika, kao i njihova kasnija implementacija, podrazumeva uvažavanje i prilagođavanje novim oblicima porodičnog života, kako bi se odgovorilo i na potrebe „nestandardnih“ porodica.

## LITERATURA

- Adema Willem, Ali Nabil, Thévenon Olivier, „Changes in Family Policies and Outcomes: Is there Convergence?“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 157, OECD Publishing, Paris, 2014, Available from: [dx.doi.org/10.1787/5jz13wllxgzt-en](https://dx.doi.org/10.1787/5jz13wllxgzt-en), (Accessed 2 October 2015).
- Blum Sonja, Rille-Pfeiffer Christiane, „Major Trends of State Family Policies in Europe“, *Family Platform – Working Report*, April 2010, Available from: [eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/27692/1/EF3\\_StateFamilyPolicies.pdf](http://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/27692/1/EF3_StateFamilyPolicies.pdf), (Accessed 28 September 2015).
- European Commission (DG ECFIN), „The 2015 Ageing Report – Economic and Budgetary projections for EU-28 Member States (2013-2060)“, *European Economy*, no. 3/15, Available from: [www.aal-europe.eu/wp-content/uploads/2015/08/Ageing-Report-2015.pdf](http://www.aal-europe.eu/wp-content/uploads/2015/08/Ageing-Report-2015.pdf) (Accessed 7 October 2015).
- European Commission (EUROSTAT, DG EMPL), *Short Analytical Web Note 3/2015 – Demography report*, Available from: [ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7808&furtherPubs=yes](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7808&furtherPubs=yes) (Accessed 28 September 2015).
- Gauthier Anne, *Family Policies in Industrialized Countries: Is There Convergence?*, Population (English edition), 57 (3), 2002, pp. 447–474, Available from: [www.persee.fr/doc/pop\\_1634-2941\\_2002\\_num\\_57\\_3\\_18403](http://www.persee.fr/doc/pop_1634-2941_2002_num_57_3_18403) (Accessed 18 September 2015).
- Saraceno Chiara, „Family policies: Concepts, goals and instruments“, *Collegio Carlo Alberto – Carlo Alberto Notebooks*, No. 230, Dec 2011, Available from: [www.carloalberto.org/assets/working-papers/no.230.pdf](http://www.carloalberto.org/assets/working-papers/no.230.pdf) (Accessed: 7 August 2015).
- Stropnik Nada, „Obiteljske politike u Evropi“, *Revija za socijalnu politiku*, svezak 3, broj 2, 1996, str. 105–115.
- Thévenon Olivier, Neyer Gerda, „Family policies and diversity in Europe: The state-of-the-art regarding fertility, work, care, leave, laws and self-sufficiency“, *Families and Societies – Working paper*

*Series*, 7 (2014), Available from: [www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2014/12/WP7ThevenonNeyer2014.pdf](http://www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2014/12/WP7ThevenonNeyer2014.pdf) (Accessed 18 September 2015).

Uhlendorff Uwe, Rupp Marina, Euteneuer Matthias, *Wellbeing of Families in Future Europe – Challenges for Research and Policy*, Family Platform – Families in Europe Volume 1, 2011, Available from [europa.eu/epic/docs/family\\_platform\\_book1.pdf](http://europa.eu/epic/docs/family_platform_book1.pdf) (Accessed 28 September 2015).

**Marina Pantelić**

## DEMOGRAPHIC CHANGES AND FAMILY POLICY

### ABSTRACT

Demographic challenges are becoming priority in political agendas in the 21<sup>st</sup> century. With a birth rate well below the replacement level for several decades, increasing divorce rates and the increasing number of single parent families, along with greater life expectancy and the growing number of dependent elderly people, family structure is continuously changing. As a result of current demographic changes taking place in the industrialized world, family policies have become a central issue in European countries. Changes in family structures are creating new challenges that should be taken into account in defining family policies and their subsequent implementation. In some countries there is a similarity in terms of these policies and their objectives, while others have specific solutions in this area. The diversity of family patterns requires „modernization“ of family-support policies, which means that the family policy should become more effective in reconciling different objectives. They need to adapt to new forms of family life and meet the needs of „non-standard“ families. The aim of this paper is to analyze the impact of demographic changes on the family structure and relationships, as well as to outline the most relevant family policies in Europe and make recommendations for their development, implementation and evaluation.

**Key words:** child, family, demographic changes, family policy.

---

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

---

327(497.11)(082)

323(497.11)(082)

316.4(497.11)(082)

POLITIČKI identitet Srbije u globalnom i regionalnom kontekstu / uredila Vesna Knežević-Predić. – Beograd : Fakultet političkih nauka, 2015 (Beograd : Službeni glasnik). – 375 str. : graf. prikazi ; 25 cm

“Konferencija Politički identitet Srbije u globalnom i regionalnom kontekstu je završna konferencija na istoimenom projektu (evidencioni broj: 179076) ...” --> kolofon. – Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz radove. – Bibliografija uz svaki rad. – Abstracts.

ISBN 978-86-84031-86-2

a) Међународни односи – Србија – Зборници b) Србија – Политичке прилике – Зборници c) Србија – Политичке прилике – Зборници

COBISS.SR-ID 220608780