

MEĐUNARODNA POLITIKA

OSNOVANA JUNA 1950.
BEOGRAD
GOD. LXII, BR. 1143.
JUL–SEPTEMBAR 2011.

U FOKUSU

Miloš Hrnjaz

OVLAŠĆENJA SAVETA BEZBEDNOSTI
UJEDINJENIH NACIJA PO GLAVI
VII POVELJE UN – SLUČAJ LIBIJA

Petar Petković

DELOVANJE DEMOHRIŠĆANA NA PRIPREMI
TERENA ZA PRIHVATANJE IDEJE
EVROPSKIH INTEGRACIJA

Relja Božić

EVROPSKA POLITIKA (ZAJEDNIČKOG)
SUSEDSTVA

ANALIZE

Slobodan Zečević

EVROPSKI SAVET KAO IZVEDENI
MEĐUDRŽAVNI ORGAN EVROPSKE UNIJE

Milovan Radaković

TEORIJE INTEGRACIJE

Tijana Šurlan

O POTENCIJALU TERORIZMA ZA STATUS
MEĐUNARODNOG KRIVIČNOG DELA

Žaklina Novičić, Anđela Stojanović, Miloš Jončić

SAVET UN ZA LJUDSKA PRAVA:
STRUKTURA, MEHANIZMI I PRAKSA

Stevan Rapačić

UTICAJ SVETSKE FINANSIJSKE KRIZE
NA MEĐUNARODNU ROBNU TRGOVINU
I STRANE DIREKTNE INVESTICIJE

DOKUMENTI



Institut za međunarodnu
politiku i privredu

MEĐUNARODNA POLITIKA

Makedonska 25, 11000 Beograd, poštanski fah 413, tel. +381 11 3373 824 (glavni i odgovorni urednik)
Tel./fax 337 38 32 (pretplata), e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs
Internet: www.diplomacy.bg.ac.rs/medjunarodna.htm, izlazi tromesečno

UDK 327

ISSN 0543-3657

Godina LXII, br. 1143, jul-septembar 2011.

Izdavački savet

Doc. dr Milica Delević (predsedavajuća),
docent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Vladimir Bilandžić,

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd

Mr Dušan Lazić, ambasador, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

Dr Jelica Minić, zamenica generalnog sekretara, Regionalni savet za saradnju, Sarajevo

Prof. dr Obrad Račić, redovni profesor,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Goran Svilanović, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Beč

Prof. dr Jovan Teokarević, vanredni profesor,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Prof. dr Vatroslav Vekarić, član,
Spoljnopolitički savet Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije, Beograd

Dr Ivan Vejvoda, direktor, Balkanski fond za demokratiju, Beograd

Prof. dr Ivo Visković, redovni profesor,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dr Milan Šahović, naučni savetnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Uredništvo

Dr Miroslav Antevski, naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Dr Miša Đurković, naučni saradnik, Institut za evropske studije, Beograd

Mr Aleksandra Joksimović, članica,
Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd
Aleksandra Janošević, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Mr Ana Jović-Lazić, istraživač – saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Mr Ivona Lađevac, istraživač – saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Mr Dejan Orlić, istraživač-saradnik, Institut društvenih nauka, Beograd

Mr Slobodan Janković, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Mr Irina Žarin, članica,
Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd

Mr Dragan Živojinović, asistent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Izdavač
Institut za međunarodnu politiku i privredu,
11000 Beograd, Makedonska 25

Direktor Instituta
Dr Duško Dimitrijević

Glavni i odgovorni urednik
Dr Dragan Đukanović

Zamenica glavnog i odgovornog urednika
Mr Svetlana Đurđević-Lukić

Prelom
Snežana Vojković, Sanja Pavlović

Lektura
Ivanka Andrejević

Prevod
Aleksandra Janošević

Godišnja pretplata
Zahtev za pretplatu slati na adresu: *Međunarodna politika*, Makedonska 25,
11000 Beograd, poštanski fah 413, uplata na račun 205-142866-36,
Komercijalna banka Beograd, Makedonska 32

Za inostranstvo
BiFS doo, Books and periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija
Tel./fax +381 11 20 84 229, e-mail: bfsbooks@sezampro.rs

Oglasi
Informacije o ceni i raspoloživom oglasnom prostoru mogu se dobiti na telefon
(011) 337 38 32 ili na e-mail: interaff@diplomacy.bg.ac.rs

Štamparija
„Želnid“, 11000 Beograd, Nemanjina 6

Pogledi izneti u člancima odražavaju lični stav autora,
a ne nužno i stav Izdavačkog saveta i Uredništva

Izlaženje časopisa *Međunarodna politika* finansira
Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije

MEĐUNARODNA POLITIKA

UDK 327

Godina LXII, br. 1143, jul-septembar 2011.

ISSN 0543-3657

Sadržaj

U FOKUSU

Miloš Hrnjaz

Ovlašćenja Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija
po glavi VII Povelje UN – slučaj Libija 5

Petar Petković

Delovanje demohrišćana na pripremi terena
za prihvatanje ideje evropskih integracija 21

Relja Božić

Evropska politika (zajedničkog) susjedstva 35

ANALIZE

Slobodan Zečević

Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ
Evropske unije 51

Milovan Radaković

Teorije integracije 63

Tijana Šurlan

O potencijalu terorizma za status
međunarodnog krivičnog dela 73

Žaklina Novičić, Anđela Stojanović, Miloš Jončić

Savet UN za ljudska prava: struktura, mehanizmi i praksa 94

Stevan Rapačić

Uticaj svetske finansijske krize
na međunarodnu robnu trgovinu
i strane direktne investicije 119

PRIKAZI

- Džozef Štiglic, Žak Atali, *Od krize finansijskog „balona” do krize javnih dugova* 140
- Vida Čok, *Spone međunarodnog i uporednog prava - Primeri iz oblasti ljudskih prava* 144
- Dragan Petrović, *Rusija i Evropa* 147

DOKUMENTI

- Govor Borisa Tadića, predsednika Srbije, na Forumu Srbija – Evropska unija 149

UDK: 341.123.043(612)
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 5-20
Pregledni članak
Primljen: 21. avgust 2011.

*Miloš HRNJAZ*¹

Ovlašćenja Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija po glavi VII Povelje UN - slučaj Libija

SAŽETAK

Praksa organa Ujedinjenih nacija je veoma je važna ne samo za razumevanje savremenog funkcionisanja ove međunarodne organizacije, već i za razumevanje savremenih međunarodnih odnosa. Autor ukazuje na primenu ovlašćenja Saveta bezbednosti UN po glavi VII Povelje u slučaju situacije u Libiji. Rezolucije 1970 i 1973 Saveta bezbednosti povodom situacije u ovoj afričkoj državi predstavljaju dosledan nastavak primene ovlašćenja ovog organa po glavi VII Povelje u posthladnoratovskom periodu. One, ipak, iznova otvaraju i određena kontroverzna pitanja poput ograničenja pomenutih ovlašćenja i mogućeg narušavanja veoma važne institucionalne ravnoteže u okviru Ujedinjenih nacija.

Ključne reči: Savet bezbednosti, zabrana pretnje silom i upotrebe sile, glava VII Povelje UN, Ujedinjene nacije, Libija.

Uvod

Radikalno promenjeni međunarodni odnosi nastali kao posledica Drugog svetskog rata zahtevali su takođe i radikalnu promenu sistema međunarodnog prava. Jedno od osnovnih obeležja te promene bilo je

¹ Miloš Hrnjaz, Fakultet političkih nauka, Beograd. Ovaj članak rezultat je rada na projektu br. 179076 *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* koji finansira Ministarstvo za prosvetu i nauku Republike Srbije. Autor koristi priliku da se zahvali svojim studentima. Svakodnevne rasprave sa njima o aktuelnim pitanjima međunarodnog prava inicirale su nastanak ovog teksta. E-mail: miloshrnjaz@gmail.com, miloshrnjaz@fpn.bg.ac.rs.

uvođenje zabrane pretnje silom i upotrebe sile kao jednog od načela na kojima se zasniva Povelja Ujedinjenih nacija. Naime, iako su veoma značajni pokušaji ograničenja upotrebe sile u međunarodnim odnosima postojali i pre donošenja Povelje, tek je ovaj međunarodni ugovor uveo jasnu zabranu pretnje silom i upotrebe sile sa jedina dva izuzetka od ovog načela – samoodbranom i ovlašćenjima Saveta bezbednosti po glavi VII Povelje.²

Od arhitekata Povelje se, ipak, nije moglo očekivati da predvide suštinu i dubinu promena koje su od 1945. godine naovamo zahvatile svet. S obzirom na to da su države članice UN pokazale značajnu uzdržanost po pitanju revidiranja Povelje UN, organima ove međunarodne organizacije ostavljen je nimalo jednostavan zadatak evolucionističkog tumačenja odredaba Povelje koje bi zadovoljilo promenjenu prirodu međunarodnog društva i interesa/ciljeva/vrednosti država koje to društvo tvore.

U pomenutom smislu posebno važno mesto zauzima Savet bezbednosti, zašta postoji nekoliko razloga. Najpre, samom Poveljom utvrđena je prvenstvena nadležnost Saveta bezbednosti po pitanju održanja mira i bezbednosti u svetu (član 12 Povelje).³ Zatim, Savetu bezbednosti je, čini se sasvim namerno, ostavljena prilična sloboda kako bi se suočio sa situacijama koje prete miru ili narušavaju mir u svetu. Na kraju, stiče se utisak da je, naročito završetkom hladnog rata, uticaj Generalne skupštine Ujedinjenih nacija proporcionalno smanjen u odnosu na Savet bezbednosti, te da je njegova aktivnost sve veća.⁴ Sve su ovo prilično ubedljivi razlozi da istraživanje rezolucija Saveta bezbednosti postane nezaobilazno za sve one koji danas proučavaju međunarodno pravo i međunarodne odnose.

Osnovni cilj ovog rada jeste da sa međunarodnopravne pozicije istraži rezolucije 1970⁵ i 1973⁶ Saveta bezbednosti u slučaju Libije, kao jednog od najaktuelnijih pitanja u međunarodnim odnosima. Zato bi bilo važno dati nekoliko napomena koji bi trebalo da učine jasnijim domet ambicija autora ovog članka. U njemu će se, na slučaju Libije, istražiti teorijski okvir mogućnosti, ali i ograničenja Saveta bezbednosti u smislu primene glave VII Povelje; odnos Saveta bezbednosti sa Međunarodnim krivičnim sudom (*International Criminal Court, ICC*); primena mera predviđenih članovima 41 i 42 Povelje UN u rezolucijama 1970 i 1973; i značaj obaveze poštovanja međunarodnog humanitarnog prava i prava ljudskih prava u pomenutim rezolucijama. Ono što ostaje van domena ovog teksta jeste pitanje – da li je vojnim akcijama u Libiji prekršen mandat Saveta bezbednosti, kao i detaljnija analiza trenutne činjenične situacije u ovoj afričkoj državi,

² Verovatno najobuhvatnije delo međunarodnog prava koje govori o ovom periodu jeste: I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford University Press, 1961.

³ Tekst Povelje UN videti u: Vidan Hadži-Vidanović, Marko Milanović (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005, str. 46.

⁴ Bliže o ovome pogledati: O. Račić, *Ujedinjene nacije između moći i prava*, Službeni glasnik, 2010.

⁵ "Resolution 1970 (2011)", Security Council of the United Nations, 26th February 2011.

⁶ "Resolution 1973 (2011)", Security Council of the United Nations, 17th March 2011.

s obzirom na to da je u ovom trenutku veoma teško doći do pouzdanih informacija u vezi sa ovim pitanjima.

Ovlašćenja Saveta bezbednosti po glavi VII Povelje UN - teorijski okvir

„Održanje međunarodnog mira i bezbednosti i u tu svrhu: preduzimanje efikasnih kolektivnih mera radi sprečavanja i otklanjanja pretnji miru i suzbijanja akata agresije ili drugih povreda mira...” predstavlja osnovni cilj Ujedinjenih nacija.⁷ Ujedinjene nacije nisu prva međunarodna organizacija čiji je cilj održanje međunarodnog mira i bezbednosti, ali postoje bar dve veoma važne činjenice koje je odvajaju od njenih prethodnica. Na prvom mestu, Povelja UN uvela je opštu zabranu pretnje silom i upotrebe sile u međunarodnim odnosima (pre nje su postojala samo ograničenja u ovom kontekstu).⁸ Osim toga, Povelja je uvela i drugačiji sistem kolektivnih mera čiji je cilj sprečavanje i otklanjanje pretnji miru, povreda mira ili agresija. Taj drugačiji sistem je, između ostalog, podrazumevao i donošenje obavezujućih odluka organa UN u ovoj oblasti.

Član 24 Povelje UN predviđa da članovi ove međunarodne organizacije „poveravaju Savetu bezbednosti prvenstveno odgovornost za održanje međunarodnog mira i bezbednosti i saglašavaju se da Savet bezbednosti deluje u njihovo ime pri sprovođenju svojih dužnosti na osnovu ove odgovornosti”.⁹ I drugi članovi Povelje UN potvrđuju nameru njenih tvoraca da Savet bezbednosti dobije ključnu ulogu u održavanju mira i bezbednosti u svetu. Ovakva njegova uloga obezbeđena je pravom da u skladu sa glavom VII Povelje donosi obavezujuće odluke. Na diplomatskoj konferenciji u San Francisku dato je više predloga kojima je osnovni cilj bio da se nadležnosti Saveta bezbednosti po glavi VII umanje.¹⁰ Ti predlozi išli su ili u pravcu povećanja nadležnosti ostalih organa (Generalne skupštine), ili u pravcu ograničavanja slobode izbora Saveta bezbednosti pri donošenju ovakvih odluka. I jedna i druga vrsta predloga bila je odbijena.

Član 39 Povelje UN predviđa da „Savet bezbednosti utvrđuje da li postoji pretnja miru, povreda mira, ili agresija, i daje preporuke ili odlučuje koje će se mere preduzeti... da bi se održali ili vaspostavili međunarodni mir i bezbednost”.¹¹ Na ovaj način Povelja identifikuje tri situacije u kojima

⁷ Član 1 (1) Povelje Ujedinjenih nacija, citirano prema: Vidan Hadži-Vidanović, Marko Milanović (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, op. cit., str. 46.

⁸ O ovome pogledati, na primer: Đuro Ninčić, *Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967.

⁹ Vidan Hadži-Vidanović, Marko Milanović (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, op. cit., str. 50.

¹⁰ Bliže o ovome pogledati: Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford University Press, 1994, pp. 607-608.

¹¹ Vidan Hadži-Vidanović, Marko Milanović (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, op. cit., str. 52.

je Savet bezbednosti ovlašćen da donosi obavezujuće odluke po glavi VII Povelje: pretnja miru, povreda mira i agresija.¹²

Od svih pojmova koji se pominju u članu 39 Povelje UN, pretnja miru svakako je najšira i može da obuhvati veliki broj različitih situacija. Ovaj pojam je po nekim autorima toliko širok da čak tvrde i sledeće: „Pretnja miru ne mora da bude pitanje činjenica: to jednostavno može da bude stvar odluke”.¹³

Nema nikakve sumnje da je prilikom donošenja Povelje Ujedinjenih nacija Savetu bezbednosti namerno ostavljen veoma širok prostor za odlučivanje o tome šta predstavlja pretnju miru. Ovo potvrđuju i *travaux préparatoires*. Na taj način trebalo je obezbediti efikasnost ovog organa i ispraviti izvesne nedostatke uočene u funkcionisanju Društva naroda. Sa druge strane, veoma široko postavljena ovlašćenja, po mišljenju autora ovog članka, ipak ne mogu biti protumačena kao odsustvo bilo kakvih pravnih ograničenja. Naime, ukoliko bilo koja situacija može da se okarakterise kao pretnja miru, onda je sloboda delovanja Saveta bezbednosti po glavi VII neograničena. Mi ćemo pokušati da pokažemo da ograničenja delovanja Saveta bezbednosti u ovom smislu ipak postoje.¹⁴

Odluke po glavi VII Povelje UN usko su povezane sa konceptom mira, i od tumačenja tog pojma zavisi i tumačenje ovog dela Povelje. Naime, koncept mira može biti shvaćen u svom pozitivnom (širem) i negativnom (užem) vidu. Negativno određenje mira značilo bi odsustvo oružanog sukoba među državama.¹⁵ Direktna posledica ovakve definicije mira jeste da je neophodan uslov postojanja pretnje miru postojanje „mogućnosti nastanka oružanog sukoba između država u kratkom ili srednjem roku”.¹⁶ Sa druge strane, pozitivna definicija mira obuhvata postojanje „prijateljskih odnosa među državama i druge ekonomske, društvene, političke (...) uslove koji su neophodni za društva u kojima na dugi rok neće biti sukoba”.¹⁷

U situaciji u kojoj bi Savet bezbednosti na sebe preuzeo održavanje pozitivnog mira, čini se da bi prostor za donošenje njegovih odluka po članu 39 bio neograničen. Po našem mišljenju, postoji nekoliko argumenata za razumevanje ovlašćenja Saveta bezbednosti kao ovlašćenja održavanja negativno shvaćenog mira u svetu. Prvi od njih je da je Organizacija ujedinjenih nacija osmišljena na složenom mehanizmu ravnoteže između njenih organa. Svaki od organa UN ima specifičnu ulogu u održanju mira i

¹² S obzirom da je za slučaj Libije najvažnije pitanje određenja koncepta pretnje miru, mi ćemo se ovde samo njime i baviti.

¹³ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-defence*, Cambridge University Press, 2004, p. 251.

¹⁴ Potpuno je drugo pitanje šta se dešava ukoliko Savet bezbednosti ova svoja ograničenja prekrši. Odgovor na ovo pitanje u neku ruku prevazilazi ciljeve i zadati obim ovog teksta. O tome pogledati bliže: Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, 2004.

¹⁵ Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, op. cit., p. 608.

¹⁶ Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, op. cit., p. 138.

¹⁷ *Ibid.*, p. 139.

bezbednosti. U tom smislu odredbu da Savet bezbednosti UN ima prvenstvenu odgovornost za održanje mira i bezbednosti ne bi trebalo razumeti kao isključivu odgovornost.¹⁸ Pitanja prevencije strukturalnih uzroka sukoba definišu se pre svega ovlašćenjima Generalne skupštine UN i glavama IX i X Povelje koje se bave međunarodnom privrednom i socijalnom saradnjom, i sastavom i ovlašćenjima Ekonomskog i socijalnog saveta. Savet bezbednosti, za razliku od ovih organa, zbog svoje strukture i sastava nije odgovarajuće telo za rešavanje ovih problema.

Sledeći važan argument za prihvatanje negativne definicije mira u kontekstu primene ovlašćenja Saveta bezbednosti jeste činjenica da prilikom donošenja Povelje Ujedinjenih nacija države članice nisu želele da od Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija naprave svetsku vladu. Iako, naime, prinudne mere Saveta bezbednosti po glavi VII Povelje ne potpadaju pod zabranu mešanja u unutrašnje poslove država članica (član 2 (7) Povelje), namera tvorca Povelje svakako nije bila da se bilo koja situacija u bilo kojoj državi na svetu smatra dovoljnim povodom za intervenciju Saveta bezbednosti. Ovo nas vraća na negativnu definiciju mira i, čini se ispravan, argument da Savet bezbednosti ima ovlašćenje da reaguje ukoliko postoji mogućnost oružanog sukoba država.

Pretnja miru - slučaj Libija

Tokom 2011. godine Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija doneo je dve rezolucije koje su se bavile situacijom u Libiji. Najpre je 26. februara doneo rezoluciju 1970, da bi 17. marta doneo rezoluciju 1973. U rezoluciji 1970 Savet bezbednosti izražava „ozbiljnu zabrinutost zbog situacije u Libijskoj Arapskoj Džamahiriji i osuđuje nasilje i upotrebu sile protiv civila”,¹⁹ snažno se protivi „teškim i sistematičnim povredama ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava koji su počinjeni u Libijskoj Arapskoj Džamahiriji”²⁰ i odlučuje da dela „po glavi VII Povelje Ujedinjenih nacija, te da preduzme mere predviđene članom 41...”²¹

Već smo istakli da Savet bezbednosti može da donese odluku o primeni mera po glavi VII Povelje UN ukoliko se radi o pretnji miru, povredi mira ili agresiji. Savet bezbednosti u rezoluciji 1970 ni na jednom mestu ne precizira o kojoj se situaciji u Libiji radi. On po slovu Povelje nema ovu obavezu preciziranja, što potvrđuje i tekst velikog broja rezolucija koje je ovaj organ UN doneo po glavi VII Povelje. Uzroci ovakve prakse su različiti, ali među njima svakako ne treba zanemariti pravo veta stalnih članica

¹⁸ Na ovo je upozorio i Međunarodni sud pravde, komentarišući mogućnost ova dva organa da u isto vreme raspravljaju o određenom pitanju. Pogledati, na primer: International Court of Justice, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Judgment), 27th June 1986, General List No. 70, para. 91, para. 93 i para. 95.

¹⁹ “Resolution 1970 (2011)”, Security Council of the United Nations, 26th February 2011.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

Saveta, te potrebu da se rezolucije zaviju u diplomatski rečnik koji bi bio prihvatljiv svima. U svakom slučaju, rezolucija 1970 bar pominje glavu VII kao osnov delovanja Saveta bezbednosti, što je veoma važno jer je „kompromisna formula koja ostavlja otvorenim pitanje obaveznosti rezolucije veoma loša”.²²

U slučaju Libije, ipak, ne bi trebalo da postoji ozbiljna dilema o načinu na koji je Savet bezbednosti kvalifikovao događaje u ovoj afričkoj državi. S obzirom na to da se ovde ne može govoriti o upotrebi oružanih snaga dveju ili više država, nema nikakve sumnje da je Savet bezbednosti kao osnov svoga delovanja imao na umu pretnju miru. Ovo je potvrđeno i u rezoluciji 1973, u kojoj se izričito navodi da situacija u Libiji „i dalje predstavlja pretnju međunarodnom miru i bezbednosti” (kurziv dodat).²³ Time se, međutim, ne daje odgovor na pitanje zašto je situacija u Libiji okarakterisana kao pretnja miru.

Kao što smo već pomenuli, Savet bezbednosti se u rezoluciji 1970 snažno usprotivio ozbiljnom kršenju ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, i to je naveo kao osnov svoga delovanja.²⁴ Znači li to da je on zapravo potpuno odustao od obaveznog postojanja mogućnosti oružanog sukoba država?

Međunarodno humanitarno pravo i pravo ljudskih prava u rezolucijama Saveta bezbednosti – slučaj Libija

Savet bezbednosti se u prvih četrdesetak godina svoje prakse veoma retko pozivao na pitanje poštovanja prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava. Tako je, ilustracije radi, do 1980. godine Savet bezbednosti doneo svega 12 rezolucija u kojima se pozivao na humanitarno pravo, od 1980. do 1990. je taj broj porastao na 36, da bi u periodu od 1993. do 2006. termini povezani sa humanitarnim pravom bili pomenuti u preko 400 rezolucija.²⁵ Postoje dva veoma snažna uzroka ovakvih promena: pad Berlinskog zida i promena u shvatanju načela suverene jednakosti kao jednog od osnovnih načela međunarodnog prava na kojima počiva i Povelja Ujedinjenih nacija. Pad Berlinskog zida je sa jedne strane omogućio efikasnije delovanje Saveta bezbednosti.²⁶ Sa druge strane, promena u pogledu shvatanja koncepta suverenosti može se slikovito predstaviti

²² Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, op. cit., p. 613.

²³ “Resolution 1973 (2011)”, Security Council of the United Nations, 17th March 2011.

²⁴ Za praksu Saveta bezbednosti u ovom kontekstu pogledati: Georg Nolte, *The Different Functions of the Security Council with Respect to Humanitarian Law*, u: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford University Press, 2008, pp. 519–534.

²⁵ *Ibid.*, p. 520.

²⁶ O različitim posledicama ove efikasnosti pogledati, na primer: Obrad Račić, *Ujedinjene nacije između moći i prava*, op. cit.

sledećim rečima nekadašnjeg generalnog sekretara UN Butrosa Galija (*Bhoutros-Ghali*):

„Države su suviše međuzavisne, državne granice su suviše porozne, a transdržavne realnosti (na jednoj strani u oblasti tehnologije i investicija, a na drugoj strani u pogledu siromaštva i bede) su suviše opasne da bi dozvolile egocentrični izolacionizam”.²⁷

Drugim rečima, suverena jednakost više nije mogla biti snažna prepreka delovanju (naročito UN), s obzirom na to da se događaji u jednoj državi vrlo lako mogu prelići (tzv. *spill-over* efekat) na druge. Ovdje se, međutim, vraćamo pitanju – da li je mogućnost ovog efekta prelivanja neophodan uslov da Savet bezbednosti deluje po glavi VII Povelje. Ovo pitanje naročito je važno za delovanje Saveta bezbednosti u situacijama nemeđunarodnih oružanih sukoba i teških povreda prava ljudskih prava koje se dešavaju unutar granica jedne države.

S obzirom na to da nam Povelja UN ne daje do kraja jasan odgovor na ovo pitanje, veoma je važno predstaviti dosadašnju praksu Saveta bezbednosti.²⁸ Erika de Vet (*De Wet*) u svojoj veoma temeljnoj studiji o ovlašćenjima Saveta bezbednosti po glavi VII Povelje sasvim ubedljivo pokazuje da je u svojoj dosadašnjoj praksi Savet koristio tzv. „dvostruku strategiju” (*double strategy*).²⁹ Ta strategija podrazumeva doslednu praksu Saveta da u situacijama nemeđunarodnih oružanih sukoba i teških povreda prava ljudskih prava koje se dešavaju unutar granica jedne države te povrede poveže i sa njihovim uticajem na međunarodne odnose. U tom smislu bi kao primere mogli da navedemo i rezolucije Saveta bezbednosti povodom situacije u SFRJ³⁰ ili po pitanju Kosova i Metohije.³¹

Čini se da je i u slučaju Libije Savet bezbednosti ostao dosledan ovakvoj svojoj praksi. Naime, iako je na osnovu rezolucija 1970 i 1973 jasno da je jedan od *motiva* za delovanje Saveta bezbednosti sprečavanje teških i sistematičnih kršenja ljudskih prava i pravila međunarodnog humanitarnog prava, drugi delovi ovih rezolucija otkrivaju pozivanje Saveta na uticaj ovih događaja na međunarodnom planu. Tako se i u rezoluciji 1970 i 1973 podvlači zabrinutost zbog „veoma loše situacije izbeglica koje su zbog nasilja prinuđene da napuste Arapsku Libijsku Džamahiriju...”³² Ovo je, zapravo, jedini deo tih rezolucija u kojem se situacija u Libiji povezuje sa državama u regionu. Pominjanje izbeglica je,

²⁷ Preuzeto iz: Bertrand R. Ramcharan, *The Security Council and the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhof Publishers, 2002.

²⁸ Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, op. cit., pp. 149-174.

²⁹ Ibid.

³⁰ “Resolution 713 (1991)”, Security Council of the United Nations, 25th September 1991.

³¹ “Resolution 1160 (1998)”, Security Council of the United Nations, 31th March 1998, “Resolution 1199 (2011)”, Security Council of the United Nations, 23th September 1998.

³² “Resolution 1970 (2011)”, Security Council of the United Nations, 26th February 2011.

naime, jedan od najčešćih načina na koji Savet bezbednosti povezuje dešavanja u jednoj državi sa pretnjom miru kao osnovom delovanja po glavi VII Povelje.³³

Zanimljivo je, međutim, primetiti jednu razliku. U svojoj rezoluciji 929 (1994) u kojoj se Savet bezbednosti bavi situacijom u Ruandi, ovaj organ Ujedinjenih nacija događanja u ovoj državi kvalifikuje kao „pretnju miru i sigurnosti u regionu” (kurziv dodat).³⁴ Za razliku od toga, situacija u Libiji je, kao što smo već istakli, okarakterisana kao „pretnja međunarodnom miru i bezbednosti” (kurziv dodat).³⁵ Ova razlika podseća nas na druge primere koji se često navode kao izuzeci od primene dvostruke strategije Saveta bezbednosti: Somalija, Sudan, Haiti, Angola, Istočni Timor.³⁶ Nama se čini da je Savet bezbednosti i u ovim primerima ostao dosledan u primeni dvostruke strategije (makar posredno), ali se ne može poreći činjenica da *obaveznost* identifikacije veze između događaja u jednoj državi i opasnosti od efekta preliivanja tih događaja na druge države u njegovim rezolucijama kao da polako bleđi. Izgleda da ovo Obrada Račića navodi na sledeći zaključak:

„Sudeći po dosadašnjoj praksi, pretnju međunarodnom miru i bezbednosti može predstavljati rasprostranjeno kršenje ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava u situacijama oružanog sukoba, kao i namerno prouzrokovanih patnji civilnog stanovništva i drugih zaštićenih lica... Optimisti će reći da ovakav razvoj (...) govori o poboljšanju položaja pojedinca u međunarodnom poretku. Oni oprezniji, pak, reći će da briga o pojedincu uglavnom zavisi od trenutne raspodele snaga u međunarodnim odnosima...”³⁷

Savet bezbednosti se u rezolucijama 1970 i 1973 na nekoliko mesta pozivao na konkretna pravila prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava koja se krše u Libiji. Pre nego što pređemo na ove delove pomenutih rezolucija, potrebno je dati jednu napomenu. Naime, kao što smo već istakli, Savet bezbednosti se u njima izričito poziva na „povrede ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava” (kurziv dodat).³⁸ Ovde bi trebalo imati u vidu da je prag primene međunarodnog humanitarnog prava nešto viši od prava ljudskih prava.³⁹ Međunarodno

³³ U tom smislu pogledati, na primer: “Resolution 688 (1991)”, Security Council of the United Nations, 5th May 1991.

³⁴ “Resolution 929 (1994)”, Security Council of the United Nations, 22nd May 1994.

³⁵ “Resolution 1973 (2011)”, Security Council of the United Nations, 17th March 2011.

³⁶ Bliže o ovome pogledati: Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, op. cit., pp. 149–174; O. Račić, *Ujedinjene nacije između moći i prava*, op. cit., str. 65–66.

³⁷ O. Račić, *Ujedinjene nacije između moći i prava*, op. cit., str. 66.

³⁸ “Resolution 1973 (2011)”, Security Council of the United Nations, 17th March 2011.

³⁹ Ovom prilikom ne možemo se detaljnije upuštati u odnos (primene) međunarodnog humanitarnog prava i prava ljudskih prava. O tome, na primer, pogledati bliže: René Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2002.

humanitarno pravo primenjuje se u međunarodnim i nemeđunarodnim oružanim sukobima.⁴⁰ S obzirom na to da rezolucije 1970 i 1973 na više mesta pominju kršenje pravila međunarodnog humanitarnog prava, a da situacija u Libiji svakako nije mogla biti okarakterisana kao međunarodni oružani sukob, ostaje nam da zaključimo da su države članice Saveta bezbednosti ovu situaciju označile kao nemeđunarodni oružani sukob. Kriterijumi postojanja nemeđunarodnog oružanog sukoba i, samim tim, njegovog razlikovanja od unutrašnjih nemira i zategnutosti su, prema praksi Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, intenzitet nasilja i organizovanost oružanih snaga ili grupa.⁴¹ Očigledno je da su države članice Saveta bezbednosti ocenile da su ovi neophodni kriterijumi bili zadovoljeni pre donošenja rezolucije 1970.

U rezoluciji 1970 Savet bezbednosti govori o „primeni sile nad mirnim demonstrantima, smrti civila (...), podstrekivanju nasilja nad civilnim stanovništvom koje čini najviši nivo libijske vlade...“; podseća „libijske vlasti na odgovornost da zaštite svoju populaciju“; naglašava „obavezu poštovanja slobode mirnog okupljanja i izražavanja, uključujući i slobodu medija“; ali i poziva libijske vlasti da na odgovornost pozovu „one koji su odgovorni za napade (...) na civile“.⁴² Osim toga, u rezoluciji se libijskim vlastima nalaže i da „obezbede siguran prolaz humanitarnih i medicinskih zaliha“.⁴³ Rezolucija 1973 uglavnom ponavlja ove zahteve, ali pominje i nove prekršaje poput „arbitrarnih pritvaranja, nasilnih nestanaka, mučenja i zajedničkih pogubljenja“, ili „kontinuirane upotrebe plaćenika libijskih vlasti“.⁴⁴

Mere Saveta bezbednosti predviđene članovima 41 i 42 Povelje – slučaj Libija

Ukoliko Savet bezbednosti proceni da su ispunjeni uslovi propisani članom 39 Povelje, može da posegne za merama predviđenim članom 41 i 42 ovog međunarodnog ugovora. Povelja UN predviđa da „Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija može odlučiti kakve mere koje ne povlače upotrebu oružane sile treba da se primene u cilju izvršenja njegovih odluka... Ove mogu da sadrže potpun ili delimičan prekid ekonomskih

⁴⁰ O domenu primene međunarodnog humanitarnog prava pogledati bliže: Vesna Knežević-Predić, *Ogled o međunarodnom humanitarnom pravu*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.

⁴¹ Videti naročito: *Odluka po žalbi odbrane na odluku o nadležnosti Žalbenog veća*, tužilac v. Duško Tadić, predmet br. IT-94-1-AR72, Žalbeno veće Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (ICTY), 2. oktobar 1995. Ocena prakse Suda u ovom pogledu u: Vesna Knežević-Predić, *Ogled o međunarodnom humanitarnom pravu*, op. cit., str. 127-162.

⁴² „Resolution 1970 (2011)“, Security Council of the United Nations, 26th February 2011. Ovde se, očigledno, istovremeno pominju i prekršaji međunarodnog humanitarnog prava i prava ljudskih prava.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ „Resolution 1973 (2011)“, Security Council of the United Nations, 17th March 2011.

odnosa i železničkih, pomorskih, vazdušnih, poštanskih, telegrafskih, radiografskih i drugih veza, a, isto tako, i prekid diplomatskih odnosa”.⁴⁵

Kao što je moguće primetiti, osnovno ograničenje Saveta u primeni mera po članu 41 jeste da one ne smeju podrazumevati upotrebu oružane sile.⁴⁶ Osim toga, upotreba termina „može odlučiti” i „ove mogu da sadrže” jasno upućuje na zaključak da „član 41 pominje nekoliko primera različitih naloženih mera i Savet njima nije ograničen”.⁴⁷ Veoma široko tumačenje člana 41 Povelje u ovom smislu dovelo je do usvajanja takođe i nekih kvazisudskih i kvazilegislativnih mera Saveta.⁴⁸

U rezoluciji 1970 Savet bezbednosti se izričito poziva na član 41 Povelje, i u okviru mera predviđenih ovim članom pominje: upućivanje situacije u Libiji od 15. februara 2011. godine tužiocu Međunarodnog krivičnog suda; uvođenje embarga na neposredno ili posredno snabdevanje, prodaju ili transfer oružja Libiji; zabranu putovanja licima koja su izlistana u Aneksu I ove rezolucije; zamrzavanje sredstava pojedincima i telima pomenutim u Aneksu II ove rezolucije; osnivanje novog komiteta za sankcije.

Član 13 (b) Statuta Međunarodnog krivičnog suda propisuje da „Sud obavlja svoju nadležnost (...) u sledećim slučajevima:

(...) (b) U situaciji kada je izvršenje jednog ili više krivičnih dela prijavljeno tužiocu od strane Saveta bezbednosti koji postupa u skladu sa glavom VII Povelje UN...”⁴⁹ Tužilac, ipak, zadržava pravo da sam proceni šta bi u „situaciji” u Libiji trebalo istražiti ili koga bi eventualno trebalo goniti.⁵⁰ Ono što svakako naglašava važnost odnosa Saveta bezbednosti sa pomenutim Sudom jeste činjenica da Savet može proširiti nadležnost Suda i na države koje nisu potpisnice Statuta. Upravo je ova činjenica važna za slučaj Libije jer ona nije strana potpisnica Statuta. Tužilac Međunarodnog krivičnog suda Luis Moreno-Okampo (*Moreno-Ocampo*) je od sudija Međunarodnog krivičnog suda zatražio da izdaju nalog za hapšenje Moamera Gadafija (*Muammar Mohammed Abu Minya Qadhafi*) i dvojice njegovih saradnika zbog optužbi za zločin protiv čovečnosti.⁵¹ Na sednici

⁴⁵ Član 41 Povelje UN, citirano prema: Vidan Hadži-Vidanović, Marko Milanović (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, op. cit., str. 52.

⁴⁶ Postoji, ipak, sporno pitanje da li je dozvoljena upotreba oružane sile kako bi se obezbedile mere iz člana 41. O tome pogledati bliže: Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, op. cit., pp. 624–625.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ O tome pogledati bliže: O. Račić, *Ujedinjene nacije između moći i prava*, op. cit., str. 79–83.

⁴⁹ Član 13 (b) Statuta Međunarodnog krivičnog suda, citirano prema: Vesna Knežević-Predić, Saša Avram, Željko Ležaja (urs), *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Beograd, 2007, str. 638.

⁵⁰ O veoma zanimljivom odnosu Saveta bezbednosti i Međunarodnog krivičnog suda (uključujući i tužioca) bliže pogledati: Dan Sarooshi, *The Peace and the Justice Paradox: The International Criminal Court and the UN Security Council*, u: Dominic McGoldrick, Peter Rowe, Eric Donnelly, *The Permanent International Criminal Court*, Hart Publishing, 2004, pp. 95–120.

⁵¹ Izjava tužioca dostupna je na Internet adresi: <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/reports%20and%20s>

održanoj 27. juna 2011. godine, Sud je izdao nalog za hapšenje Gadafija, jednog od njegovih sinova i šefa vojne bezbednosne službe u Libiji.⁵²

Savet bezbednosti je u svojoj rezoluciji 1970 podsetio i na član 16 Statuta Međunarodnog krivičnog suda koji kaže da „istraga ili krivično gonjenje neće biti započeto ili sprovedeno po ovom Statutu u periodu od 12 meseci pošto je Savet bezbednosti u rezoluciji prihvaćenoj u skladu sa glavom VII Povelje UN izneo ovaj zahtev Sudu o odlaganju istrage ili krivičnog gonjenja; Savet bezbednosti može da ponovi svoj zahtev pod istim uslovima”.⁵³ Cilj ove odredbe bio je da se Savetu praktično omogući procena da li bi gonjenje određenih lica doprinelo narušavanju mira i bezbednosti u svetu ili novim nevinim žrtvama. Ukoliko Savet dođe do pozitivnog odgovora na ova pitanja, on ima pravo da (praktično beskonačno) odloži istragu ili krivično gonjenje određenih lica iako bi to moglo da se protumači kao prepreka postizanju pravde.

Što se tiče uvođenja embarga na uvoz oružja Libiji, ova mera jedna je od najčešćih kojima je Savet pribegavao u svojoj dosadašnjoj praksi.⁵⁴ Njena „popularnost” verovatno se može zahvaliti i činjenici da ne pogađa građane koji ne učestvuju u vlasti, za razliku od ekonomskih sankcija koje se takođe propisuju članom 41. U okviru ovih mera Savet je takođe i „ohrabrio države članice da preduzmu korake kako bi efikasno obeshrabrili svoje državljane od putovanja u Arapsku Libijsku Džamahiriju radi učešća u aktivnostima libijskih vlasti, a koje bi jasno mogle da doprinesu povredama ljudskih prava”.⁵⁵

Zamrzavanje sredstava predstavlja još jednu od mera koje je Savet sproveo u vezi sa situacijom u Libiji. U vezi sa ovom merom moguće je postaviti nekoliko pitanja. Prvo – na osnovu kojeg kriterijuma se biraju lica kojima će biti zamrznuta imovina (u Aneksu II rezolucije pominje se šest osoba). Za taj zadatak Savet bezbednosti osnovao je posebni komitet, ali rezolucijom ipak nisu ustanovljeni kriterijumi na osnovu kojih će taj komitet određivati kome će se imovina zamrznuti. Drugo, rezolucijom se uopšte ne precizira do kada će ta imovina biti zamrznuta. Štaviše, Savet bezbednosti „izražava svoju nameru da osigura da će zamrznuta sredstva (...) u kasnijoj fazi biti dostupna i da će se koristiti u korist naroda Arapske Libijske Džamahirije”.⁵⁶ Kako bi odgovorio na ovu vrstu prigovora, Savet je još 2006. godine doneo rezoluciju 1730 kojom je precizirana procedura

tatements/statement/statement%20icc%20prosecutor%20press%20conference%20on%20libya%2016%20may%202011?lan=en-GB, 08/06/2011.

⁵² Obrazloženje Suda za davanje ovog naloga dostupno je na Internet adresi: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1102080.pdf>, 01/07/2011.

⁵³ Član 16 Statuta Međunarodnog krivičnog suda, citirano prema: Vesna Knežević-Predić, Saša Avram, Željko Ležaja (urs), *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, op. cit., str. 638.

⁵⁴ Pogledati, na primer, rezolucije 713 (1991) o Jugoslaviji, 733 (1992) o Somaliji, 748 (1992) o Libiji, 788 (1992) o Liberiji, itd.

⁵⁵ “Resolution 1970 (2011)”, Security Council of the United Nations, 26th February 2011.

⁵⁶ Ibid. U ovom trenutku se među članicama Saveta bezbednosti vodi debata o eventualnoj potrebi odmrzavanja određenih sredstava koja bi bila na raspolaganju građanima Libije.

skidanja nekog lica sa liste onih kojima je imovina zamrznuta.⁵⁷ Čini se, ipak, da i ovako poboljšana procedura teško može da odgovori zahtevima koje postavlja međunarodno pravo ljudskih prava.

Zamrzavanje imovine bi, po pravilu, trebalo da bude privremena mera (za razliku od oduzimanja imovine). Zatim, cilj te mere trebalo bi da bude sprečavanje kršenja prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, a ne kažnjavanje pojedinaca. Oduzimanje sredstava bi u tom kontekstu moglo da nastane samo kao posledica odluke nadležnog sudskog organa, što Savet bezbednosti svakako nije.⁵⁸ Ukoliko je, sa druge strane, Savet bezbednosti ovakvu formulaciju skovao računajući da su ova lica svakako kriva za kršenje ljudskih prava, onda to krši određena prava koja su im zagarantovana međunarodnim pravom. Povezano sa tim, nema nikakve sumnje da je Savet bezbednosti prilikom donošenja svojih odluka ograničen ne samo „ciljevima i načelima UN”,⁵⁹ već i peremptornim normama međunarodnog prava.⁶⁰ Određenim licima se rezolucijom 1970 zabranjuje i ulazak ili tranzit kroz teritoriju država članica (u Aneksu I nalaze se imena 16 lica).

Još jedan zahtev Saveta bezbednosti iz rezolucije 1970 zaslužuje pažnju. Naime, pozivajući se na član 41 Povelje UN, Savet bezbednosti „zahteva da se nasilje odmah spreči i poziva na *preduzimanje koraka kako bi se ispunili legitimni zahtevi stanovništva*” (kurziv dodat).⁶¹ Na prvi pogled nije sasvim jasno na koje legitimne zahteve stanovništva Savet bezbednosti misli. Može se pretpostaviti da misli na zahteve demonстранata koji su protestovali protiv vlasti Muamera Gadafija, ali nije sasvim jasno na koje se njihove zahteve poziva, kao i u kakvoj je to vezi sa održanjem mira i bezbednosti u svetu. Možda se ovo odnosi na princip demokratske legitimnosti koji nalaže „da bi vlade trebalo da budu zasnovane na saglasnosti naroda, vladavini prava i poštovanju ljudskih prava, kao i da vlade koje su izabrane na slobodnim izborima i verne mandatu koji im je dat ne treba da budu nasilno svrgnute”.⁶²

U vezi sa ovim se, međutim, postavljaju neka načelna pitanja koja nisu povezana samo sa slučajem Libije. Jedno od njih takođe je (svakako ne najmanje važno) i da li Savet bezbednosti ima takvu strukturu i mandat da ponudi odgovore na ova pitanja. Slično tome možda bi trebalo razmišljati i o oceni Saveta da „opšti i sistematski napadi na civilno stanovništvo koji se

⁵⁷ Tekst Rezolucije 1730 dostupan je na Internet adresi: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730\(2006\),01/07/2011](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730(2006),01/07/2011).

⁵⁸ Veoma zanimljiv slučaj koji dotiče ovu temu je: Case T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities* (2005) ECR-3533. Za veoma dobru analizu ovog slučaja pogledati: G. De Burca, “The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi”, *The Jean Monnet Working Papers*, No. 01/09.

⁵⁹ Član 24 Povelje UN, citirano prema: Vidan Hadži-Vidanović, Marko Milanović (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, op. cit., str. 50.

⁶⁰ Bliže o *ius cogens* normama pogledati: A. Orkelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford University Press, 2006.

⁶¹ “Resolution 1970 (2011)”, Security Council of the United Nations, 26th February 2011.

⁶² Bertrand R. Ramcharan, *The Security Council and the Protection of Human Rights*, op. cit., p. 1.

trenutno dešavaju u Arapskoj Libijskoj Džamahiriji mogu da se podvedu pod zločine protiv čovečnosti".⁶³ Iako Savet ovde koristi blagu formulaciju „mogu da se podvedu” (*may amount*), moguće je postaviti pitanje da li i u kojoj meri Savet, kao politički organ, može da procenjuje pravne kvalifikacije poput zločina protiv čovečnosti.

Za razliku od rezolucije 1970, rezolucija 1973 ovlašćuje države članice da primene mere predviđene članom 42 Povelje, a koje podrazumevaju „takvu akciju vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama koja je potrebna radi održanja ili vaspostavljanja međunarodnog mira i bezbednosti. Takva akcija može uključiti demonstracije, blokadu i druge operacije vazduhoplovnim, pomorskim ili suvozemnim snagama članova Ujedinjenih nacija”.⁶⁴ Osnovna razlika u odnosu na mere predviđene članom 41 Povelje je što mere iz člana 42 podrazumevaju upotrebu oružane sile. Osnovna sličnost sadrži se u tome što su navedene mere samo primeri mogućih mera koje Savetu stoje na raspolaganju. Prilikom donošenja mera po glavi VII Povelje, Savet ne mora prvo da donese mere iz člana 41, pa tek ukoliko se one pokažu kao nedovoljne – odluku o primeni člana 42.

U svojoj rezoluciji 1973, Savet nije izričito naveo da donosi mere po članu 42 Povelje, ali je ovlastio „države članice (...) da preuzmu sve neophodne mere (...) kako bi zaštitile civile i oblasti naseljene civilnim stanovništvom (...) u Libijskoj Arapskoj Džamahiriji, uključujući i Bengazi...” (kurziv dodat).⁶⁵ Sa druge strane, Savet je izričito isključio „stranu okupaciju u bilo kom obliku na bilo kojem delu libijske teritorije”.⁶⁶

Savet bezbednosti je takođe odlučio i da uvede zabranu svih letova u vazdušnom prostoru Libije „kako bi se pružila pomoć civilima”.⁶⁷ Pod ovu zabranu ne potpadaju letovi čija je jedina svrha pružanje humanitarne pomoći ili evakuacija stranih državljana, kao i letovi vazduhoplova država članica čiji je cilj da se sprovede zabrana letova u cilju zaštite civila. Rezolucijom 1973 uvodi se i zabrana poletanja, sletanja ili preletanja teritorije država članica UN, svih vazduhoplova registrovanih u Libiji.

Rezolucija 1973 u odnosu na rezoluciju 1970 takođe proširuje i spisak lica, odnosno tela kojima se zabranjuje putovanje ili kojima se zamrzava imovina. Osim toga, njom se osniva i Panel eksperata čiji je osnovni cilj pomoć komitetu osnovanom rezolucijom 1970.

Zaključak

Povelja Ujedinjenih nacija doneta je pre svega kako bi sprečila sukobe država. U međuvremenu su, međutim, međunarodni oružani sukobi

⁶³ “Resolution 1970 (2011)”, Security Council of the United Nations, 26th February 2011.

⁶⁴ Član 42 Povelje UN, citirano prema: Vidan Hadži-Vidanović, Marko Milanović (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, op. cit., str. 52.

⁶⁵ “Resolution 1973 (2011)”, Security Council of the United Nations, 17th March 2011.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

postali izuzetak, a nemeđunarodni pravilo. Ovakva tendencija nije, ipak, ozbiljnije uticala na lakše postizanje međunarodnog mira i bezbednosti jer je broj tih nemeđunarodnih oružanih sukoba veliki, a intenzitet nasilja često uopšte ne zaostaje za ratovima među državama.

Opisanim tendencijama morao je da se prilagodi i Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija. Primena člana 39 Povelje UN u praksi ovog njenog organa jasno pokazuje spremnost Saveta da nemeđunarodne oružane sukobe u veku povećane međuzavisnosti subjekata međunarodnih odnosa okarakteriše kao pretnju miru. Samim tim, mere predviđene glavom VII Povelje mogu biti aktivirane i u ovim situacijama. Sa druge strane, ljudska prava opstaju na vrhu prioriteta na agendi međunarodnih odnosa i pored povremenih uspona i padova. Drastična kršenja normi ove grane prava snažno odjekuju i bude reakciju, i to ne samo među „državama Zapada“. U takvoj situaciji, opasnost da takva kršenja ljudskih prava postanu uzrok ugrožavanja regionalnog (ili svetskog) mira i bezbednosti postaje sasvim realna, zbog čega bi trebalo pozdraviti spremnost Saveta bezbednosti da reaguje u slučajevima njihovog drastičnog kršenja.

Upravo su to razlozi što Savet bezbednosti UN mora da zadrži značajnu fleksibilnost prilikom tumačenja mera po glavi VII Povelje kao okidača pretnje miru. To ga, ipak, ne bi smelo povesti na put delovanja koje bi izgubilo sva ograničenja. U tom slučaju nastala bi nepopravljiva šteta ne samo po delovanje ovog organa, već i po međunarodne odnose u celini.

Slučaj Libije mogao bi da bude dobar primer. Savet bezbednosti nastavio je sa praksom pozivanja na povrede prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava kao motiva svoga delovanja. U isto vreme, nastavio je i sa povezivanjem uticaja situacije u Libiji na nivo međunarodnih odnosa. Primena mera po članovima 41 i naročito 42 Povelje u ovoj afričkoj državi pokazuje svu ozbiljnost posledica koje one nose sa sobom. Slučaj Libije bi za početak mogao da posluži kao dobro podsećanje na činjenicu da mere Saveta bezbednosti moraju biti proporcionalne pretnji miru zbog kojih su i aktivirane. Zatim, neophodno je prisetiti se da Ujedinjene nacije imaju i druge organe koji bi mogli biti aktivirani u situacijama koje bi prethodile nastanku pretnje miru, kao i da države i dalje imaju i druge „alate“ za rešavanje međunarodnih sporova – osim sile. U tom kontekstu trebalo bi posmatrati i odnos Saveta bezbednosti sa ICC. Taj odnos predstavlja dobru priliku koju ne bi trebalo da pokvare pokušaji preteranog uticaja Saveta na Sud nekim njegovim političkim motivima, ili nedostatka svesti tužioca i sudija da je u odnosima sa Savetom neophodno imati i određene diplomatske veštine.

Bibliografija

Knjige

1. Brownlie, I., *International Law and the Use of Force by States*, Oxford University Press, 1961.

2. De Wet, Erika, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, 2004.
3. Dinstein, Yoram, *War, Aggression and Self-defence*, Cambridge University Press, 2004.
4. Knežević-Predić, Vesna, *Ogled o međunarodnom humanitarnom pravu*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.
5. Knežević-Predić, Vesna, Avram, Saša, Ležaja, Željko (urs), *Izvori međunarodnog humanitarnog prava*, Beograd, 2007.
6. Lowe, Vaughan, Roberts, Adam, Welsh, Jennifer, Zaum, Dominik (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford University Press, 2008.
7. McGoldrick, Dominic, Rowe, Peter, Donnelly, Eric, *The Permanent International Criminal Court*, Hart Publishing, 2004.
8. Ninčić, Đuro, *Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967.
9. Orkelashvili, A., *Peremptory Norms in International Law*, Oxford University Press, 2006.
10. Provost, René, *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2002.
11. Račić, O., *Ujedinjene nacije između moći i prava*, Službeni glasnik, 2010.
12. Ramcharan, Bertrand R., *The Security Council and the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhof Publishers, 2002.
13. Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford University Press, 1994.

Članci

1. De Burca, G., "The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi", *The Jean Monnet Working Papers*, No. 01/09.

Dokumentacija

1. Case T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, (2005) ECR-3533.
2. International Court of Justice, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Judgment)*, 27th June 1986, General List No. 70.
3. *Odluka po žalbi odbrane na odluku o nadležnosti Žalbenog veća*, tužilac v. Duško Tadić, predmet br. IT-94-1-AR72, Žalbeno veće Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (ICTY), 2. oktobar 1995.
4. "Resolution 1160 (1998)", Security Council of the United Nations, 31th March 1998.
5. "Resolution 1199 (2011)", Security Council of the United Nations, 23th September 1998.
6. "Resolution 1970 (2011)", Security Council of the United Nations, 26th February 2011.
7. "Resolution 1973 (2011)", Security Council of the United Nations, 17th March 2011
8. "Resolution 688 (1991)", Security Council of the United Nations, 5th May 1991.

9. "Resolution 713 (1991)", Security Council of the United Nations, 25th September 1991.
10. "Resolution 929 (1994)", Security Council of the United Nations, 22nd May 1994.
11. Hadži-Vidanović, Vidan, Milanović, Marko (urs), *Međunarodno javno pravo*, zbirka dokumenata, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005.

Miloš Hrnjaz

UN SECURITY COUNCIL AUTHORITIES UNDER UN CHARTER CHAPTER VII - THE CASE OF LIBYA

ABSTRACT

The practice of the United Nations bodies is very important not only for understanding of contemporary operation of this international organization but also for understanding of contemporary international relations. The author points at execution of powers of the UN Security Council, pursuant to Chapter VII of the UN Charter, in the Libyan case. UN Security Council Resolutions 1970 and 1973 relative to Libya situation represent consistent continuation in execution of powers of the UN Security Council pursuant to Chapter VII as it was the case in the whole post Cold-War era. Nevertheless, it does not mean that these resolutions do not trigger certain controversial questions, such as limitation of these powers of the UN Security Council and potential disturbance of institutional balance within the United Nations.

Key words: Security Council, prohibition of use of force and threats, Chapter VII of UN Charter, United Nations, Libya.

UDK: 329.3:272/273::341.213(4)
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 21-34
Pregledni članak
Primljen: 22. jul 2011.

*Petar PETKOVIĆ*¹

Delovanje demohrišćana na pripremi terena za prihvatanje ideje evropskih integracija

SAŽETAK

Prva katolička udruženja, kao osnova konfesionalnim, ali i kasnije demohrišćanskim partijama, javljaju se kao reakcija na antiklirikalne napade u godinama sukoba crkve i države. Baza za stvaranje ovih organizacija bila je postojeća mreža klubova, bratstava i različitih udruženja, koja su organizacionom katoličkom strategijom dovela do pojave novog političkog aktera – katoličkih aktivista. Njihovo delovanje uticalo je na to da ideja katoličkog univarzalizma, dodatno aktuelizovana istorijskim okolnostima, pokrene i projekat evropskog ujedinjenja. Radi obezbeđenja institucionalnih mehanizma dugoročnog mira i bezbednosti u Evropi, među posleratnim generacijama demohrišćanskih vođa javlja se želja za oživljavanjem hrišćanske civilizacije i stvaranjem demokratske verzije Svetog rimskog carstva. U tom smislu, počevši od dvadesetih godina XX veka, katoličke partije i nevladine organizacije započinju uspostavljanje okvira prvih demohrišćanskih međunarodnih organizacija i foruma, koji su u ovom članku istaknuti kao nosioci izgradnje društvene i političke svesti otpočinjanja procesa evropskih integracija.

Ključne reči: evropske integracije, katolički aktivisti i udruženja, socijalna doktrina, demohrišćanske partije, internacionalno delovanje demohrišćana, Ženevski krug, *Nouvelles Equipes Internationales*.

Uvod

Institucionalni začetak hrišćanske demokratije vezuje se za organizovanje hrišćansko-demokratskih pokreta koji će izrasti u

¹ Petar Petković, istraživač – saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu i doktorand Međunarodnih i evropskih studija Fakulteta političkih nauka Beogradskog univerziteta. Istraživanje je obavljeno u okviru projekta Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije, br. 179029. E-mail: petar@diplomacy.bg.ac.rs.

konfesionalne partije širom Evrope. Sukob crkve i države, ali i bujanje antiklirikalizma, uticali su na stvaranje pokreta koji će, kasnije, imati udela u određivanju političkog smera Evropske zajednice. Podsticaj ovakvim formama društveno-političkog organizovanja leži u uverenju da je religiozna sfera čovekovog života izraz prirodne potrebe koja, kao snažno kolektivno osećanje, neminovno vodi do političkog organizovanja. Takva neminovnost zaslužna je za promovisanje dveju katoličkih strategija oko kojih se formirala ideja hrišćanske demokracije: organizaciona strategija čija je centralizovana mreža stvorila *Katolički pokret*, i strategija zajedničkog delovanja koja je stvorila mogućnost širokih izbornih koalicija sa konzervativnim političkim partijama, kroz direktnu političku akciju.

Iako je u žiži interesovanja Rimokatoličke crkve prvenstveno bilo civilno društvo s namerom odbrane hrišćanskih vrednosti pred napadima liberalizma, izborni uspeh katoličkih aktivista doveo je do pojave novog političkog aktera koji se javio kao svojevrsna konkurencija drevnoj crkvenoj instituciji. Najveća bojazan crkve odnosila se na opasnost novog identifikovanja vernika, inače značajnog glasačkog tela, sa suptilnim političkim programima konfesionalnih partija. Sa novostečenom političkom moći, katolički aktivisti više nisu prihvatili da budu na margini političkog života, podređeni kontroli rimokatoličke hijerarhije. Umesto planiranog ishoda, Rimokatolička crkva je promovisanjem sopstvenih strategija sebi nepovratno nanela štetu.

Takvim sledom događaja, ideja hrišćanske demokratije započinje svoj samostalni razvoj, pronalazeći mesto u programskim načelima mnogih evropskih političkih partija. U periodu posle Drugog svetskog rata hrišćanska demokratija postala je najprihvatljivija opcija u većini zemalja Zapadne Evrope. Rimokatoličke i druge hrišćansko-demokratske partije bile su politička snaga koja se nalazila i iza osnivanja Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju (1947), kao i poznate Haške konferencije (1948), koja je predstavljala početak Evropskog pokreta. Zatim, demohrišćanin Robert Šuman (*Schuman*) je kao predsedavajući Evropskog pokreta, već naredne godine, uticao na osnivanje Saveta Evrope, da bi kao francuski ministar spoljnih poslova u saradnji sa nemačkim kancelarom Konradom Adenauerom (*Conrad Adenauer*) i italijanskim premijerom Alcídom de Gasperijem (*Alcide De Gasperi*) predstavio plan nove evropske konstrukcije koja je započela potpisivanjem Pariskog ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik 1951. godine. Prilikom izjašnjavanja o Pariskom, a kasnije i o Rimskom ugovoru 1957, kada je osnovana Evropska ekonomska zajednica, sve su hrišćansko-demokratske partije država osnivača u svojim nacionalnim parlamentima jednoglasno potvrdile pomenute ugovore.

Vrhunac idejnog usmerenja demohrišćani vezuju za događaj stvaranja Evropske unije (EU), čija je kontinuirana politička aktivnost bila od ključne važnosti za donošenje Mاستrihtskog ugovora. Delotvornost hrišćanske demokratije značajno se ogleda u okvirima njene transnacionalne koalicije Evropske narodne partije koja je, tako pozicionirana, bila u mogućnosti da

se izbori za realizaciju svojih ideoloških uverenja, posebno stvaranja nadnacionalne unije, zahtevajući bitne ugovorne i političke reforme.

Evropska demohrišćanska inicijativa ima dvostruko uporište, ideološko i istorijsko. Prvo se vezuje za hrišćansko shvatanje zajednice koje u nadnacionalnom konceptu Evropske unije dobija određeno zadovoljenje, stavljajući akcenat na projekat evropskog spajanja i ujedinjenja, naspram postojanja konkretnih država i striktnog etnofiletizma. Drugo, demohrišćani su u procesu izgradnje EU uspeli sebe da istaknu kao suštinsku alternativu komunističkim partijama koje su prodorno delovale naročito u Francuskoj i Italiji. Program hrišćanske demokratije promovisan u javnosti, po kojem se pojedinac ne sme ni nadvladati, ali ni potiskivati – bio je presudan, jer je razvoj društva posmatrao kvalitativno drugačije od komunističkog sistema. Hrišćansko-demokratske političke partije želele su da se, na temelju hrišćanskog razumevanja sveta i njegovog poretka, odlikuju isticanjem načela o nedodirljivom dostojanstvu čoveka, kojim je oblikovana socijalna etika i specifična programska politika novog društvenog uređenja.

Hrišćansko-demokratska politika normativno se vezuje za ideju o čoveku kao ličnosti, koja jedino može da postoji i razvija se u zajednici, što posebno naglašava njenu socijalnu komponentu razrađenu u načelima slobode, solidarnosti i pravde, kojima se pospešuje razvijanje kreativnih osobina svakog pojedinca. Pravednost jednog društva uslovljena je njegovim poštovanjem dostojanstva ličnosti, koja bi trebalo da bude cilj ekonomskih i političkih interesa. Dakle, zahtev za socijalnim liberalizmom koji počiva na ideji jake države, sposobne da održava i povezuje principe slobode i socijalne odgovornosti, promovise teoriju *katoličkog personalizma*, na kojoj počiva ideja hrišćanske demokratije. Time se društvo štiti od socijalističkih oblika kolektivizma, ali i liberalnog kapitalizma čija preokupacija nisu socijalna pitanja. Koncept o kojem je reč naziva se „socijalna tržišna privreda“, u kojoj je hrišćanska demokratija našla odgovor na svoj društveno-politički angažman. Principi socijalne tržišne privrede svoja naznačenja ostvaruju kroz supsidijarnost, solidarnost i personalizam.

Dostojanstvo ličnosti koje čoveku ne mogu oduzeti ni država ni društvo, uticalo je na određenje hrišćansko-demokratske politike koja je pak, kroz svoju socijalnu sferu delovanja, uticala na evropski društveni poredak. Od polovine dvadesetog veka evropski poredak vidno je uslovljen demohrišćanskom vizijom koja se razvijala i samim procesom izgradnje Evropske unije, što ćemo ovde nastojati da potvrdimo.

Dodatno, većina novih stranaka, kako u nazivima tako i u svojim programima, više je isticala *hrišćansko* u odnosu na *katoličko* opredeljenje, pokazujući svoju otvorenost prema ostalim veroispovestima, odnosno ambiciju za pridobijanje šireg glasačkog tela. Umerenost hrišćanske demokratije, distanca u odnosu na bližu prošlost i njeno usmerenje u pravcu centra, kandidovali su ove partije za značajne političke pozicije.

Razvoj demohrišćanske ideje

Promena religijske slike Zapadne Evrope kao posledica Reformacije 1517. godine predstavlja samo deo jednog mnogo kompleksnijeg procesa koji se ticao krupnih promena u politici, kulturi i društvenom životu, povezanih i sa promenama u tadašnjem pristupu ekonomiji i privredi, posebno manufakturnoj proizvodnji. Talas korenitih promena u Evropi nastavljen je i sa Francuskom buržoaskom revolucijom 1789, koja se simbolično uzima kao početak političko-ideoloških promena. Takođe, 1848. godina naziva se revolucionarnom, jer donosi političke promene u Nemačkoj, Austriji, Mađarskoj, i delimično u Italiji. Jedna od osobenosti revolucionarnog perioda evropske istorije jeste nacionalizacija imovine, kako aristokratske, tako i crkvene. Gubitkom imovine Rimokatolička crkva gubi prihode koji su joj obezbeđivali politički uticaj. Da bi se oduprla takvoj situaciji, kurija sa novouspostavljenim vladama sklapa konkordate kojima se regulišu međusobni odnosi i priznaje pravni subjektivitet. Često je jedna od klauzula konkordata bila „dobrovoljno“ odricanje Rimokatoličke crkve od sekularizovane crkvene imovine u zamenu za neke druge povlastice.²

Teško vreme zadesilo je i papsku državu, koja je ukinuta 20. septembra 1870. godine,³ nakon što je pokret za nacionalno ujedinjenje koji je predvodio kralj Viktor Emanuel II (1849–1878) zauzeo Rim i time pod svojom vlašću objedinio čitavu Italiju. Neposredno pre nestanka papske države, papa Pije IX (1846–1878) je na Prvom vatikanskom koncilu, sazvanom 8. decembra 1869, energično osudio racionalističke, liberalne i materijalističke koncepte društava koji su pretili da potisnu tradicionalne institucije Evrope.

Ova osuda podstakla je katolike da se kroz brojna katolička udruženja suprotstavljaju tadašnjim sekularnim tendencijama, što je podrazumevalo i aktivno učešće u politici. Prva katolička udruženja odlikovali su jedinstveno verovanje i kulturni obrazac na nivou šire evropske civilizacije koji su rezultirali izgradnjom osećaja bliskosti, ujedno razvijajući i svest o članstvu u duhovnoj zajednici koja nadilazi sekularne granice. Baza za stvaranje ovih organizacija bila je postojeća mreža klubova, bratstava, kao i različitih udruženja. Odluka Rimokatoličke crkve da primeni organizacionu strategiju uticala je kako na znatno povećanje broja svih katoličkih grupa, tako i na koordinaciju u centralizovanoj mreži laičkih udruženja koja je čvrsto kontrolisao biskup. Kada su stvorene, cilj ovih organizacija bio je da rimokatolički uticaj održavaju čvrstom kolektivnom disciplinom koja je bila neophodna za prevazilaženje klasnih i etničkih podela među katolicima. Tako je nastao i Katolički pokret.

Drastični primer napada na crkvu i njena reakcija vezuju se za stvaranje nemačkog carstva pod Bizmarkovom vlašću 1871. Bizmarkova vlada je u sklopu *Kulturne borbe (Kultur kampf)*, između 1871. i 1875. usvojila niz

² August Frenzen, *Povijest kršćanstva*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 2004, str. 158.

³ August Frenzen, op. cit., str. 160.

zakona kojima je nastojala da umani društveni uticaj Rimokatoličke crkve. Propovedi sa političkom porukom bile su zabranjene, verske škole stavljene pod državnu kontrolu, veronauka izbačena iz državnih škola, jezuiti proterani, a diplomatski odnosi sa Vatikanom prekinuti. Iako je *Kulturna borba* nemačke vlade Rimokatoličkoj crkvi nesumnjivo nanela veliku štetu, donela je i nešto pozitivno. Podstakla je naime katolike da razviju tada još nedovoljno definisane političke programe, i da se aktivno uključe u politiku. Na političke pritiske, nemački katolici odgovaraju osnivanjem *Partije centra* (*Zentrum partei*), koja ostvaruje ne samo značajni uspeh na izborima 1874, već i učešće u nekoliko koalicionih vlada, uključujući i stvaranje Vajmarske republike nakon Prvog svetskog rata. Svoj kraj ova partija doživljava u vreme ekonomske krize početkom tridesetih godina XX veka kada na vlast dolazi Nacionalsocijalistička stranka Adolfa Hitlera, koja je i konačno zabranjuje jula 1933.⁴

U Italiji je, za razliku od Nemačke, hrišćansko-demokratski pokret organizovan nešto kasnije, zahvaljujući naporima sveštenika Luiđija Sturca (*Luigi Sturzo*). Pokret je 1919. prerastao u *Narodnu stranku* (*Partito Popolare Italiano*), čije je delovanje 1925. zabranio fašistički režim Benita Musolinija (*Mussolini*).⁵ Sličan pokret, *Federacija katoličkih krugova*, kao pokušaj stvaranja masovne katoličke organizacije, osnovan je 1868. u Belgiji. U pitanju je bila polureligiozna organizacija, kontrolisana od strane crkve i sastavljena od katolika laika koji su podržavali konzervativce. U Holandiji je 1870. stvoreno Rimokatoličko izborno udruženje Severnog Brabanta, kao strukturalna organizacija sa jasnim ciljevima. Sa protestantske strane, radikalni masovni kalvinistički pokret osnovan je, takođe, iste godine. Anticrkveni zakoni liberala koje je podržao car Franc Jozef I (*Franz Josef I*), naterali su crkvu u Austriji na progresivniji aktivizam, koji je rezultirao rađanjem Narodnog političkog katolicizma. Inače, tokom 1867. i 1869. nikao je značajni broj novih austrijskih katoličkih organizacija koje su, takođe, ustale protiv liberalnih zakona.

Dok su hrišćansko-demokratske partije bez sumnje svetovne, njihove predratne prethodnice su se, kao što vidimo, pojavile kao konfesionalne partije. Raskoli koji su nastajali unutar crkve, kao i proces formiranja partija, po Staisu Kalivasu (*Stathis Kalyvas*), teoretski predstavljaju dva odvojena puta koja bi kada je u pitanju nastanak konfesionalnih partija trebalo razlikovati. Oni koji su pothranjivali nove raskole, nisu po automatizmu isti oni koji su stvarali i predvodili konfesionalne partije, već su bili pokretači procesa koji su na kraju neželjeno doveli do stvaranja konfesionalnih partija. Postoje dva pristupa koja objašnjavaju pojavu konfesionalnih partija u Evropi u XIX veku. Prvi, čiji je koren u istorijskoj sociologiji, posmatra ove partije kao kreaciju Rimokatoličke crkve koja se suočila sa kombinovanim

⁴ Videti: Allan C. Carlson, "Europe and Christian Democracy Movement: A Once and Future Hope?", Internet, http://www.profam.org/docs/acc/thc_acc_frc.Christian.Democracy.htm, 05/06/2010.

⁵ Ibid.

rastom antiklirikalizma i građanske političke mase. Drugi pristup, čiji je koren uglavnom u političkoj nauci, naglašava ulogu konzervativne političke elite u određivanju katoličke društveno-religiozne doktrine koja je trebalo da se suoči sa dolaskom brojnih partija i uzdizanjem socijalizma. Po ovom stavu, konfesionalne partije prevode u politiku kolektivni religijski identitet za koji se smatra da postoji u vrlo jasnom obliku, kao „zajednice ljudi koje su krenule putem politike zbog izvesnih prethodnih nepolitičkih uverenja”.⁶

Uloga demohrišćanske socijalne misli

Razvoj industrije imao je kao posledicu krupne migracije stanovništva iz industrijski nerazvijenijih područja u razvijenija, uglavnom iz sela u najbliže gradove. Na gradskim periferijama u okolini fabrika nastaju radnička naselja, koja rađaju potpuno novi sloj stanovništva. Rimokatolička crkva usmerava svoju misiju ka novoformiranoj i sve brojnijoj radničkoj klasi, koja postaje nosilac društvenog razvoja, obraćajući pažnju na socijalne probleme ove populacije.

Naglo povećanje broja stanovnika u gradovima, nažalost, nije pratila adekvatna izgradnja infrastrukture, tako da su uslovi za život u njima bili veoma loši. Nije postojao sistem zdravstvene zaštite i osiguranja od povreda na radu, a dužina radnog vremena i visina plata radnika zavisile su od dobre volje poslodavca. Pojam ljudskog dostojanstva gotovo da nije postojao, posebno ako se uzme u obzir činjenica da je ropstvo u Velikoj Britaniji ukinuto tek 1833, a u SAD 1863. godine.

Rimokatolička crkva je osećala potrebu da reaguje protiv ovakvog stanja u društvu, jer je ono bilo u suprotnosti sa osnovnim hrišćanskim načelima. Međutim, haritativni rad crkve nije bio dovoljan. Kako bi učinila više, crkva razrađuje socijalnu doktrinu, apelujući na svakog pojedinca – vernika da je usvoji i primeni u svakodnevnom životu, i da na taj način nastoji da promeni svest celokupnog društva.

Začeci katoličke socijalne ideje javljaju se tridesetih godina XIX veka među francuskim katolicima okupljenim oko lista *Budućnost (L'Avenir)*, čiji je jedan od osnivača bio i sveštenik Felisit Lamne (*Felicité Lamennais*). On je pripadao struji ultramontanaca, zagovornika ideje oslobođenja Rimokatoličke crkve u Francuskoj od uticaja svetovnih vlasti. Felisit Lamne je vernog saradnika našao u liku Šarla Montalamberta (*Charles Montalambert*), člana Gornjeg francuskog parlamenta. Njihovi stavovi nisu naišli na široku podršku, a i 1832. godine papa Grgur XVI se u ekciklici *Mirari Vos* ogradio od njihovih stavova. Papin stav mogao bi biti objašnjen nastojanjem da ne pogoršava ionako već loše odnose sa francuskom vladom. Nezavisno od njih delovao je i kardinal Žiro (*Giraud*) iz Kambrea.

⁶ Stathis N. Kalyvas, "From Pulpit to Party: Party Formation and the Christian Democratic Phenomenon", *Comparative Politics*, Vol. 30, No. 3, University of New York 1998, p. 295.

Izraz *iskorišćavanje čoveka nad čovekom* koji se pripisuje Karlu Marksu, zapravo je prvi upotrebio on 1845. godine.

Nakon revolucija 1848, katolička socijalna misao razvija se u Srednjoj Evropi, prvenstveno u Nemačkoj. Ovde se posebno istakao lik sveštenika Emanuela Ketelera (*Emmanuel Ketteler*, 1811–1877) iz Majnca, koji je serijom propovedi u periodu Božića 1848. godine, pokrenuo inicijativu za rešavanje socijalnih pitanja. Dve godine kasnije on je postao biskup Majnca, čime je njegov rad dodatno dobio na težini. Keteler je značajno uticao na nemačke biskupe i katoličku *Partiju centra*. Značajno je pomenuti i Adolfa Kolpinga, čija je delatnost bila usmerena prvenstveno ka mlađim radnicima, inicirajući osnivanje njihovih domova za smeštaj i njihovih udruženja. U Švajcarskoj, u oblasti socijalne delatnosti, uspešno je delovao kardinal Mermiloda, a u Rimu je pod okriljem crkve osnovano udruženje Rimski krug društvenih studija (*Circolo Romano di studi sociali*).

Pontifikatom Lava XIII (1878–1903) otpočinje novo razdoblje u istoriji Rimokatoličke crkve kada je socijalno delovanje u pitanju. Ovaj papa bio je znatno otvoreniji prema modernom svetu od svog prethodnika, što je nailazilo na pozitivne reakcije javnosti. Smatrao je da se do rešenja socijalnih problema ne može doći osudama, nego unutrašnjom obnovom svakog pojedinca u duhu hrišćanske tradicije. Izdao je osam enciklika od kojih se najznačajnijom smatra *Rerum novarum* (*O novim stvarima*). Ova enciklika objavljena je 1891. godine i predstavlja kamen-temeljac na kojem počiva katolička sociologija do danas. Izvorni tekst enciklike napisao je isusovac Mateo Liberatore, a dorađivao ga papin sekretar kardinal Ciljara, uz sugestije kompetentnih kardinala Ketelera i Mermiloda. Rešenje socijalnih problema, prema enciklici, trebalo bi da dođe sa tri strane: od crkve, države i radnika. Crkva bi trebalo da postavi moralna načela i pomogne praktičnim socijalnim radom, a uloga države je da donese zakonsku regulativu u korist obespravljenih i obezbedi njeno sprovođenje. Sami radnici trebalo bi da se bore za sopstvena prava osnivanjem radničkih udruženja i delovanjem kroz njih. Enciklika diže glas protiv liberalnih načela prema kojima bi država trebalo da čuva postojeći poredak, kao i protiv teorije prema kojoj se visina plate i vrednost rada određuju kao i cena ostale robe, na osnovu ponude i potražnje na tržištu. Plata bi, smatra papa, trebalo da bude tolika da obezbeđuje egzistenciju radnika i njihovih porodica.

Sledeći značajni momenat u razvoju hrišćanske demokratije vezuje se za vreme pontifikata Pija XI (1922–1939) kada je došlo do velike ekonomske depresije, čiji je početak označio teške dane na Vol stritu od 18. oktobra 1929. Podstaknut ovim događajem, papa je povodom jubileja četrdeset godina od izdavanja enciklike *Rerum novarum*, 15. maja 1931. godine izdao encikliku *Quadregesimo anno*. Autor nove enciklike bio je isusovac Osvald fon Nel Brojning (*Oswald fon-Nell Breuning*), koji je upravo u godini sloma njujorške berze odbranio doktorat na temu moralnosti berzanskih transakcija. U enciklici on se posebno zalaže za izbegavanje centralizma, kako u ekonomiji tako i u politici. Kroz princip *supsidijarnosti*, koji je dobio centralno mesto u ovom dokumentu, autor razrađuje model društva u

kojem ne bi bilo podela na klase, ali ujedno brani i privatno vlasništvo, zalažući se za odgovornost vlasnika kapitala za socijalnu pravdu. U vreme pape Pija XI osnovano je udruženje politički aktivnih katolika *Katolička akcija* (*Azione Cattolica*) i ojačan rad katoličkih radničkih sindikata.

Evropski institucionalni počeci

Sve veći značaj katoličkih aktivista koji se protezao preko granica nacionalnih država, već 1920. godine okreće se političkoj ravni društvenog života. Međuratne konfesionalne stranke, na čelu sa italijanskom *Narodnom strankom* inspirisanom spisima pape Benedikta XV (1914–1922), počele su da u svojim programima posvećuju pažnju „hrišćanskom univerzalizmu“, koji se odnosio na želju da međunarodni sistem bude razoružan i regulisan zakonom i zajedničkim institucijama.

U tom smislu, katoličke partije počele su međusobno da kontaktiraju početkom dvadesetih godina kada se uspostavljaju okviri demohrišćanske međunarodne organizacije. Osnovani forumi katoličkih političara iako, za još određeno vreme, nisu uskladili zajedničko političko delovanje, ipak su uspeali da uspostave važne veze između budućih evropskih lidera koji su delili zajedničku katoličku kulturu. U Parizu je 1925. održan prvi međunarodni kongres Hrišćanskih (katoličkih) narodnih partija Evrope, na kojem je dogovoreno osnivanje Međunarodnog sekretarijata partija hrišćansko-demokratske orijentacije (*Secrétariat International des Partis Démocratiques d'Inspiration*, SIPDIC). Već 1932. ovi redovni sastanci rezultiraju donošenjem nekoliko dokumenata kojima se poziva na stvaranje Evropske unije i zajedničkog tržišta.⁷ Trojica lidera, katoličkih političara koji će kasnije biti u stanju da odlučno deluju u pravcu stvaranja jedinstvene Evrope, prisustvovala su tim sastancima: Alcide de Gasperi, Robert Šuman i Konrad Adenauer.

Katolička teologija i organizacija koja je imala osećaj za zajednicu bila je garant da će katolici kolektivno podržati ideju evropskog ujedinjenja. Verska obnova, laički aktivizam i učešće u izbornoj politici u drugoj i trećoj deceniji XX veka ojačali su osećaj zajedničkog cilja i zajedničkog identiteta ne samo u okvirima nacionalnih država, već i širom Evrope, o čemu svedoči i ranija papina podrška Ligi naroda.⁸ Katolički univerzalizam, kao vekovna potpora „papskoj monarhiji“, sada je obezbedio teološku podršku za novu viziju evropskog federalnog poretka, oslobođenu nasilnih podela

⁷ Videti: Roberto Papini, *The Christian Democrat International*, Internet, http://books.google.com/books?id=9O7IqAlNzo4C&pg=PR7&lpg=PR7&dq=international+affairs+christian+democracy&source=bl&ots=2tqU1o-86k&sig=sOrqztmUSAHKHRXoU_5kIqr8g1w&hl=en&ei=vtgIS7jffYG4QalwrWcBA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=8&ved=0CCAQ6AEwBw#v=onepage&q=international%20affairs%20christian%20democracy&f=false, 15/05/2010.

⁸ Brent F. Nelsen, James L. Guth, *Roman Catholicism and the Founding of Europe: How Catholics Shaped the European Communities*, Furman University Greenville, 2003, p. 16.

nacionalizma. Pre završetka rata papa Pije XII pozvao je na „formiranje jednog organa za održavanje mira, organa zajedničke saglasnosti sa vrhovnom vlašću, koji će biti sposoban da još u začetku spreči svaku pretnju izolovanih ili kolektivnih agresija”.⁹ Ovu ideju Pije XII je ponovio, govoreći o stvaranju Evropske zajednice, 2. juna 1948. u završnici Haške konferencije. Na dan primirja iste godine, papa je naglasio hitnost situacije: „Stvaranje Evropske unije pretpostavlja velike poteškoće koje niko neće poreći... Ipak, nemamo vremena za gubljenje. Ako postoji namera da ova unija zaista ostvari svoju svrhu, ako postoji želja da služi u korist evropske slobode i sloge, da bude uzrok ekonomskog i političkog mira između kontinenata, krajnje je vreme da bude osnovana”.¹⁰

Dolaskom na vlast totalitarnih režima, fašizma u Italiji, nacionalsocijalizma u Nemačkoj, kao i komunizma nešto ranije u Rusiji, tadašnja realnost počela je da dobija potpuno drugačije pojavne oblike. Inače, borba hrišćanskih demokrata protiv raznih oblika materijalističkog poretka ogledala se u savladavanju njegovih marksističkih i fašističkih izdanaka koji po rečima hrišćansko-demokratskog mislioca Marije Mejer-Sevenić nisu „ništa drugo do moćni reakcionarni pokreti, iznikli iz plodnog tla istog liberalno-kapitalističkog razmišljanja”.¹¹ Primer takve borbe nalazimo i u okupiranoj Francuskoj ranih četrdesetih godina, u kojoj profesor filozofije Emanuel Munije (*Emmanuel Mournier*), pišući za katolički časopis *Esprit*, razrađuje ideju personalizma, koja predstavlja hrišćanski odgovor prosvetiteljsko-racionalističkom individualizmu, ali i kolektivizmu, karakterističnom za totalitarne režime. Njegov student Žilber Dru (*Gilbert Dru*) je 1943. godine u vidu manifesta napisao plan za političko delovanje hrišćanskih demokrata u Francuskoj po okončanju rata. Zbog ovog manifesta Gestapo ga je naredne godine streljao u Lionu.¹²

Posleratni period u Evropi zahtevao je pronalaženje čvrstog oslonca koji bi mogao ponovo da izgradi porušeni društveni poredak. Vraćanje izvornim hrišćanskim vrednostima, kao vekovnom obeležju Evrope, omogućilo je afirmisanje hrišćanske demokratije. Pored toga, hrišćanstvo je predstavljalo značajni osnov političkog jedinstva koji je u tom periodu bio neophodan. U pitanju je bila platforma jedinstva katolika i protestanata, koji su u prethodnim vekovima krvavo ratovali.

U periodu posle Drugog svetskog rata hrišćanska demokratija, kao sinonim društveno-političkog preporoda, postala je najprihvatljivija opcija u većini zemalja Zapadne Evrope. U Francuskoj je 1946. godine *Narodni republikanski pokret (Mouvement Republicain Populaire)* postao deo vladajuće

⁹ Pius XII, “Christmas Allocution of 1944”, u: Edward J. Berbusse, “The Church and International Society”, *America*, Vol. 75, June 1946, p. 173.

¹⁰ Pius XII, “European Union: An Address of Pope Pius XII to the Congress of Europe, June 14, 1957”, *The Pope Speaks*, Vol. 4, 1957, p. 201.

¹¹ Allan C. Carlson, „Europe and Christian Democracy Movement: A Once and Future Hope?”, Internet, op. cit.

¹² Ibid.

koalicije. Iste godine koalicija *Antirevolucionarne partije*¹³ i *Katoličke stranke* osvojila je vlast u Holandiji. *Hrišćanska demokratska unija*, predvođena Konradom Adenauerom, pobedila je na prvim posleratnim parlamentarnim izborima u Zapadnoj Nemačkoj 1949. godine. U Italiji je Alcido de Gasperi još 1942. u Milanu osnovao *Demohrišćansku stranku (Democrazia Cristiana)*, koja je na izborima 1946. osvojila relativnu većinu, a 1948. i apsolutnu, tako da će narednih 50 godina biti najsnažnija partija u italijanskom Parlamentu. U Belgiji je *Hrišćanska narodna partija* lako postala najveća partija 1946, kada je osvojila 42,5 procenta glasova na nacionalnim izborima, da bi 1950. taj broj porastao na 47,7 procenata. U Luksemburgu je *Hrišćanska socijalistička narodna partija* nastavila sa svojom dominacijom još iz međuratnog perioda i tako držala kontrolu nad vladajućom posleratnom vladom. Iako Švajcarska i Austrija nisu uzele učešća u stvaranju Evropske zajednice za uglj i čelik, a zatim i Evropske ekonomske zajednice, *Švajcarska konzervativna narodna partija (SKPP)* i *Austrijska narodna partija (APP)* imale su značajnu ulogu u stvaranju transnacionalne hrišćansko-demokratske partije posle 1945. Izborna podrška konfesionalnoj SKPP konstantno se ogledala u njenoj odličnoj stabilnosti, koja je integrisala veliki broj švajcarskih katolika. *Austrijska narodna partija* desnog centra na svim nacionalnim izborima prolazila je mnogo bolje od socijalista, sa kojima je formirala veliku koaliciju sve do 1966. godine, kada je uspela da sama formira vladu.¹⁴

Hrišćanske demokrate su, dakle, uveliko širile svoj uticaj i pritom su, u relativno kratkom periodu, omogućile brzu, posebno ekonomsku obnovu razrušenih zemalja. Ova ideja počela je da se ostvaruje i kroz ekonomske sporazume osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik u Parizu 1952. godine i Evropske ekonomske zajednice u Rimu 1957. Zatim, na širem međunarodnom planu, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine, duboko je prožeta osnovnim postulatima hrišćanske demokratije. Stvaraoci ovog dokumenta su Čarls Malik (*Charles Malik*), arapski hrišćanin iz Libana, koji je pomenute godine bio sekretar Komisije za ljudska prava i predsednik Ekonomskog i socijalnog saveta UN, i Rene Kasin (*René Cassin*), francuski stručnjak u oblasti međunarodnog prava.

Katolicizam je bio jedan od značajnijih elemenata evropskih integracija. Takvu misao delio je i Konrad Adenauer: „Hrišćansko-demokratska partija ima poseban poziv da premošćuje razlike među evropskim zemljama, jer je tradicija Zapadne Evrope hrišćanska, i jer stranke koje drže ovu cenjenu tradiciju nastoje da je ponovo učine plodonosnom za zahteve našeg vremena osiguravajući unutrašnju renesansu u Zapadnoj Evropi njenih

¹³ Ovu partiju osnovao je kalvinistički pastor i potonji premijer Holandije (1901–1905) Abraham Keijper (*Kuyper*) 1879. godine. Njegov politički program blizak je hrišćanskoj demokratiji. Bio je protivnik liberalizma i socijalizma.

¹⁴ Videti: Wolfram Kaiser, *Christian Democracy and the Origins of European union*, University press, Cambridge, 2007, pp. 164–166.

najboljih elemenata. Stoga su te partije određene da stvore takve uslove za razumevanje i saradnju u zemljama Zapadne Evrope, da pored različite ideologije, iznalaze načine koji će dovesti do ujedinjenja Evrope".¹⁵ Ovaj osećaj zajedništva vidno je uticao i na Roberta Šumana, koji je kao ministar spoljnih poslova Francuske, evropske integracije postavio visoko u svom posleratnom angažovanju, često izražavajući želju da konačno vidi Nemce i Francuze, kao dva hrišćanska naroda, međusobno izmirene. Posebnu ulogu u razgovorima o ovom istorijskom pomirenju imao je i Pokret za moralno naoružanje (*Moral Re-armament Movement*) koji je predstavljao važnog preduzetnika među brojnim religijskim organizacijama koje su pripremale teren evropskim integracijama.¹⁶

Katoličke i druge hrišćansko-demokratske partije nalazile su se i iza osnivanja Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju (1947), Saveta Evrope (1949), i Evroatoma (1958). Zahtevi međunarodne ekonomije, komercijalnih interesa i politike hladnog rata vodili su Evropu ka novom tipu ekonomske i političke saradnje. U tim naporima prevashodno su prednjačili katolici koji su ideji integracija dali posebni nadnacionalni smisao, ali i neophodnu političku podršku u cilju prevazilaženja suprotnih gledišta političkih oponenta.

Prvi politički koncept nadnacionalizma imao je intrigantnu paralelu u nadnacionalnom autoritetu pape i katoličke jerarhije.¹⁷ Umesto posleratne retorike sekularizma i interkonfesionalizma, ovakav razvoj događaja izgledao je kao prirodni sled stvari ne samo za čvrste katolike kao što je bio Robert Šuman, već i za one manje tradicionalne. Drugo, raširena kulturna racionalizacija evropskih integracija, kao pojava jedne vrste karolinške imperije, činila je da se nadnacionalizam javlja kao prirodni poredak evropske istorije uništene modernim nacionalizmom.¹⁸ Karolinška tradicija ističe se kao primer srednjovekovnog poretka koji bi u posleratnoj Evropi trebalo da bude štit protiv sovjetskih pretnji.

Konsenzus oko jedinstva Evrope sa nadnacionalnim karakteristikama posebno se razvijao u okviru transnacionalne hrišćanske demokratije između 1947. i 1950. godine, tačnije od momenta suprotstavljanja britanske politike nadnacionalnoj formi integracija. Inače, dok je, u ranim posleratnim godinama, transnacionalna hrišćanska demokratija bila kontrolisana od strane katolika, dotle je i imala snažnu konfesionalnu dimenziju. Prve promene počele su da bivaju приметne od trenutka kada su se holandske protestantske partije priključile *Nouvelles Equipes Internationales* (NEI) 1954. godine i kada je protestanska CDU-CSU postala aktivnija u partijskoj saradnji. Partijska saradnja u transnacionalnim hrišćansko-demokratskim

¹⁵ "The Future of Christian Democracy: An Interview with Dr. Konrad Adenauer", *Tablet*, Vol. 198, 1951, p. 185.

¹⁶ Jelica Stefanović-Štambuk, „Održivost: uporište preuređivanja diplomatske teorije“, *Godišnjak 2010*, Vol. IV, iss. 4, Fakultet političkih nauka, 2010, str. 253-267.

¹⁷ Wolfram Kaiser, *Christian Democracy and the Origins of European union*, op. cit., str. 228.

¹⁸ Ibid.

forumima, NEI i *Ženevskom krugu*, išla je mnogo dalje u kreiranju poverenja, posebno u formi ličnih veza kao preduslova za efikasne transnacionalne partijske odnose i uspešne međuvladine pregovore predvođene istim hrišćansko-demokratskim partijskim liderima koji su u mnogo slučajeva ujedno bili i državni političari. Sastanci u NEI i *Ženevskom krugu* omogućili su hrišćanskim demokratama da u toku dužeg perioda konstantno komuniciraju i diskutuju o svojim političkim uverenjima i interesima. Ovo je učinilo da njihovo donošenje odluka postane zajednički pouzdano, uprkos domaćim pritiscima koalicionih partnera, javnog mnjenja i ekonomskih grupa.

Prema Kucinu (*Koutzine*), Konrad Adenauer i premijer Francuske Bido (*Bidault*) su se na jednom privatnom sastanku 1958. složili da je transnacionalna saradnja demohrišćana igrala glavnu ulogu u formativnom periodu evropskih integracija, spajajući istorodne političke partije i ključne zemlje Evrope.¹⁹ Kad god se transnacionalno poverenje treslo zbog domaćih pritisaka, hrišćansko-demokratske partije bi odmah aktivirale svoje neformalne kontakte i time štatile svoju evropsku politiku, naročito u teškim mesecima pre Šumanovog plana. Ovi partijski kontakti omogućili su hrišćanskim demokratama da otvoreno razgovaraju o svim unutarpartijskim pitanjima ili o ostalim domaćim političkim temama, koje su ih ponekad skretale sa zacrtanog puta ostvarenja konkretne evropske politike.

Cilj internacionalnog udruživanja hrišćanskih demokrata bio je, između ostalog, da omladini ponudi idealističku Zapadnu Evropu i atraktivnu viziju njene budućnosti. Takva Evropa mogla bi biti atraktivna jedino ako nova Evropa bude izgledala fundamentalno drugačije od stare Evrope nacionalnih konflikata. Sa ovim ciljem, omladinske organizacije snažno su promovisane u sklopu nacionalnih partija, a njihova transnacionalna saradnja za nadnacionalni institucionalni dizajn svesrdno podržavana. Između ostalog, to je bila i alternativa obećanjima koja su stizala iz komunizma, često upućena omladini.

Transnacionalna saradnja bila je pogodna da se identifikuju domaći i inostrani partneri za primenu evropske politike. Posle pobede Hrišćanske narodne partije u Belgiji na izborima juna 1950. sa gotovo apsolutnom većinom, partije hrišćanskih demokrata postale su najznačajnije partije u vladama svih šest država osnivača Evropske zajednice za uglj i čelik. Već naredne godine, potpisivanjem ugovora 18. marta 1951. u Parizu, uspostavljen je zajednički okvir za dogovore o proizvodnji i distribuciji čelika, kao i samostalni sastav institucija koji je funkcionisao narednih pedeset godina. Iako je ova institucija bila ograničena samo na dve industrijske grane, njeno postojanje uzima se kao početak ostvarenja nadnacionalnog projekta koji je imao ogromni uticaj na institucionalni i politički razvoj u Evropi u drugoj polovini XX veka.

¹⁹ Koutzine to Papini, 8 May 1985, u: Roberto Papini, *The Christian Democrat International*, Maryland 1997, p. 133.

Zaključak

Delovanje demohrišćana na pripremi terena za prihvatanje ideje evropskih integracija dalo je značajni doprinos razvoju Evropske zajednice i uspostavljanju njenih standarda i normi. Sva udruženja, organizacije i političke partije koji su baštinili ideju hrišćanske demokratije nastupali su jedinstveno kada je u pitanju bila odbrana zajedničkih evropskih interesa. To potvrđuje demohrišćansko internacionalno delovanje koje je svojim zalaganjem gradilo institucionalni nadnacionalni koncept Evropske unije.

Ideja hrišćanske demokratije, kao pluralna politička ideologija, svojom teorijom personalizma, izgrađujući specifični socijalni model evropskog poretka, gradila je evropski, ali je imala uticaja i na međunarodni poredak u institucionalnom i vrednosnom smislu. S tim u vezi, autor ovog članka nastojao je da navede najkarakterističnije primere nasleđa hrišćanske demokratije koji su, između ostalog, različitim aktivnostima, procesima, društvenim i političkim angažovanjima širokog spektra demohrišćanskog pokreta - dali svoj doprinos institucionalnoj realnosti EU. Jedinstveni model evropskih integracija, socijalne tržišne ekonomije i načela supsidijarnosti, kao osnovnih stubova hrišćanske demokratije, zauzeo je visoko mesto u političkim i akademskim sferama, koje su stvarane u specifičnim istorijskim okolnostima Starog kontinenta.

Bibliografija

1. Carlson, Allan C., "Europe and Christian Democracy Movement: A Once and Future Hope?", Internet, http://www.profam.org/docs/acc/thc_acc_frc.Christian.Democracy.htm, 05/06/2010.
2. Frenzen, August, *Povijest kršćanstva*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 2004.
3. Gottfried, Paul, "The Rise and Fall of Christian Democracy in Europe", *Orbis*, Volume 51, Issue 4, Elsevier, 2007.
4. Hanley, David (ed.), *Christian Democracy in Europe - A Comparative Perspective*, Pinter, London, 1994.
5. Kaiser, Wolfram, *Christian Democracy and the Origins of European union*, University press, Cambridge, 2007.
6. Kalyvas, Stathis N., "From Pulpit to Party: Party Formation and the Christian Democratic Phenomenon", *Comparative Politics*, Vol. 30, No. 3, University of New York, 1998.
7. Kalyvas, Stathis N., *The Rise of Christian Democracy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1996.
8. Nelsen, Brent F., Guth, James L., *Roman Catholicism and the Founding of Europe: How Catholics Shaped the European Communities*, Furman University Greenville, 2003.
9. Papini, Roberto, *The Christian Democrat International*, Rowman & Littlefield, Maryland, 1997.
10. Pius XII, "Christmas Allocution of 1944", u: Edward J. Berbusse, "The Church and International Society", *America*, Vol. 75, June 1946.

11. Pius XII, "European Union: An Address of Pope Pius XII to the Congress of Europe, June 14, 1957", *The Pope Speaks*, Vol. 4, 1957.
12. Stefanović-Štambuk, Jelica, „Održivost: uporište preuređivanja diplomatske teorije”, *Godišnjak 2010*, Vol. IV, iss. 4, Fakultet političkih nauka, 2010.
13. Warner, Carolyn M., *Confessions of an interest group: the Catholic Church and political parties in Europe*, Princeton University Press, New Jersey, 2000.

Petar Petković

ACTING OF CHRISTIAN DEMOCRATS IN CREATING CONDITIONS FOR ADOPTION OF THE IDEA OF EUROPEAN INTEGRATIONS

ABSTRACT

The first Catholic associations that created the bases for confessional and later Christian Democratic parties had emerged as a reaction to the anti-clerical attacks at the time when the church and the state were opposed to each other. The basis for the creation of such organisations was the existing network of clubs, brotherhoods and various associations that by applying the catholic strategy led to the emergence of a new political factor - catholic activities. Their acting made the idea of catholic universalism, which additionally became more topical by the historical events, initiate launching the project of European integration as well. In order to ensure institutional mechanisms for long-lasting peace and security in Europe post-war Christian Democratic leaders wished to revive the Christian civilisation and the creation of a democratic form of the Holy Roman Empire. In this sense, since the 1920s Catholic parties and non-governmental organisations started to establish the frames for the first Christian Democratic international organisations and fori. In this article, they are pointed as factors that carried out building of the social and political consciousness for the commencement of the process of European integrations.

Key words: European integrations, Catholic activities and associations, social doctrine, Christian Democratic parties, international acting of Christian Democrats, Geneva circle, *Nouvelles Equipes Internationales*.

UDK: 061.1EU(1-04):(470)
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 35-50
Pregledni članak
Primljen: 2. avgust 2011.

Relja BOŽIĆ¹

Evropska politika (zajedničkog) susedstva

SAŽETAK

Evropska unija nailazi na teškoće da u okviru politike proširenja odredi granice Evrope, a problem se javlja i prilikom određivanja kraja „šire Evrope“ za potrebe politike susedstva. Poslednje proširenje značajno je promenilo politički, ekonomski i društveni izgled Unije, a glavni cilj postavljen Lisabonskom agendom – Evropska unija kao najkonkurentnija privreda sveta – nije ostvaren. Unija je, ipak, u protekloj deceniji popravila svoju poziciju u međunarodnim odnosima, naročito prema istočnim susedima – Ukrajini, Moldaviji i Gruziji, odnosno Rusiji, sa kojom deli i od koje je deli politika susedstva. Istorijski, geopolitički i ekonomski pregled odnosa Brisela sa centrima država Istočne Evrope pokazuje da je Unija uložila veliki trud i sredstva da izbegne antievropsku orijentaciju na svojim istočnim rubovima. Nesumnjivo, u narednim godinama biće potrebno jasno određenje granica Unije, odnosno usaglašavanje političkih i ekonomskih odnosa sa Rusijom.

Cljučne reči: Evropska politika susedstva, Istočno partnerstvo, granice EU, EU-Rusija.

Uvod

Politika proširenja Evropske unije (EU) dugo je smatrana najefikasnijim i najefektivnijim instrumentom njene spoljne politike. Proširenje Evropske unije, osim unutrašnjih promena, sa sobom donosi i promene u međunarodnim odnosima i delovanju Unije kao globalnog aktera, jer uključivanje novih država u evropski okvir unosi novine u odnosima Brisela ne samo prema novoprimitljenim centrima, već i prema onim državama koje su ostale izvan, na pragu EU. Petim talasom proširenja Evropske unije 2004. i 2007. na istok Evrope, politika Brisela prema susedima postala je bitan deo ukupne spoljne politike koja, ni posle stupanja na snagu Lisabonskog

¹ Relja Božić, istraživač – saradnik Evropskog pokreta u Srbiji. Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Pokreta. E-mail: reljabozic@emins.org.

ugovora 2009, nije komunitarizovana – ali su se politički instrumenti delovanja i same države članice značajno promenile, jer povećanje broja država članica znači i porast raznolikosti spoljnopoličkih interesa i pristupa, što utiče na težinu postizanja saglasnosti u delovanju EU prema spolja. EU nije imala snažan instrument za uspostavljanje bliskih odnosa sa novim susedima, koji nemaju perspektivu članstva u EU, ali imaju pravo na nju, budući da je još član 49. Osnivačkog ugovora dao mogućnost evropskim državama da po ispunjenju određenih kriterijuma podnesu zahtev za članstvo. I, dok su kriterijumi iz Kopenhagena manje-više jasno određeni, postojao je problem sa onim delom člana koji govori o „evropskim državama“. Ovo je uticalo na pokretanje debate o konačnim granicama EU, njenom političkom i kulturnom identitetu. Glavno pitanje bilo je – kako da EU podrži promene, izgradnju prosperiteta, stabilnosti i sigurnosti u susednim državama, a da ne ponudi prednost članstva?

EU je bio potreban treći put – nešto između punopravnog članstva i potpune isključenosti (izolovanosti). Od 2002. godine razvijana je Evropska politika susedstva (EPS, odnosno *European neighbourhood policy*, ENP), kao pokušaj izgradnje puteva kojima će Unija obezbediti legitimitet za širenje svoje normativne moći i mogućnost da prenese stabilnost u susedne države na istoku Evrope, Bliskom istoku i Mediteranu, štiteći istovremeno sopstvene institucije i budžet. Unija je od kraja hladnog rata uspostavila čak 11 sporazuma o partnerstvu i saradnji (SPS) sa državama bivšeg Sovjetskog Saveza, uz neminovnost asimetričnog bilateralizma (politike uslovljavanja), kakav je karakterističan za proces pridruživanja, samo bez „perspektive članstva“.

U ovom članku biće prikazane osnove inicijative izgradnje panevropskog prostora i uzajamne koristi kroz davanje statusa privilegovanih partnerskih država, pre svega na istoku Evrope, u zamenu za posvećenost izgradnji zajedničkog vrednosnog sistema kao krajnjeg produkta razvoja spoljne politike EU. Predstavljeno je kako je EU (g)radila u zamenu za efektivno i efikasno sprovođenje reformi pružanjem ekonomske integracije sa svojim partnerima, naročito pokretanjem finansijskog okvira, koji i nije samo predlog za uspostavljanje jedinstvenog sistema regulacije već i za približavanje regiona i umrežavanje svih država koje dele zajedničke granice učešćem u istim programima. Razmatrano je i pitanje izazova zadiranja politike EU prema zemljama Istočne Evrope u odnose sa Rusijom, jer uspeh saradnje EU sa susednim državama umnogome zavisi od odnosa EU i Rusije. Analiziran je takođe i potencijal koji zajedničko susedstvo može imati u poboljšanju odnosa EU i Rusije, budući da samoisključenje Rusije iz ovog okvira koji bi trebalo da omogući rad na rešavanju problematičnih prekograničnih pitanja, ostavlja veliku prazninu u središtu EPS.

Politika kratkoročnih odgovora bez dugoročne perspektive

Kao i svaka regionalna sila, EU se u okviru svojih politika, naročito spoljne, ponaša tako da obezbedi stabilnost na svojim „zidinama“, jer ne

može da se oseća bezbednom i da nastavi da se razvija ukoliko ostatak kontinenta (pro)pada u siromaštvo, oskudicu, sukobe, nestabilnost i nesigurnost. Upravo je Evropska strategija bezbednosti iz 2003. godine u prvi plan stavila koncept stabilnog bezbednosnog okruženja, koje bi činile „stabilne i odgovorne države“. Zbog toga EU namerava da u svom okruženju stvori „prsten stabilnih država“ na istoku Evrope i Mediteranu, podstičući i pomažući njihov razvoj.

Iako su mnogi politiku proširenja smatrali glavnim spoljnopolitičkim oružjem EU, Karen Smit (*Smith*) napominje da je ona vremenom prerasla u „domaću politiku“ čiji je cilj usvajanje normi, standarda i politika EU, a ne njihovo deljenje, što joj je davalo izvesnu dozu legitimiteta koji očigledno nedostaje EPS. Zato su zvaničnici sa Šumanovog trga odlučili da razviju, rečima Benite Ferrero-Waldner (*Benita Ferrero-Waldner*), predstavnice Komisije za spoljne poslove i EPS, „modernu, inteligentnu spoljnu politiku, koja će prerasti granice tradicionalne diplomatije XX veka“ - koja, doduše, ne otvara perspektivu članstva, ali svoj legitimitet traži u efikasnom sprovođenju reformi unutar susednih država - unapređenju dobre vladavine, ekonomskom liberalizmu, poštovanju ljudskih prava, održivom razvoju i društvenoj koheziji.

Definisanje konačnih granica EU nije lako, a da se pri tome (ne) ograniči i širenje evropskih vrednosti. Čitav koncept politike prema susednim državama deo je težnje (takmičenja) Unije da uživa regionalnu *normativnu hegemoniju* na Starom kontinentu kroz širenje tekovina EU unutar ovih država, bez „perspektive članstva“.² Zato, Unija koristi utvrđen(j)e norme društvenog uređenja i ekonomsku odoru kako bi odenula izrazito asimetričan bilateralni odnos (polazeći od istorijskih, političkih, ekonomskih i društvenih specifičnosti) sa državama poput Ukrajine, Moldavije i Belorusije (poslednji nedemokratski režim u Evropi), koji joj pomaže da aktivno šije rubove po svom normativnom i vrednosnom kalupu. Rusija je ostala poprilično hladna na ideju EPS, naglašavajući svoj posebni položaj i sopstvene interese u svom susedstvu. Zbog toga je uspostavljena celovita i konzistentna politika koja podrazumeva razvoj ekonomske, političke i bezbednosne saradnje (na osnovama posebnog partnerstva) sa susednim državama, a koje (istočnoevropske) za sada privremeno ostaju izvan njenih granica.

Evropska politika susedstva je multilateralni instrument spoljne politike Evropske unije usmeren na bilateralne odnose sa „državama susedima“ na njenom istoku i jugu. EPS predstavlja ponudu produbljivanja ekonomskih i političkih odnosa EU i njenih suseda, odnosno pridruživanja bez mogućnosti pristupanja. Reč je, dakle, o politici „kratkoročnih

² „Normativna, jer je njena spoljna politika uokvirena normama i vrednostima, a hegemonija, jer EU, čini se, uživa monopol u određivanju onoga što te norme zahtevaju i zbog toga kreira granice normalnosti i evropskog“ (Hiski Haukala, „The European Union as Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy“, *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 60, No. 9, November 2008, p. 1606).

odgovora bez dugoročne perspektive" kojom se nudi „sve osim institucija” i kojom se uspostavlja „saniradni kordon” (*cordon sanitaire*) za oblasti kao što su ilegalne migracije i uništenje životne sredine, a koja oprema EU da utiče na takvo stanje unutar sive zone država koje je okružuju i tako proširi svoje granice upravljanja. Fokus je stavljen na saradnju u sadašnjosti i zanemarivanje gubljenja vremena u razmišljanju o budućnosti.

EPS nije integrisana spoljna politika, sa jasnom hijerarhijom ciljeva, instrumenata i strategija, već „krov iznad sistema funkcionalne, strukturalne sektorske regionalne integracije i saradnje, koji se širi i kreće različitim brzinama i sa različitom dinamikom u različitim oblastima politike (...) a koji omogućava fleksibilnu integraciju država nečlanica” (*Lavanex*, 2008:942). Širenje ovakvog oblika strukturalne sektorske saradnje omogućeno je posle dvostruke fleksibilizacije EU krajem prošlog veka – fleksibilnosti modela upravljanja unutar EU, prelaskom sa hijerarhizovanog metoda integracije Zajednice na otvorenu mrežu upravljanja, i fleksibilnosti u spoljnopolitičkom delovanju, uključivanjem različitih oblika produbljene saradnje sa susednim državama nečlanicama. Odnosi EU prema susedima i njen uticaj viđeni su u svetlu procesa formalne i neformalne horizontalne institucionalizacije, odnosno „širenja granica poretka bez formalnog članstva”.

Uvođenje, odnosno širenje modela mrežnog upravljanja, zasnovanog na horizontalnom, a ne hijerarhijskom principu povezivanja, zahteva i određeni nivo decentralizacije, resurse i ojačano civilno društvo u trećim državama i jasno je da mrežno upravljanje predstavlja vid mobilizacije alternativnih instrumenata za prenos politika, ali ne znači i odsustvo hegemonije EU.

Istorijski osvrt na razvoj Evropske politike susedstva

Kreiranje odnosa prema susednim državama EU, imajući u vidu njihove karakteristike, zahtevalo je uvođenje kompleksne spoljnopolitičke strategije. Dinamika razvoja i prilagođavanja unutrašnjim i spoljašnjim faktorima, otkriva sličnosti sa prethodnim naporima EU da uspostavi odnose sa „trećim državama” (EFTA i politika proširenja). Nadasve, sva tri pristupa trebalo bi posmatrati kao kombinaciju učenja i prilagođavanja EU, koja je bila i jeste pod uticajem usputnih procesa.

Ipak, za razliku od multilateralnog pristupa prilikom formiranja Evropske ekonomske oblasti (*European Economic Area*, EEA) EU i država članica Evropske zajednice slobodne trgovine (*European Free Trade Association*, EFTA) Norveške, Islanda i Lihtenštajna – u okviru EPS dominantan je bilateralni pristup. Neka pitanja uključena u EPS bila su razmatrana u mnogo ranijim fazama evropskih integracija, u pokušajima Evropske zajednice da odredi svoj odnos sa evropskim državama i susedima. Najpre je pokrenuta inicijativa o uspostavljanju panevropske saradnje u obliku Evropske konfederacije sa Sovjetskim Savezom na predlog francuskog predsednika Miterana (*Mitterand*), odnosno Evropske

konferencije iz 1997. godine koja je povezivala EU i 13 prijavljenih država, uključujući i Tursku. Zatim su bili aktuelni različiti oblici uslovljene integracije (evropski sporazumi) ili saradnje (sporazumi o partnerstvu i saradnji 1994. i zajedničke strategije 1999), te predlog za uspostavljanje kategorije „pridruženih država“ (*affiliate members*), koje bi imale svoje predstavnike u Savetu i Parlamentu. Ovaj predlog odbačen je kao nefunkcionalan i kao neprihvatljiva ponuda drugorazrednog članstva centralnih i istočnih evropskih zemalja. Rad na formulisanju posebnih odnosa Unije sa geografski bliskim državama vezuje se iznad svega za 1995. godinu, kada su uspostavljena partnerstva sa severnoafričkim državama u okviru Evro-mediteranskog partnerstva, današnje Unije za Mediteran, odnosno Inicijativa o severnoj dimenziji 1997. godine i Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope. Iz ovoga se vidi da su početni koraci razvoja politike susedstva bili više „obuveni“ multilateralnim pristupom, dok su sa prelaskom na naredni stepenik „pertle uparivane“, odnosno čitav pristup dobijao je bilatelarni karakter.

Prvi konkretni koraci razvoja EPS preduzeti su u periodu španskog predsedavanja EU 2002, pominjanjem „jasnih i praktičnih koristi za Ukrajinu, Moldaviju i Belorusiju u procesu nastavka reformi“ od strane britanskog šefa diplomatije Džeka Stroua (*Jack Straw*). Zatim je na poziv Havijera Solane (*Javier Solana*), u cilju „izbegavanja linija podela unutar Evrope“, tokom kopenhaškog sastanka Evropskog saveta krajem iste godine potvrđena ideja „šire Evrope“. Kada je reč o odnosu sa istočnoevropskim, pre svega pomenutim državama, inicijativa za uvođenje nove politike prema njima pokrenuta je 2002. godine (Inicijativa o novim susedima), tokom koje su ministri spoljnih poslova u Savetu raspravljali o mogućnosti, ali i važnosti uvođenja jedinstvenog (pr)istupa prema susedima na istoku Evrope, ali i prema svim susedima, koji nisu deo evropskog tla ali mogu imati bliske partnerske odnose. Potom je dokumentom „Istočna dimenzija EU“ iz 2003. u ovaj krug država uključena i Rusija.³ Definisanjem ciljeva i instrumenata, Strateški dokument o politici prema susedima usvojen je 2004. godine. Po uspostavljanju EPS, Evropska komisija morala je da definiše nove strategije prema ovim državama, koje bi bile u skladu sa prethodno uspostavljenim sporazumima o partnerstvu i saradnji.⁴ Na osnovu ovih dokumenata Komisija je mogla da sačinjava godišnje izveštaje o političkoj, ekonomskoj i društvenoj situaciji u ovim državama, kao osnovu za izradu daljih planova. Sledeća faza u konkretizaciji EPS bilo je definisanje akcionih planova, sličnih evropskim sporazumima sa zemljama Istočne i Centralne Evrope devedesetih godina prošlog veka, za period od tri do pet godina, sa svakom državom

³ Evropska komisija je marta 2003. usvojila i dokument „Šira Evropa – susedstvo: novi okvir za odnose sa našim istočnim i južnim susedima“, u kojem su određeni svi elementi nove politike prema susedima.

⁴ Sa svakom državom ustanovljen je strategijski okvir za period od 2002. do 2006. koji je određivao prioritete u oblastima saradnje.

pojedinačno,⁵ koji su morali da budu „sveobuhvatni, ali istovremeno i sa ograničenim prioritetima i definisanim realnim prednostima koji bi doprineli reformama i, gde je to moguće, regionalnoj saradnji, ali bez jasno određenog roka”.⁶ Iako su „akcioni planovi kamen-temeljac odnosa sa EU, različiti zadaci u okviru akcionih planova zasnovani su na očiglednim interesima EU, što se pre svega odnosi na političke ciljeve koji su usmereni na unutrašnju bezbednost EU (readmisija i nuklearna bezbednost). Konačno, sprovođenje zacrtanih ciljeva i zajednička posvećenost iz akcionih planova, bili su i ostali regularno predmet monitoringa Komisije i partnerskih država u formi izveštaja o napretku. Ipak, poduža lista zadataka izlistanih u pojedinačnim akcionim planovima (sa Moldavijom čak 300) nije praćena i jasnom perspektivom članstva koja je ranije bila najveći podsticaj tranzicije nekadašnjih i današnjih država kandidata. Naprotiv, kako navodi Majkl Emerson (*Michael Emerson*), obavezivanje Unije veoma je neodređeno „kroz sve užu saradnju i dalju integraciju u evropske ekonomske i društvene strukture”, što usled očigledne, možda ipak pravedne neravnoteže između obaveza dveju strana, dovodi i do opadanja legitimiteta ovakve politike EU.

Pre uspostavljanja Unije za Mediteran 2008. (deset država), odnosno Istočnog partnerstva 2009. (šest država), kao odgovora na zahteve istočnih suseda za bližom saradnjom sa EU i ubrzanjem političkog pridruživanja i ekonomske integracije, pokrenuta je i Crnomorska sinergija, usled povećanog interesovanja EU za ovaj region pošto su Rumunija i Bugarska postale njene članice. Osim već formiranih oblika partnerstava, nedavno je pokrenuta i inicijativa Evropskog parlamenta za uspostavljanjem EURONEST, parlamentarne skupštine istočnih evropskih suseda i EU, dok je Komitet regiona objavio nameru da ustanovi lokalnu i regionalnu skupštinu za Istočnu Evropu i Južni Kavkaz.

Vrhunac je dostignut uvođenjem odredbe o EPS u Lisabonski ugovor.⁷ U skladu sa novim odredbama, Unija će razvijati posebne odnose sa susednim državama ciljajući na uspostavljanje prosperiteta i dobrog susedstva, i u tom smislu može da zaključuje specifične ugovore sa njima. Ovim se EPS izdvaja kao posebna i odvojena oblast u okviru spoljopolitičkih pitanja i donošenja odluka, a susedi se definišu kao posebni partneri.

U poslednjem izveštaju Komisije upućenom Evropskom parlamentu 2010. godine, navodi se da je u poslednjih šest godina politička saradnja unapređena, a trgovina udvostručena.⁸ Ipak, navodi se i da je dosta ostalo

⁵ Prvi akcioni planovi bili su uspostavljeni sa Ukrajinom i Moldavijom. Do sada je 12 partnerskih država razradilo akcione planove u okviru EPS sa EU, dok su u toku pregovori sa Alžirskom, Belorusijom, Libijom i Sirijom.

⁶ Izveštaj Saveta EU iz 2004. godine, str. 12.

⁷ Član 8. Konsolidovanog ugovora o Evropskoj uniji, str. 32.

⁸ Izvoz EU je u periodu od 2004. do 2008. porastao za 63 odsto, dok je uvoz povećan za 91 odsto, od čega se najveći deo potonjeg uvećanja (60 odsto) odnosi na energetske proizvode (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 2010).

da se uradi kako bi EPS doprineo stabilnosti, bezbednosti i razvoju partnerskih država. U ovom se dokumentu navodi i doprinos uvođenja ove politike u Lisabonski ugovor, kao i uloge visokog predstavnika EU i uspostavljanja Evropske službe spoljnih poslova, što bi trebalo da doprinese koherentnosti i boljoj koordinaciji u okviru EPS.

Funkcionisanje i funkcionalnost Evropske politike susjedstva

Svrha EPS je da pruži okvir za razvoj novih odnosa sa susednim zemljama, ali bez perspektive članstva ili učestvovanja u radu institucija Unije. Umesto toga, pruža se sredstvo za jačanje bilateralnih odnosa, bezbednosti i stabilnosti, a ostavlja otvorenom mogućnost većeg stepena integracije, pre svega putem uključivanja tih zemalja u unutrašnje tržište EU.

Ostale važne oblasti saradnje za EU u okviru EPS su energetska politika i bezbednost, unutrašnja bezbednost (borba protiv organizovanog kriminala) i politička saradnja. Na potonjem insistiraju Poljska i Rumunija, u pogledu većeg angažovanja u rešavanju tzv. „zamrznutih konflikata“, dok je prvo u velikoj meri povezano sa odnosima sa Rusijom, o čemu će biti više reči. Jasno je da EU popravljajući odnose sa susedima bez oslanjanja na „zlatnu šargarepu“ članstva, ali kako – pita se i Stefan Genzle (*Gaenzle*) – EU može da upravlja svojim susedstvom bez hijerarhizovanog izgleda budućeg članstva jedino oslanjanjem na „srebrnu šargarepu“ – „ničega osim privilegovanih odnosa“? Naime, osim vitamina ekonomske i finansijske integracije, „šargarepa“ EPS uključuje i proteini bližih veza u oblastima kulture, obrazovanja, životne sredine, tehnologija i nauke. Uz šargarepu ide i štap (uslovljavanje), ali, po rečima Benite Ferero-Valdner, „reč je o pozitivnom uslovljavanju, jer ćemo pružati veću finansijsku pomoć kako saradnja bude rasla“. Za Gwendolin Sejs (*Gwendolyn Sasse*), funkcionalnost EPS ogleda se u socijalizaciji i mobilizaciji. Naime, EPS ukazuje na tačke na koje bi domaći političari trebalo da se usmere i tako mobilišu pro ili antievropske snage. Na primeru Moldavije i Ukrajine objašnjava ulogu EPS u jačanju ili slabljenju evropski orijentisanih snaga, povezivanju državnih i nedržavnih aktera (ali bez konkretnog oblika institucionalizacije), zatim proizvodnji neplaniranih (ali očekivanih) posledica poput aspiracija na članstvo, i konačno, i opet ukruć, EPS socijalizuje EU za mnogo uočljiviju ulogu u međunarodnoj politici i upravljanju krizama – i stoga zahteva mobilizaciju adekvatnih sredstava i političke volje.

Pristup je očigledno dvojak, budući da je EU želela, prvo, da iskoristi pun potencijal postojećih sporazuma o partnerstvu i saradnji kroz harmonizaciju normi sa tekovinama EU, kao uslov za uspostavljanje slobodne trgovinske zone putem saradnje u oblastima koje obuhvataju četiri slobode kretanja ljudi, robe, kapitala, i usluga. Osnovu partnerstva predstavlja obaveza sprovođenja sveobuhvatnih političkih, ekonomskih, institucionalnih i pravosudnih reformi, u cilju postepenog postizanja stabilnosti. Spoljnopolitički potencijal ovakvog pristupa omogućava i bližu

saradnju u ključnim bezbednosnim oblastima XXI veka – etnicizmu (prekogranični sporovi), ekologiji, energetici, terorizmu, migracijama, ilegalnoj trgovini. Takođe, prednosti koje pruža EPS ogledaju se i u predlozima o „dubljoj“ ekonomskoj saradnji – putem sporazuma o slobodnoj trgovini ili učešća u programima i agencijama EU.⁹ Pristup je strogo individualizovan, i u skladu sa dokumentom iz 2004. ciljeve i sredstva definiše isključivo EU, a partnerska država biva konsultovana jedino prilikom usvajanja akcionih planova, čime se ipak ukazuje na značaj posebnih interesa susednih država. EPS je podjednako vođena hijerarhizovanim pristupom, ali i onima koji su okrenuti uključivanju država u upravljanje sektorskim strukturama, poput agencija EU. Ovo upućuje na opšte prihvaćenu tezu da EU širi svoj uticaj u Evropi kao i u slučaju politike proširenja, ali „bez legitimišućeg efekta proširenja“ (Haukkala, 2008:1613), u čemu se i krije razlog za nedovoljni uspeh ove politike. Osim ukoliko EPS ne bude zasnovan samo na (samo)dovoljnim materijalnim koristima susednih država, što do sada nije bio slučaj zbog neproporcionalnosti sredstava i zahteva sa kojima se EU suočava u susedstvu, iako je za period 2007–2013. u okviru EPS izdvojeno skoro 12 milijardi evra¹⁰ (Rusija, preko svojih regiona učestvuje u 7 od 15 programa), odnosno 185 miliona evra evropskim finansijskim institucijama za grantove državama partnerima u okviru programa Susedskih investicionih olakšica (*Neighbourhood Investment Facility, NIF*). Ova finansijska perspektiva za susedne države ne samo da ne predstavlja garanciju „evropske perspektive“ ovim državama, već ne postoji ni garancija da će države EU dati više novca i tako poboljšati kvalitet i delotvornost postojećih inicijativa Unije u ovom regionu (Dinan, 2009:503). Srednjoročni pregled ovih sredstava pokazao je potrebu za boljom usaglašenošću politika između EU i Evropske investicione banke, zbog čega je Komisija ukazala na to da bi pažnja u narednom periodu trebalo da bude usmerena na klimatske promene, društvenu i ekonomsku infrastrukturu i razvoj lokalnog privatnog sektora.

Oblici i oblasti širenja uticaja na istoku

Hijerarhija, pregovori, ali pre svega saradnja i konkurencija – reči su koje najbolje opisuju odnos EU prema svojim, pre svega istočnim susedima. Multilateralnost Istočnog partnerstva ogleda se u platformi četiri politike – demokratija, dobra uprava i stabilnost; ekonomska integracija i prilaženje politikama EU; energetska bezbednost; i kontakti među ljudima – dok se

⁹ Uspostavljanje Dubokih i sveobuhvatnih slobodnih trgovinskih oblasti (*Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreements, DCFTAs*) planirano je u cilju poboljšanja trgovine. Prva ovakva oblast biće uspostavljena sa Ukrajinom, dok su u toku pregovori i sa Moldavijom, Gruzijom i Jermenijom.

¹⁰ Januara 2007. EU je usvojila novi finansijski Evropski susedski partnerski instrument, u koji je uključena i Rusija (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*), koji je zamenio dosadašnje programe TACIS (istok) i MEDA (jug).

bilatelarnost u ovom odnosu ogleda u individualnim SPS koji čine pravnu osnovu odnosa. Istočni susedi se međusobno razlikuju, što određuje i karakter odnosa sa EU, ali nesumnjiv je zajednički interes da kroz povezivanje sa tržištem EU obezbede ubrzani razvoj. Naravno, da bi istočni susedi izbegli nerealna očekivanja o članstvu, Brisel ukazuje na to da tempo razvoja saradnje zavisi od unutrašnjeg napretka svake od partnerskih zemalja. Iako nije eksplicitno naglašeno, od EPS država očekuje se da primenjuju jednosmernu približavanje prema normativnom modelu EU. Dakako, EPS je spoljna manifestacija unutrašnjih zbivanja među institucijama EU, samo što je ta spoljna dimenzija manje determinisana normama, pravilima i rutinom pri donošenju odluka, pre svega zbog različitih interesa država članica koje u Savetu EU određuju pravila i aktivnosti, dok ih Komisija sprovodi i kontroliše. Francuska, Nemačka, Holandija i Velika Britanija oduvek su imale više interesa na Mediteranu zbog istorijskih i trgovinskih veza, dok su nove države članice, poput baltičkih i nordijskih zemalja i država Višegradske grupe – više gledale ka istoku, u cilju poboljšanja mobilnosti i većeg broja međuljudskih kontakata. Nadalje, nove članice EU imaju i imaće značajniju ulogu kada je reč o dugoročnoj stabilnosti EPS kao jedinstvene oblasti u okviru spoljnih poslova EU. Glavni uticaj na spoljnu politiku imaju lobiji unutar EU, te su i odnosi sa susednim državama uslovljeni lobiranjem i interesima država članica (proširenje 1995. rezultiralo je Severnom dimenzijom; proširenje na Poljsku Istočnom dimenzijom spoljne politike EU; sa uključenjem Rumunije i Bugarske, Moldavija je postala deo spoljnopolitičke agende). Vezu sa istočnim državama Brisel je nastojao da ojača potpisivanjem sporazuma o pridruživanju sa Ukrajinom, Moldavijom, Gruzijom, Jermenijom, Azerbejdžanom i Belorusijom, čiji je cilj postepena ekonomska integracija u EU i vizna liberalizacija, kao i promocija demokratije i dobre uprave i poboljšanje energetske bezbednosti i društvenog razvoja. Komisija je predložila i veliki broj uočljivih inicijativa u okviru Istočnog partnerstva radi naglašavanja multilateralnog karaktera pristupa EU u okviru ove politike.

U kojoj je meri EPS pravi odgovor na spoljnopolitičke zahteve EU? Najbolji primer jesu upravo države poput Ukrajine, Belorusije i Moldavije, koje i dalje optiraju između Brisela i Moskve, suočene sa lošim stanjem u institucijama – taocima, i instrumentima interesnih grupa koje sprečavaju i remete proces reformi jer bez sumnje prete njihovoj moći i uticaju. Zato danas, posle sedam godina, umesto statusa tržišnih ekonomija, liberalizacije tržišta i viznih olakšica, akcioni planovi sa ovim državama obiluju iscrpnim listama prioriteta i ciljeva čije ostvarenje Unija očekuje od njih. Ipak, prisutni su i indikatori koji ukazuju na povećanu svest o neophodnosti EPS unutar EU pod velom „ekonomske integracije i produbljivanja političke saradnje“.

Osim što nastoji da promoviše demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih i manjinskih prava, EU podstiče i konkurenciju, kako između Brisela i ostalih centara u susedstvu, tako i među samim državama uključenim u EPS. Potonje se odnosi na deklarativno stanovište EU i njenu

spoljnu politiku u pogledu uspostavljanja regionalne saradnje u svim delovima sveta, kao kamena-temeljca bliže saradnje sa Unijom (najbolji primer predstavlja Višegradaska grupa kao odgovor na ciljeve spoljne politike EU). Primer uspostavljanja kompetencija između EU i susednih država jeste pokretanje politike dijaloga na relaciji Brisel-Kijev u oblasti obrazovanja i obuke, definisanom Akcionim planom iz 2004, kojim je Ukrajina ohrabrena da se uključi u bolonjski proces visokog obrazovanja – čime je obezbeđena usaglašenost visokoškolskog sistema dveju strana, a samim tim i konkurentnost na tržištu rada. Isti dokument omogućio je i kretanje ka umrežavanju, postavljanjem perspektive prelaska sa saradnje na integraciju, uz udeo u unutrašnjem tržištu EU i mogućnosti Ukrajine da učestvuje u ključnim delovima politika i programa EU.¹¹

Kroz EPS, EU u nekim oblastima poput avio-saobraćaja i prekograničnog upravljanja vodama promovise funkcionalne, a ne isključivo teritorijalne regulatorne strukture, koje osim razmene informacija uključuju i usvajanje zajedničkih bezbednosnih standarda i učešće susednih država u radu mnogobrojnih sektorskih organizacija. Tako se otvaraju organizacione granice „evropske tvrđave“, odnosno strukture u kojima se razvija regulativa. Ipak, mogućnosti susednih država da učestvuju u ovim aktivnostima ograničene su njihovim administrativnim kapacitetima, te širenje mrežnog upravljanja EU bolje funkcioniše uz prethodno uspostavljene međuvladine organizacije. EU se suočava sa ograničenošću svojih kapaciteta da deluje hijerarhijski umesto mrežno u pojedinim oblastima, poput imigracije. Međutim, osim ovih oblasti, postoji i jedna mnogo veća oblast koja uslovljava kvalitet i rezultate EPS.

EU i Rusija – zajednički susedi i/ili problemi?

Odluke EPS ne samo da otkrivaju (dvojaki) odnos EU prema državama u (zajedničkom) susedstvu, već i prema jednoj regionalnoj sili sa kojom insistira na normalizaciji odnosa i sa kojom deli susedstvo, jer izdvajanje Rusije iz okvira EPS upućuje na zaključak da se ona smatra suviše važnim partnerom. Naime, Rusija ne ulazi u proces akcionih planova kao operativnog instrumenta EU u saradnji sa susedima. Haukala smatra da je Rusija odbila učešće u EPS zbog same prirode ove politike – regionalne normativne hegemonije i nametanja normi i vrednosti EU – što je shvaćeno kao suprotnost idejama Moskve o legitimnom kursu spoljne politike, i što sve više rezultira sumnjom Kremlja u „zajedničke vrednosti“ koje promovise EU. Ipak, politički posmatrano, jaka i stabilna Rusija neophodna je evropskoj bezbednosti, ali i uspehu politike susedstva. S druge strane, ekonomski posmatrano, Unija je glavni partner Rusije, koja istovremeno zadovoljava sve veći deo energetske potrebe država Evropske unije (Dinan, 2990:503).

¹¹ Ukrajina se graniči sa tri države članice EU i predstavlja zemlju veću i naseljeniju od Francuske.

Osnovu partnerstva EU i Rusije, čija se granica prostire na više od 2.200 hiljade kilometara, čini Sporazum o partnerstvu i saradnji iz 1994. godine, koji je na snagu stupio tri godine kasnije. Ovaj dokument kasnije je proširen na još deset država, ali je važan korak u ovom odnosu načinjen 1999. na zasedanju Evropskog saveta u Kelnu, kada je pod okriljem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, osim Evropske bezbednosne i odbrambene politike, definisana i usvojena i (prva) Zajednička strategija o Rusiji, kao novi spoljnopolitički instrument Unije – u kojoj je navedeno da je „stabilna, demokratska i prosperitetna Rusija, uključena u ujedinjenu Evropu bez podela, važna kako bi bio očuvan mir na kontinentu“. Ova strategija je značajna jer, osim konsolidacije demokratije, institucija i vladavine prava, pominje i integraciju Rusije u zajednički evropski ekonomski i društveni prostor. Takođe, Strategijom su obnovljeni i odnosi u oblasti bezbednosti s obzirom na strateške interese i podelu odgovornosti u pogledu očuvanja stabilnosti i bezbednosti u Evropi i ostalim delovima sveta. Dalji razvoj odnosa na ovom planu, kroz održavanje šestomesečnih samita EU–Rusija, doveo je 2003. godine u Sankt Petersburgu¹² do definisanja strateškog partnerstva u četiri zajedničke oblasti delovanja – u zajedničku ekonomsku oblast, zajedničku oblast slobode, bezbednosti i pravde, zajedničku oblast spoljne bezbednosti i zajedničku oblast na polju istraživanja, obrazovanja i kulture. One su 2005. godine uvrštene u Mapu puta, koja je odredila ciljeve i dalji tok saradnje EU i Rusije. Ciljevi Unije u odnosima s Rusijom jesu podsticanje političke i ekonomske stabilnosti, doprinos jačanju vladavine prava i razvoja institucija, podsticanje usklađivanja ruskog zakonodavstva sa onim u EU i, kao najvažniji, saradnja sa Rusijom na području obuhvaćenom politikom susedstva.

Odnosi koje EU i Rusija imaju prema državama u svom zajedničkom komšiluku postali su ključ sveukupnog odnosa na relaciji Brisel–Moskva (Flenley, 2008:190). Iako je u Evropskoj strategiji bezbednosti, u delu koji se odnosi na efektivni multilateralizam, navedena i Rusija – sa kojom bi EU trebalo da nastavi da razvija bliske odnose poštovanjem zajedničkih vrednosti, što ukazuje i na značaj koji EU pridaje ulozi Rusije u ovom delu sveta – njena uloga iz ugla Brisela očigledno nije ista kao i uloga neke međunarodne organizacije ili SAD. Da bi njihov partnerski odnos bio ojačan neophodno je da se redefinišu pozicije u pogledu kriznog menadžmenta i rešavanja „zamrznutih“ pograničnih konflikata (Moldavija, Gruzija, Čečenija). Jasno je da EPS može da bude efikasan ukoliko su promene i javno zagovaranje u partnerskim državama odgovarajući. S tim u vezi, Evropska komisija je naglasila preferencijalni status odnosa EU–Rusija u dokumentu iz 2008. godine o formiranju Istočnog partnerstva, na inicijativu Švedske i Poljske, navodeći da će ono „biti razvijano paralelno sa strateškim partnerstvom sa Rusijom“. U strateškom dokumentu,

¹² Na samitu je osnovan i novi zajednički organ – Savet za stalnu saradnju, čiji je prvi sastanak održan aprila 2004, što je dvema stranama omogućilo da utvrde spremnost za proširenje Sporazuma o partnerstvu i saradnji na deset novih država članica EU.

Komisija je kao ključnog partnera EU u svom neposrednom okruženju navela Rusiju, i da bi kao takva trebalo da bude uključena u EPS. Međutim, ovakvu ideju Moskva je od početka odbijala, verovatno kako bi izbegla bilo kakav oblik uticaja iz Brisela. Rusija je, takođe, u svojoj Strategiji istakla i okrenutost bliskim odnosima sa državama Zajednice nezavisnih država (ZND), što u velikoj meri utiče i na nacionalne identitete i političke orijentacije ovih država.

Rusija, kao što se može videti, nije direktno uključena u okvir politike susedstva, ali je „strateški partner” Unije, što se očitava kroz održavanje posebnih veza sa Rusijom koje u praksi ostaju prilično zamagljene. Emerson navodi da su obe strane svesne potrebe za što boljim životom pod zajedničkim evropskim krovom, ali još ne znaju kako da ga ostvare.

O normativnoj ulozi EU već je bilo reči, a politika susedstva može biti protumačena i iz ugla strukturalne moći – kroz uspostavljanje političkih, ekonomskih i društvenih sporazuma koji utiču na odnose među državama. Strukturalna moć odnosi se na kontrolu četiri ključne strukture moći u međunarodnoj političkoj ekonomiji – proizvodnju, bezbednost, kreditiranje i finansiranje. Kontrola nad ovim „stubovima moći” omogućava određenom akteru u međunarodnoj politici da upravlja utakmicom i da oblikuje okruženje i odnose među državama. Budući da EU predstavlja značajnog međunarodnog aktera, usled uticaja njenih politika na globalno i regionalno okruženje, postavlja se pitanje – kako spoljnopolitička aktivnost Unije utiče na političku i bezbednosnu situaciju u okruženju koje deli sa Moskvom. Čini se da je Strateško partnerstvo EU i Rusije pod pritiskom izazova EPS, odnosno da EPS ima zbunjujući uticaj na odnose EU i Rusije, jer nastoji da intenzivira strateška mimoilaženja u oblasti bezbednosti. Za razliku od EU, koja teži da diljem Evrope proširi postmodernu bezbednosnu zajednicu i da stvori „prsten dobro upravljanih država” na istoku, bez pružanja mogućnosti članstva upotrebom normativne moći – Rusija, s druge strane, teži povraćaju tradicionalne sfere uticaja putem manipulacija širokim spektrom čvrstih i mekih instrumenata (vojska i ekonomija) kako bi iskoristila dominantni strukturalni uticaj u postsovjetskom prostoru. Iako je vojno-politički uticaj Unije na ovim prostorima ograničen, sprečavanje sukoba i održavanje mira predstavljaju važan element njene bezbednosne politike, što se ogleda u pozivima EPS partnera (primer Gruzije i misije EUJUST-*Themis*). Moskva ima pristup sličan pristupu EU – teži oblikovanju sopstvenog okruženja kroz uspostavljanje stabilnih i prijateljskih država, sa ciljem zadržavanja snažnog političkog uticaja (ZND, Ugovor o organizaciji kolektivne bezbednosti, Evroazijska ekonomska zajednica).

Na kraju, da li EPS utiče na poboljšanje ili „potkopavanje” odnosa EU-Rusija? Države poput Ukrajine, Moldavije i Belorusije nalaze se između dva svetska ekonomska igrača, koji imaju značajne interese u ovom regionu, a postavlja se i pitanje da li su ti interesi zajednički, odnosno, rečima Emersona – da li kao dva moćna i sposobna partnera, mogu da preuzmu zajedničke strateške akcije? Čini se da je jedini uzajamni interes energetika, budući da je Rusija najveći snabdevač EU energijom, dok je EU glavni

uvoznik energenata iz Rusije. Inače, Rusija je već u dva navrata zavrtanjem slavine prema Ukrajini pokazala svoj uticaj i stav povodom prozapadne orijentacije Kijeva. Ostali elementi jednog strateškog partnerstva – zajedničke vrednosti, interesi i međusobno razumevanje – ostaju diskutabilni, a kao glavna prepreka u njihovom odnosu često se navodi nedostatak „zajedničkog pristupa“, usled transatlantske povezanosti Brisela i Vašingtona i njegovog prisustva u regionu.

Regionalna dimenzija viđena je kao ključni element odnosa EU i Rusije u zajedničkom susedstvu, jer se na taj način umanjuje značaj bilateralnog pristupa EU na istoku i prateće politike uslovljavanja, što je i jedan od razloga što Rusija nije deo EPS, a sa druge strane, Rusija se tako uključuje u rad regionalnih organizacija i inicijativa. Regionalni prioritet Rusija je odredila 2000. godine u vidu ZND, dok je tri godine kasnije, u okviru Evropske strategije bezbednosti, region Istočne Evrope naglašen kao važan u nameri da se izgradi sigurna i bezbedna Evropa. Ipak, čini se da usled bilateralnog pristupa i monitoringa reformi unutar susednih država, ni sama EPS u sebi nema regionalnih komponenti (Smit, 2005: 771).

Budućnost Evropske politike susedstva

Evropska politika susedstva izgradila se u usklađen skup mera praćenih dovoljno jakim finansijskim okvirom, i izbegla epitet blede alternative punopravnom članstvu. Međutim, iako je u poslednje dve decenije izrasla u stabilnog političkog aktera, Evropska unija je pred izazovom daljeg razvoja, odnosno (proširenja) delovanja. Budući da je raspoloženje javnog mnjenja po pitanju prijema novih članica sve gore, što bi moglo da dovede do novih problema u funkcionisanju ovog jedinstvenog nadnacionalnog mehanizma – politika prema susedima, čiji je zadatak razvitak odnosa i saradnje, dobija na značaju.

Osim dosadašnjeg insistiranja Unije na stabilnom razvoju ovih država, odnosno povratnih reakcija u formi interesovanja za brži ekonomski i tehnološki napredak, EU je u poslednje vreme naglasak stavila i na rešavanje međunarodnih bezbednosnih problema poput ilegalnih migracija i trgovine ljudima, drogom i oružjem, terorizma i kriminala, te zaštite životne sredine i energetske bezbednosti. U narednim godinama će se potrebe EU, pre svega u oblasti energetike, povećavati, i zato će saradnja sa susednim državama, naročito sa Rusijom koja naveliko koristi činjenicu što je EU zavisna od energetske potencijala ove evroazijske države, biti sve značajnija. Za EU se čini neophodno da EPS preraste dosadašnji okvir, što zavisi od više faktora – kvaliteta reformi i modernizacije u istočnom susedstvu, odnosa prema Turskoj (potencijalno najmnogoljudnijoj državi EU), kao i ocene zajedničkog susedstva EU i Rusije i, potencijalno, članstva u NATO pojedinih država poput Ukrajine i Gruzije.

Član 8. Ugovora iz Lisabona o susednim državama može da posluži kao veza za koncentraciju praktične podrške i poverenja za EPS među državama članicama, i poboljša njenu političku vidljivost i značaj. U duhu ovog člana

EU mora da spreči narastajuće probleme u vezi sa politikom susedstva, poput sumnje u „zajedničko vlasništvo“ nad akcionim planovima, i da razvija specijalne odnose sa državama u susedstvu. Nevoljnost Unije da ponudi jasnu perspektivu članstva nekim od zainteresovanih zemalja, iako u potpunosti razumljiva, mogla bi da prouzrokuje destabilizaciju tih zemalja na duži rok, i ponovno okretanje Rusiji. Na taj način, slaba politika susedstva, sa neuravnoteženim obavezama ugovornih strana, mogla bi da se pokaže štetnijom od nikakve politike susedstva.

Zato, EU mora najpre da se izbori sa „duhom proširenja“ koji proganja EPS. Zatim, da uspostavi efikasniji rad na rešavanju problema sa kojima se suočavaju susedne države, pre svega Belorusija i Libija, i konačno, da izgradi komšiluk sa određenim stepenom kohezivnosti. Potonje se odnosi na izazov povezivanja iz različitih razloga odvojenih država i regiona uključenih u EPS, što je rezultat nedovoljnog prisustva multilateralnog pristupa u okviru ove politike i nepostojanja sveobuhvatnog okvira koji bi omogućio regularne sastanke svih suseda. Komisija je ukazala na to da će raditi na „podsticanju regionalne integracije“ na Mediteranu, ali i da će samo „razmotriti“ nove inicijative za jačanje regionalne saradnje među bivšim sovjetskim republikama, zbog rizika legitimizacije ruske dominacije. S druge strane, za sada je pokretanje Istočnog partnerstva delimičan odgovor na prethodne zamerke zbog svođenja Istočne i Južne dimenzije pod jedan okvir.

EU bi trebalo da radi na redefinisanoj kulta člana 49. i odredi konačne granice, čime bi podjednako doprinela i uređenju sopstvene građevine, ali i lakšem postizanju međunacionalnog konsenzusa za vođenje jedinstvene, istrajne i efikasne spoljne politike. Osim razvijanja jasnije perspektive država u okviru EPS i lokalne reforme, i same države moraju da rade na jačanju regionalne saradnje. Čini se da bi jačanje multilateralnog okvira i regionalnih elemenata EPS moglo da doprinese rešavanju prekograničnih problema, kako Evropske unije, tako i samih država, kao i njihovih unutrašnjih „zamrznutih konflikata“.

Bibliografija

1. Averre, Derek, "Competing Rationalities: Russia, the EU and the 'Shared Neighbourhood'", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 61, No. 10, December 2009, pp. 1689-1713.
2. Bengtsson, Rikard, "Constructing Interfaces: the Neighbourhood Discourse in EU External Policy", *European Integration* Vol. 30, No. 5, December 2008, pp. 597-616.
3. De Wilde, Tanguy and Pellon, Gaëlle, "The implications of the European Neighbourhood Policy (ENP) on the EU-Russian 'Strategic Partnership'", *Helsinki Monitor*, 2006, no. 2, pp. 119-132.
4. Dinan, Dezmon, *Sve bliža Unija - Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
5. European Commission (2010), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Taking stock of the European Neighbourhood Policy, COM (2010) 207 final Brussels, 12 May, 2010.

6. Flenley, Paul, "Russia and the EU: The Clash of New Neighbourhoods?", *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 16, No. 2, August 2008, pp. 189–202.
7. Gaenzle, Stefan, "EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 61, No. 10, December 2009, pp. 1715–1734.
8. Gaenzle, Stefan, "The European Neighbourhood Policy (ENP): Extending Governance beyond Borders?", Draft chapter for Ingeborg Tömmel and Amy Verdun (eds), *Governance and Policy – Making in the European Union*.
9. Haukkala, Hiski, "The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 60, No. 9, November 2008, pp. 1601–1622.
10. Janjević, Milutin, *Spoljna politika Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
11. Janjević, Milutin (prir.), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009.
12. Jović-Lazić, Ana, "Gde su istočne granice Evropske unije?", *Međunarodni problemi*, Vol. LVIII, br. 4, 2006, str. 445–469.
13. Kahraman, Sevilay, "The European neighbourhood policy: the European Union's new engagement towards wider Europe", Middle East Technical University, winter 2005.
14. Lavenex, Sandra, "A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality?", *Journal of European Public Policy*, September 2008, pp. 938–955.
15. Mihanović, Dino, "Granice (EU)rope", *Politička misao*, Vol. XLII, (2005), br. 3, str. 141–155.
16. Sasse, Gwendolyn, "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours", *Discussion Article, University of Glasgow*, Vol. 60, No. 2, March 2008, pp. 295–316.
17. Smith, Karen E., "The outsiders: the European neighbourhood policy", *International Affairs* 81, 2005, pp. 757–773.
18. Whitman, Richard, Wolff Stefan (eds.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Palgrave Macmillan, 2010.
19. Zaiotti, Ruben, "Of Friends and Fences: Europe's Neighbourhood Policy and the 'Gated Community Syndrome'", *European Integration*, Vol. 29, No. 2, May 2007, pp. 143–162.

Internet

1. *Evropska komisija* – <http://ec.europa.eu/>.
2. *Centar za studije evropskih politika* – <http://www.ceps.eu/>.

Relja Božić

EU (COMMON) NEIGHBOURHOOD POLICY

ABSTRACT

The European Union faces difficulties in determining the borders of Europe within its enlargement policy and this problem also appears in determining the end of the "broader Europe" for its neighbourhood policy. The last enlargement has considerably changed the political, economic and social appearance of the Union, while the main goal that was set by the Lisbon Agenda - the European Union as the most competitive economy in the world - has not been achieved. The Union, however, improved its position in international relations in the previous decade, and especially the one to its Eastern neighbours - Ukraine, Moldova and Georgia, or actually Russia with which it shares the neighbourhood policy that at the same time separates it from this state. The historical, geopolitical and economic overview of relations between Brussels and the capitals of Eastern Europe shows that the Union has made a great effort and invested large funds to avoid the anti-European orientation on its eastern edges. Undoubtedly, in the forthcoming years it will be necessary for the Union to clearly determine its borders and actually to bring into accord its economic and political relations with Russia.

Key words: EU neighbourhood policy, Eastern partnership, EU borders, EU-Russia.

UDK: 341.181ES
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 51–62
Pregledni članak
Primljen: 12. avgust 2011.

*Slobodan ZEČEVIĆ*¹

Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ Evropske unije

SAŽETAK

Izvorno, ugovori o osnivanju nisu predvideli postojanje Evropskog saveta u institucionalnom sistemu Evropskih zajednica. Ovaj organ zapravo vuče korene iz prakse periodičnih sastanaka šefova država ili vlada članica Evropskih zajednica u okviru tzv. „konferencija na vrhu” koja se razvila početkom šezdesetih godina XX veka. Evropski savet je u formalnopravnom smislu priznat kao organ tek 1987, usvajanjem Jedinistvenog evropskog akta. U Ugovoru o Evropskoj uniji iz Matrihta Evropski savet pominje se u tzv. „zajedničkim odredbama”. Reč je o organu koji daje podsticaj za razvoj Unije i određuje opšte političke smernice delovanja. Dakle, tvorci Matrihtskog ugovora nisu se opredelili da izmene odredbe Ugovora o Evropskoj zajednici i da Evropski savet pridodaju spisku klasičnih institucija Zajednice, jer su ga formalnopravno odvojeno tretirali kao jednu vrstu vrhovnog organa Evropske unije hibridnog statusa, koji rešava probleme nerešive na nižim nivoima, utvrđuje opšte smernice razvoja i usvaja opšte političke stavove Unije. Ugovorima iz Lisabona od 2009. godine predviđeno je da Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije. Ono što je predstavljalo najveću novinu u predlogu Evropskog ustava iz 2004, a što je preuzeto i ugovorima iz Lisabona, jeste uvođenje stalnog mesta predsednika Evropskog saveta.

Ključne reči: Evropski savet, Evropska unija, Evropska zajednica, Ugovor iz Matrihta, Ugovor iz Lisabona.

¹ Prof. dr Slobodan Zečević, redovni profesor prava Evropske unije na Evropskom univerzitetu u Beogradu.

Osnivanje Evropskog saveta

Izvorno, ugovori o osnivanju nisu predvideli postojanje Evropskog saveta u institucionalnom sistemu Evropskih zajednica. Ovaj organ zapravo vuče korene iz prakse periodičnih sastanaka šefova država ili vlada članica Evropskih zajednica u okviru tzv. „konferencija na vrhu” koja se razvila početkom šezdesetih godina XX veka.² U to vreme se naime javila potreba da se na nivou najviših rukovodilaca država članica razmene mišljenja i kada je to moguće postignu dogovori o rešavanju spornih pitanja. Ove dogovore potom bi formalizovale klasične institucije Zajednice svojim aktima i odlukama.³ Konferencije na vrhu predstavljale su oblik „međudržavne saradnje” i kao takve odgovarale tadašnjim pogledima francuske Vlade na evropsku integraciju. Francuski predsednik De Gol (*De Gaulle*) nameravao je da sastanke na vrhu ozvaniči i institucionalizuje ugovorom o političkoj uniji.⁴ Međutim, zbog dubokih razlika među članicama Zajednice u vezi sa „planom Fuše (*Fouchet*)” 1962. godine i sporova oko primene načina odlučivanja 1965, sastanci na vrhu nisu održavani sve do maja 1967. kada je u Rimu postignut dogovor o stupanju na snagu ugovora o spajanju izvršnih organa Zajednica. U istorijskom smislu, značajni samit na vrhu održan je posle odlaska sa vlasti predsednika De Gola, 1. i 2. decembra 1969. godine u Hagu, na kojem su donete odluke o početku pregovora o prijemu sa Velikom Britanijom i drugim državama kandidatima, uvođenju sopstvenih izvora prihoda Zajednice, i pripremi studije o uspostavljanju političke i izveštaja o stvaranju ekonomske i monetarne unije.⁵ Posle toga, konferencije šefova država ili vlada članica Zajednice održavane su jednom godišnje (Pariz - 1972, Kopenhagen - 1973).

Odluka o osnivanju specifičnog organa pod nazivom „Evropski savet” doneta je na konferenciji šefova država ili vlada članica Zajednice održanoj u Parizu 9. decembra 1974. Na predlog francuskog predsednika Valeri Žiskar Destena (*Valéry Giscard d'Estaing*), konferencije na vrhu ustupile su mesto redovnim sastancima šefova država ili vlada članica Zajednice u okviru organa nazvanog „Evropski savet”.⁶ U Pariskom saopštenju osnivanje Saveta objašnjeno je potrebom za „globalnim pristupom” u cilju usklađivanja aktivnosti Evropskih zajednica sa saradnjom u oblasti spoljne politike. U tom smislu, odlučeno je da se šefovi država ili vlada članica Zajednice u pratnji ministara inostranih poslova, sastaju redovno tri puta

² L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 111; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., Paris, 1994, p. 217; D. Simon, *Le system juridique commuanautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 215. Sastanci na vrhu održani su u Parizu i Bonu 1961, Rimu 1967, Hagu 1969, Parizu 1972, Kopenhagenu 1973. i u Parizu 1974. godine.

³ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 179.

⁴ Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 221.

⁵ “L' elargissement et l' achievement de la Communaute, L' Europe de Yalta à Maastricht”, *Le Monde* editions, Paris, 1993, p. 64 i 65.

⁶ V. Giscard d' Estaing, *Le pouvoir et la vie*, Compagnie, Paris, 1988, p. 117 i dalje.

godišnje i „onda kada je to neophodno“. Ova značajna institucionalna novina je, međutim, počivala na krhkoj pravnoj osnovi s obzirom na to da je osnivanje Evropskog saveta ustanovljeno običnim saopštenjem.⁷ Još spornije je bilo što je prema Pariskom saopštenju nagovešteno da bi Evropski savet mogao da preuzme ulogu Saveta ministara, legalne institucije Zajednice predviđene odredbama osnivačkih ugovora, čime bi se izvršio problematični prenos nadležnosti od jednog organa ka drugom mimo odredbi ugovora. Pored toga, postavilo se pitanje – na koji bi način šefovi država u Evropskom savetu donosili odluke u oblasti Zajednice, ako imamo u vidu da je ovaj organ po pravilu odlučivao konsenzusom?

Po završetku sastanka Evropskog saveta održanog u Londonu 29–30. januara 1977. objavljeno je saopštenje u kojem su naznačene njegove nadležnosti i pravila o organizaciji rada.⁸ Prema Londonskom saopštenju, Savet vrši tri funkcije:

1) Omogućava učesnicima da razmene mišljenja o različitim temama bez usvajanja odluka ili zauzimanja stavova. U tom slučaju razgovori su neformalni i o njima se ne vodi zapisnik;

2) Omogućava učesnicima da vode raspravu u cilju donošenja odluka, davanja smernica za buduće akcije i usvajanja političkih stavova koji predstavljaju poglede Zajednice. Prilikom ove vrste sastanaka vodi se zapisnik. Ova druga funkcija Saveta posvećena je u stvari delatnosti u oblasti spoljnopoličke saradnje; i

3) Ima zadatak da reši one probleme koji nisu mogli da budu rešeni na nižim nivoima. S tim u vezi, Savet je dužan da poštuje relevantne odredbe ugovora i drugih sporazuma.

Treća funkcija potvrđuje činjenicu da je Evropski savet smatrao da po potrebi može da odigra ulogu Saveta ministara Zajednice, odnosno da usvoji odluke koje nisu mogle da budu usvojene na ministarskom nivou, s tim da se pridržava postupka predviđenog ugovorima. Naravno, s tim u vezi postavilo se pitanje – na osnovu kojeg pravnog akta Evropski savet sam sebi dodeljuje ovu nadležnost.

U Štutgartskoj deklaraciji iz 1983. o Evropskoj uniji, šefovi država ili vlada zemalja članica podvlače da „kada deluje u oblasti Zajednica, Evropski savet to čini u smislu Saveta predviđenog ugovorima“.⁹

U praksi međutim, iako se detaljno bavio pitanjima iz oblasti koje su u nadležnosti Zajednica, Evropski savet nikada nije usvajao komunitarne akte odnosno nije prisvojio ulogu klasične institucije Zajednice.¹⁰ Njegova aktivnost svodila se na traženje rešenja koja bi bila saopštena javnosti u obliku „zaključaka Evropskog saveta“. Potom bi se Evropski savet povukao

⁷ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 129.

⁸ J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002, p. 299.

⁹ Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., p. 222.

¹⁰ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, op. cit., p. 180.

i prepustio klasičnim institucijama Zajednice da dogovoreno sprovedu u delo, tj. da sve pretvore u komunitarne pravne akte.

Evropski savet je kao organ u formalnopravnom smislu priznat tek 1987. usvajanjem Jedinštenog evropskog akta.¹¹ U ugovoru su naznačeni njegov sastav i periodičnost sastajanja (inače smanjena na dva puta godišnje), ali se nije ulazilo u pitanje njegovih nadležnosti.

U Ugovoru o Evropskoj uniji iz Mاستrihta Evropski savet pominje se u tzv. „zajedničkim odredbama“.¹² Reč je o organu koji daje podsticaj za razvoj Unije i određuje opšte političke smernice delovanja. Dakle, tvorcima Mاستrihtskog ugovora nisu odlučili da izmene odredbe Ugovora o Evropskoj zajednici i da Evropski savet pridodaju spisku klasičnih institucija Zajednice, jer su ga formalnopravno odvojeno tretirali kao jednu vrstu vrhovnog organa Evropske unije hibridnog statusa, koji rešava probleme nerešive na nižim nivoima, utvrđuje opšte smernice razvoja i usvaja opšte političke stavove Unije.¹³ Doduše, prema odredbama ugovora iz Mاستrihta i Amsterdama, Evropski savet je izuzetno mogao da deluje i u oblasti Zajednica, jer je bio ovlašćen da na osnovu izveštaja Saveta ministara utvrđuje zaključke o „pravcima ekonomske politike i zapošljavanja“ država članica i Zajednice. Ti zaključci nisu bili obavezujući akti, već su služili Savetu ministara u formaciji „*ecofin*“ da formuliše preporuke o pravcu ekonomske politike.¹⁴ Sa donošenjem ugovora iz Lisabona 2009, Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije, s obzirom na to da je uvršten u spisak njenih najvažnijih organa.¹⁵

Sastav i način rada Evropskog saveta

U sastav Evropskog saveta ulazili su šefovi država ili vlada članica Unije, i predsednik Komisije.¹⁶ Šefovima država ili vlada pomagali su ministri inostranih poslova, a predsedniku Komisije jedan od njenih članova – međutim, ova lica nisu bila članovi Evropskog saveta i nisu učestvovala u donošenju odluka.¹⁷ Sednicama Evropskog saveta posvećenim pitanjima iz oblasti ekonomske i monetarne Unije prisustvovali su ministri ekonomije i finansija.¹⁸

U većini država članica šefovi država prema nacionalnim ustavima imaju samo protokolarna ovlašćenja, tako da su u sednicama Evropskog saveta u najvećem broju učestvovali predsednici vlada. Izuzetak u tom

¹¹ Član 2 Jedinštenog evropskog akta.

¹² Član D, tj. današnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹³ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 1997, op.cit., p. 129; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, 1994, op. cit., p. 222; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 209.

¹⁴ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, op. cit., p. 210.

¹⁵ Član 13 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁶ Nekadašnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁷ Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, op. cit., p. 182.

¹⁸ Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., p. 224.

pogledu predstavljaju Francuska i donekle Finska, čiji predsednici imaju značajnu ulogu u političkom životu tih država.¹⁹

Evropski savet sastajao se najmanje dva puta u šest meseci pod predsedništvom države članice koja predsedava i Savetom ministara.²⁰ Jedan od dva sastanka koji bi bili održani u šest meseci bio je neformalne prirode, te nekadašnji predsedavajući s tim u vezi po pravilu nisu objavljivali zaključke.²¹ Sednice Evropskog saveta su se ranije održavale na teritoriji države članice koja je vršila funkciju predsedavajućeg. Međutim, Ugovorom iz Nice bilo je predviđeno da će od 2002. polovina sastanaka Evropskog saveta biti održana u Briselu, a kada Unija bude brojala 18 članova, da će svi njegovi sastanci biti u ovom gradu.²² Od 1. maja 2004. svi sastanci Evropskog saveta održavaju se u Briselu, što olakšava pripremu sednica. Sastanke Evropskog saveta pripremao je Savet ministara u formacijama opštih i spoljnih poslova.²³ Sastanak Saveta ministara na kojem se utvrđuje nacrt dnevnog reda za sednicu Evropskog saveta održavan je najmanje četiri nedelje unapred. Dan pre sastanka Evropskog saveta, Savet ministara utvrđivao je konačni dnevni red sa mogućnošću dopune isključivo jednoglasnom odlukom članova Evropskog saveta.²⁴

S obzirom na to da je Evropski savet dugo počivao na neformalnoj osnovi, nije bilo pravne regulative koja bi se odnosila na pravila o radu i odlučivanju. U praksi, rad Saveta odvijao se u dva dela.²⁵ U prvom delu šefovi država ili vlada i predsednik Komisije koji bi stigli u popodnevnom časovima dan pre sastanka, vodili bi neformalne razgovore, dok bi ministri inostranih poslova uz predstavnika Komisije odvojeno pregovarali i pripremali odluke. Zatim bi se sutradan održavala plenarna sednica Saveta koja bi tekla po prethodno utvrđenom dnevnom redu. Predsedavajući Evropskog saveta vodio bi raspravu i pravio sintezu diskusija i predloga oko kojih bi mogao da se postigne konsenzus. Iako nije postojala pravna odredba u tom smislu, Evropski savet je odluke po pravilu usvajao konsenzusom.²⁶ Izuzetno je u dva slučaja došlo do preglasavanja i to prilikom donošenja odluke - 1985. o izmeni osnivačkih ugovora, i odluke iz 1994. o određivanju kandidata za predsednika Komisije.²⁷ Na kraju

¹⁹ Ibid.

²⁰ Nekadašnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

²¹ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., p. 225.

²² Deklaracija br. 22 aneksirana za Ugovor iz Nice. Ovde je reč o kompenzaciji datoj Belgiji za manji broj glasova njenog ministra prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu u odnosu, npr., na Holandiju.

²³ J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés, europeennes*, 2002, op. cit., p. 299.

²⁴ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., p. 225.

²⁵ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 216; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes*, 1994, op. cit., p. 220.

²⁶ J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés, europeennes*, 2002, op. cit. p. 300; Ph. Manin, *Les Communautés europeennes, L' Union europeenne*, op. cit., p. 183.

²⁷ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., p. 226.

sastanka Evropski savet usvajao je i objavljivao zaključke.²⁸ Zaključci nisu morali da sadrže sve aspekte diskusije i sve teme koje bi bile predmet razgovora. Kao aneksi zaključaka mogli su da se pojave rezolucije ili pak izveštaji predsedavajućeg koje bi odobrio Evropski savet, a u kojima je često bila sadržana suština donetih odluka. Odluke sa neformalnih sastanaka Evropskog saveta mogle su da dovedu do usvajanja i objavljivanja *deklaracija*. Predsedavajući je bio dužan da posle svake sednice obavesti Evropski parlament o rezultatima rada.²⁹

Sastav i način rada Evropskog saveta prema predlogu Evropskog ustava i odredbama ugovora iz Lisabona od 2009.

Predlogom ugovora koji uspostavlja Evropski ustav iz 2004. utvrđene su promene u pogledu sastava i načina rada Evropskog saveta koje su gotovo u potpunosti prenete u ugovore iz Lisabona od 2009. Tako je Evropskim ustavom,³⁰ ali i ugovorom iz Lisabona, predviđeno da Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije.³¹ Imajući u vidu tu činjenicu, utvrđeno je da Evropski savet mora da ima potpuniju i precizniju regulativu u pogledu načina rada. Stoga bi Evropski savet trebalo da svoji unutrašnji pravilnik o radu prostom većinom glasova svojih članova.³²

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da se Evropski savet sastaje dva puta u šest meseci na poziv svog predsednika.³³ Sastanku uz predsednika Evropskog saveta, šefove država ili vlada država članica i predsednika Komisije može da prisustvuje, kada to zahteva dnevni red, po jedan ministar iz država članica i član Komisije.³⁴ Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku učestvuje u radu Evropskog saveta bez prava glasa.³⁵ Evropski savet donosi odluke i akte koji su osporivi pred Sudom pravde.³⁶

Ono što je predstavljalo najveću novinu u predlogu Evropskog ustava, a što je preuzeto i ugovorima iz Lisabona, jeste uvođenje stalnog mesta predsednika Evropskog saveta. Naime, Ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona, predviđeno je da Evropski savet bira svog predsednika kvalifikovanom većinom³⁷ i da ga smenjuje po istom postupku.³⁸

²⁸ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., 2001, p. 216.

²⁹ Član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

³⁰ Član I-19 Predloga Evropskog ustava.

³¹ Član 13 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

³² Član 235 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

³³ Član 15 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

³⁴ Ibid.

³⁵ Član 15 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

³⁴ J.-L. Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 48.

³⁷ Član 15 stav 5 Ugovora o Evropskoj uniji.

³⁸ Ibid.

Predsednik Evropskog saveta ne može da obavlja nijednu nacionalnu funkciju, što znači da više nije nosilac izvršne vlasti u jednoj od država članica.³⁹ Takođe, mandat predsednika nije rotirajući na svakih šest meseci, već stalan i iznosi dve i po godine, a može da se obnovi jednom. Praksa će pokazati da li će postati uobičajeno da se predsedniku Evropskog saveta produži mandat, ili će poput predsednika Evropskog parlamenta po isteku dve i po godine biti izabran drugi. Na mesto prvog stalnog predsednika Evropskog saveta imenovan je bivši belgijski premijer Herman Van Rompuj (*Herman Van Rompuy*).⁴⁰

Inače, oko stalnosti funkcije predsednika koja predstavlja značajnu institucionalnu novinu vođene su rasprave u okviru evropske konvencije koja je pripremala predlog Evropskog ustava.⁴¹ Pristalice tradicionalnog sistema rotacije smatrale su da izabrani predsednik Evropskog saveta ne bi raspolagao dovoljnim autoritetom u odnosu na predsednike država i vlada članica Evropske unije. Oni koji su bili skloni rešenju uvođenja mesta stalnog predsednika su pak isticali da rotirajući predsedavajući nije bio dovoljno nepristrasan u arbitriranju, kao i da nije raspolagao neophodnim vremenom za obavljanje zadataka koji su mu povereni. Izbor je na kraju izvršen u korist stalnosti predsedničke funkcije, koja bi trebalo da dovede do efikasnijeg zastupanja stavova Unije na međunarodnoj sceni. Pored prethodno iznetog argumenta potrebno je imati u vidu da bi u Uniji sa 27 članica primenom sistema rotacije velike države poput Nemačke i Francuske na predsedavanje čekale 14 godina.⁴² Stoga je za njih možda i bilo bolje rešenje da pokušaju da nametnu svog kandidata za stalnog predsednika Evropskog saveta. U štampi se pominjalo da dobar profil za mesto predsednika predstavlja lice koje je već obavljalo funkciju šefa države ili predsednika vlade na nacionalnom nivou.⁴³ Tako je novembra 2009. i došlo do kandidature bivšeg belgijskog premijera Van Rompuja za koga se smatra da je imao podršku vlada Nemačke i Francuske.⁴⁴

U nadležnost predsednika Evropskog saveta spada predstavljanje Unije u oblasti spoljne i bezbednosne politike.⁴⁵ Pored toga, predsednik predsestava svim sednicama Evropskog saveta, posreduje u iznalaženju konsenzusa za donošenje odluka, uspostavlja dijalog sa drugim institucijama i podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog sastanka Evropskog saveta.

³⁹ Član 15 stav 6 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁴⁰ Internet, <http://www.europa.eu>, 10/03/2010.

⁴¹ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., pp. 230, 231.

⁴² A. Pecheul, *Le traite de Lisbonne – La constitution malgre nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008, p. 29.

⁴³ Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., p. 231.

⁴⁴ Internet, <http://www.lefigaro.fr>, 11/03/2009.

⁴⁵ Član 15 stav 5 i 6 Ugovora o Evropskoj uniji.

Nadležnosti Evropskog saveta

Evropski savet kao vrhovni organ Unije ima zadatak da obezbedi sklad i kontinuitet aktivnosti koje se vode u različitim oblastima delovanja Evropske unije (privreda, spoljna politika i bezbednost, i pravosuđe i unutrašnji poslovi). Evropski savet daje neophodne podsticaje za razvoj Unije i određuje opšte političke pravce i prioritete njenog delovanja.⁴⁶ Politički autoritet daje Savetu mogućnost da razreši probleme nastale na nižim nivoima. Reč je o razlikama koje se, na primer, javljaju u Savetu ministara u okviru privredne integracije, čime se sprečava blokada institucionalnog sistema Unije.

Na sastanku održanom u Sevilji 21. i 22. juna 2002. Evropski savet je bliže objasnio svoj način rada. Dnevni red Evropskog saveta sadrži dve vrste tačaka dnevnog reda. O jednim se raspravlja radi određenja opštih političkih smernica, a o drugim se pregovara kako bi se usvojile odluke.⁴⁷ Opšte političke smernice sadržane su u zaključcima Evropskog saveta. Neke od njih su toliko široke i neodređene da nemaju trenutnu primenu. Zaključci međutim mogu da sadrže podsticaj za delovanje drugih institucija Unije, ili pak osnovna načela na osnovu kojih bi ostale institucije trebalo da deluju.⁴⁸ Odluke Evropskog saveta nisu pravni akti u klasičnom smislu, već odražavaju politički dogovor šefova država ili vlada članica Unije. Neke od njih se predočavaju Savetu ministara kako bi poštujući odredbe ugovora o osnivanju preduzeo konkretne aktivnosti. Druge odluke Evropskog saveta imaju neposrednu primenu. Reč je, na primer, o odlukama o proširenju Evropske unije na nove članice; ili o pristupanju izmenama ugovora o osnivanju.

U oblasti spoljnopolitičke saradnje država članica Unije Evropski savet nadležan je da usvoji opšte pravce delovanja.⁴⁹ Stoga se posle gotovo svakog sastanka Evropskog saveta objavljuju deklaracije koje se odnose na aktuelne međunarodne probleme. Evropski savet usvaja i „zajedničke strategije“ u oblastima u kojima države članice imaju zajedničke interese.

Ugovori iz Lisabona iz 2009. predviđaju da Evropski savet usvaja odluke u oblasti spoljne politike jednoglasno na predlog države članice, visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku ili visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku uz podršku Komisije.⁵⁰ Prema ugovoru iz Lisabona, Evropski savet ima pravo da jednoglasno donese odluku kojom Savet ministara ovlašćuje da usvoji odluku u oblasti spoljnih poslova kvalifikovanom većinom iako ugovor

⁴⁶ Nekadašnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji. Sadašnji član 15 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁴⁷ Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., pp. 226, 227.

⁴⁸ Zaključci o, na primer, prelasku na neposredni izbor poslanika Evropskog parlamenta, uvođenju monetarne Unije, ili aktivnostima u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

⁴⁹ Član 13 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵⁰ Član 31 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

predviđa primenu konsenzusa.⁵¹ Ovo pravo Evropskog saveta ne primenjuje se na odluke koje dotiču oblast odbrane.

Imenovanje visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku

Prema Ugovoru iz Nice, visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku birao je na neodređeno vreme Savet ministara kvalifikovanom većinom, a ujedno je bio i generalni sekretar Saveta.⁵² Predlog Evropskog ustava predviđao je uvođenje funkcije ministra spoljnih poslova Unije koji bi bio ujedno i potpredsednik Komisije. Ministra spoljnih poslova trebalo je da odredi Evropski savet kvalifikovanom većinom i uz saglasnost predsednika Komisije, na pet godina, a po istom postupku bi mogao i da ga smeni.⁵³ Dakle, ministar spoljnih poslova zavisio bi od volje Evropskog saveta kao međudržavnog organa, dok bi istovremeno bio i član Komisije kao institucije nadsacionalne prirode. Ovo rešenje trebalo je da omogućí da jedno lice zastupa spoljnopolitičke stavove Unije na međunarodnoj sceni. Njime bi se izbegla do tada postojeća „konfuzija”, s obzirom na to da su stavove Unije na međunarodnom planu zastupali predsedavajući Evropskog saveta, predsedavajući Saveta ministara, visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku, predsednik Komisije, komesar za spoljne poslove, komesar za proširenje, a ponekad i predsednik Evropskog parlamenta. Prema Evropskom ustavu, u nadležnost ministra spoljnih poslova trebalo je da uđe i podnošenje predloga odluka u oblasti spoljne politike Savetu, sa ili bez podrške Komisije.⁵⁴ Predlog ministra nije imao istu težinu kao i predlozi zakonodavnih akata Komisije. Međutim, ako bi Evropski savet podržao predlog ministra spoljnih poslova, o njemu bi u Savetu ministara moglo biti odlučeno kvalifikovanom većinom.⁵⁵ U vezi sa iznetim, trebalo bi imati u vidu da u oblasti spoljne politike Savet po pravilu odlučuje jednoglasno.

U ugovorima o reformi institucionalnog sistema Evropske unije iz Lisabona odustalo se od uvođenja funkcije ministra spoljnih poslova Unije. Tvorcí pomenutih ugovora opredelili su se za zadržavanje funkcije visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.⁵⁶ Visokog predstavnika imenuje i smenjuje Evropski savet kvalifikovanom većinom uz saglasnost predsednika Komisije. Visoki predstavnik istovremeno je i

⁵¹ Član 31 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵² Član 207 Ugovora o Evropskoj zajednici. Imenovanje visokog predstavnika kvalifikovanom većinom uvedeno je Ugovorom iz Nice. Ugovor iz Amsterdama je, naime, predviđao primenu konsenzusa.

⁵³ Član I-28 Predloga Evropskog ustava.

⁵⁴ Član III 299 Predloga Evropskog ustava.

⁵⁵ Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., p. 334.

⁵⁶ Član 18 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

potpredsednik Komisije. Prema ugovorima iz Lisabona, visoki predstavnik vodi spoljnu i bezbednosnu politiku Unije.⁵⁷ Svojim predlozima doprinosi utvrđivanju spoljne politike i izvršava je kao ovlašćeni predstavnik Saveta.⁵⁸ Funkcioner o kome je reč stalno predsedava formacijom Saveta „spoljni poslovi”. Na mesto visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku odlukom Evropskog saveta iz 2009. postavljena je Britanka Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*).⁵⁹ Smatra se da je ovo rešenje zapravo kompenzacija Velikoj Britaniji, s obzirom na to da usled protivljenja nemačke i francuske vlade njen kandidat Toni Bler (*Tony Blair*) nije izabran za predsednika Evropskog saveta. Kritičari ugovora iz Lisabona ukazivali su na činjenicu da između odredbi o nadležnostima visokog predstavnika u ugovorima iz Lisabona i odredbi o ministru spoljnih poslova u predlogu Evropskog ustava, gotovo da i nema razlike.⁶⁰

Diplomatska služba Unije

U vršenju funkcije visokom predstavniku Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku pomaže diplomatska služba Unije zadužena za spoljnopolitičke aktivnosti. Službu čine funkcioneri iz službi sekretarijata Saveta i Komisije, kao i diplomatski službenici država članica otposlani u diplomatsku službu Evropske unije.⁶¹ Ova služba Evropske unije deluje u saradnji sa diplomatskim službama država članica.

Zaključna razmatranja

Iz svega iznetog uočavamo da je Evropski savet najviša instanca Evropske unije čije polje delovanja nije ograničeno, te ovaj organ ima mogućnost da se bavi kako privrednim, tako i spoljnopolitičkim i bezbednosnim pitanjima.⁶² U praksi, sastanci Evropskog saveta predstavljaju ključni događaj za proces Evropske integracije s obzirom na to da se u okviru ovog organa postižu najvažniji politički dogovori (na primer odluke o izmeni ugovora o osnivanju ili odluka o uvođenju jedinstvene evropske valute) ili se rešavaju problemi koji su na nivou Saveta ministara bili nerešivi (na primer problem doprinosa Velike Britanije budžetu Zajednice koji se pojavio početkom osamdesetih godina XX veka). Suštinski uticaj Evropskog saveta kao tipičnog međudržavnog organa na proces odlučivanja, međutim, donekle remeti institucionalnu ravnotežu zamišljenu još ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica, odnosno šemu

⁵⁷ Član 18 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Internet, <http://www.lefigaro.fr>, 10/03/2010.

⁶⁰ A. Pecheul, *Le traité de Lisbonne - La constitution malgres nous?*, op. cit., pp. 29, 30.

⁶¹ Član 27 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶² Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 43.

prema kojoj najvažnije akte na predlog Komisije usvaja Savet ministara u saodlučivanju sa Evropskim parlamentom. Sa donošenjem ugovora iz Lisabona 2009. godine, Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije, s obzirom na to da je uvršten u spisak njenih najvažnijih organa. Pored toga, Evropski savet dobija stalnog predsednika koga biraju njegovi članovi van svog sastava na dve i po godine, sa mogućnošću produžetka mandata za isti period.

Bibliografija

1. Boulouis, J., *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
2. Cartou, L., *L' Union europeenne*, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996.
3. Cartou, L., Clergerie, J. L., Gruber, A., Rambaud, P., *L' Union europeenne*, Dalloz-Precis, 6 edition, Paris, 2006.
4. Defarges, Moreau, Ph., *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
5. D' Estaing, Giscard, V., *Le pouvoir et la vie*, Compagnie, Paris, 1988.
6. Hiks, S., *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
7. Manin, Ph., *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998.
8. Manin, Ph., *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005.
9. Pecheul, A., *Le traite de Lisbonne - La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
10. Rideau, J., *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994; 2002.
11. Samardžić, S., *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998.
12. Sauron, J-L., *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gaulino editeur, Paris, 2008.
13. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997; 3 edition, 2001.

Slobodan Zečević, Ph.D.

EUROPEAN COUCIL AS A DERIVED INTERSTATE BODY OF EUROPEAN UNION

ABSTRACT

Originally, Treaties on Establishing the European Communities did not provide the existence of the European Council in their institutional system. Actually, it originated from practice of periodical meetings of heads of states or governments of the European Communities within the so-called "summits" that developed in the early 1960s. Formally legally, the European Council was recognised as a body of the European Communities as late as in

1987 when the Single European Act was adopted. In the Maastricht Treaty on the European Union, the European Council is mentioned in the so-called “common provisions”. It is the body that induces the development of the Union giving political directions for its acting. Thus, the creators of the Maastricht Treaty decided not to amend the provisions of the Treaty Establishing the European Community and add the European Council to the list of the Community standards bodies. This is because they formally legally treated it as a kind of the European Union supreme body with hybrid status, which resolved the problems that could not be resolved at lower levels, also defining general directions of development and adopting the Union’s general political positions. 2009 Lisbon Treaty provided that the European Council would become a European Union lawful institution. The greatest novelty in the proposal of the 2004 EU Constitution, what was taken over from the Lisbon Treaties, was the introduction of the position of the President of the European Council.

Key words: European Council, European Union, European Community, Maastricht Treaty, Lisbon Treaty.

UDK: 341.213
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 63-72
Pregledni članak
Primljen: 5. avgust 2011.

Milovan RADAKOVIĆ¹

Teorije integracije

SAŽETAK

Postoje dva osnovna pitanja bitna za razumevanja fenomena integracija. U prvom redu to je pitanje – koji činioци motivišu date subjekte da teže povezivanju u šire celine, i drugo – kako se ostvaruje opšta saglasnost o proceduri (politički okvir i pravni principi) i substancijelnim pitanjima (odnosno rešavanje suštine problema koji se pojavljuju pred integracionom zajednicom). Dakle, predmet ovog proučavanja predstavlja pitanje: šta dovodi do integracije i na koji način se ona ostvaruje i deluje.

Ključne reči: teorija, integracija, federalizam, funkcionalizam, neofunkcionalizam.

Uvod

Posle Drugog svetskog rata, u međunarodnim odnosima pojačava se interesovanje za fenomen *integracije*. Razlozi za ovo interesovanje bili su višestruki, ali su dva bila bazična. Prvi, poražavajući efekti Drugog svetskog rata, i drugi, nove pojave u međunarodnim odnosima, naročito u Evropi. Fenomen *integracija* pružao je nadu, pre svega Evropljanima, ali i celom svetu, da zbližavanje naroda i država na osnovu zajedničkih interesa može sprečiti nove sukobe među njima. Na drugoj strani, već pedesetih godina XX veka i započinju takvi trendovi. Jedan od najznačajnijih teoretičara fenomena *integracije* je Karl Dojč (*Deutsch*). On proces integracije posmatra kao ostvarivanje zasnovano na zajedničkim osećanjima u okvirima jedne teritorije. Pri tom naglašava potrebu postojanja jakih institucija. Po njemu, institucije moraju biti jake i rešene da u dugom vremenskom periodu obezbede *pouzdana očekivanja*. Za ovog teoretičara

¹ Dr Milovan Radaković, naučni saradnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanje položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbedonosni aspekti“, br. 179029. E-mail: mradakovic@diplomacy.bg.ac.rs.

integracija predstavlja odnos među jedinicama u kojem su one uzajamno međuzavisne i gde zajednički stvaraju sistemsku svojstva koja pojedinačno ne bi imale. Kada promišlja o političkoj integraciji, Karl Dojč smatra da je politička integracija zapravo integracija političkih aktera ili političkih jedinica, kao što su pojedinci, grupe, lokalne zajednice, regije ili države, i da iz njih proističe njihovo političko ponašanje.²

Filip Jakob (*Philip E. Jakob*) i Henri Tejn (*Henry Taine*), slično Dojčevim shvatanjima, smatraju da se pod političkom integracijom podrazumeva odnos zajedništva među ljudima unutar istog političkog entiteta. Ovo podrazumeva da se oni drže zajedno vezama jedne ili druge vrste, što grupi daje osećanje identiteta i samosvesti. Spomenimo još jednog teoretičara koji u prvi plan stavlja institucionalni aspekt, J. K. de Vrea (*De Vries*). On integraciju definiše kao proces obrazovanja i razvoja institucija putem kojih se određene vrednosti autoritativno alociraju za pojedine grupe političkih aktera ili jedinica.

Definišući *političku integraciju* Robert Liber (*Lieber*) konstatuje njenu složenost. Prema njemu, politička integracija u osnovi označava koncept i odnos zajedništva ili jake kohezivnosti među narodima u jednom političkom entitetu. On podstiče uzajamne veze i osećanje grupnog identiteta i samosvesti. Preneto na međunarodni plan, integracija bi značila institucionalizaciju političkog procesa između dve ili više država. U istom pravcu kreće se i definicija Leona Lindberga, prema kojoj je integracija proces prelaska države na zajedništvo odlučivanja u oblasti spoljne, i ključnih pitanja unutrašnje politike, odnosno delegiranja procesa odlučivanja u novim centralnim organima.³

Federalistička teorija svoje izvorište nalazi u delu Emanuela Kanta (*Immanuel Kant*) *Večni mir – filozofska skica*,⁴ a idejno se pozicionira na američke *Federalističke spise*.⁵ Ova teorija pokušava da objasni značaj i međusobni odnos nacionalnih i nadnacionalnih institucija. U osnovi ove teorije leži pokušaj eliminacije centralističkih ideja u EU. Naime, *federalistička teorija integracije* zastupa mišljenje o neophodnosti istovremenog postojanja kako nacionalnih državnih institucija, tako i onih nadnacionalnih. Njihov međusobni odnos, prema ovoj teoriji, zasnivao bi se na horizontalnoj i vertikalnoj podeli vlasti između demokratskih institucija i njihovoj jasnoj podeli nadležnosti. Dakle, na osnovu jasnog utvrđivanja zajedničkih prava i

² Svoja shvatanja Karl Dojč obrazložio je u radovima: *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press of Glencoe, New York, 1963, i: "Communication Theory and Political Integration", in: Philip E. Jakob and James V. Toscano (eds), *The Integration of Political Communities*, J. P. Lippencott and Co., Philadelphia, 1964.

³ Pogledati: Leon Lindberg, *The Politics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963.

⁴ Immanuel Kant, *Perpetual Peace-A Philosophical Sketch* (1795), FQ Classics, 2007.

⁵ Alexander Hamilton, "Concerning the Dangers from Dissensions between States", *Federalist Papers*, *Federalist*, no. 6, 1788.

vrednosti.⁶ Ova podela istovremeno štiti autonomiju aktera, a na drugoj strani svim aktivnim političkim nivoima dodeljuje zadatke po principu subsidijarnosti.

Osnovna postavka *federalističke teorije* je neophodnost očuvanja nacionalne raznolikosti uz istovremeno očuvanje evropskog jedinstva. Federalisti smatraju da ako nacionalne i nadnacionalne institucije deluju u federalnoj ravnoteži, neće doći do stvaranja neke „evropske super-države“, već, prema mišljenju federalista, do optimalnog modela, nastanka evropske federalne države prema modelu „Sjedinjenih Država Evrope“.⁷

Funkcionalistička teorija zasniva se na nekom obliku ekonomskog determinizma. U njenoj osnovi nalazi se međusobni odnos ekonomske i političke integracije. Funkcionalisti smatraju da ekonomska integracija automatski podrazumeva i političku.

Stavovi da *oblik prati funkciju i da organizacija postoji da bi zadovoljila funkcionalne potrebe*, bila su neka od osnovnih polazišta Dejvida Mitranija (*David Mitrany*), a kasnije i ostalih teoretičara integracionog funkcionalizma.⁸

Prema pristalicama ove teorije, do poželjne saradnje među državama pre će dovesti međunarodna ekonomija nego sama međunarodna politika. Dakle, prednost se daje međunarodno-ekonomskoj pre nego međunarodno-političkoj saradnji. Jedan od stavova funkcionalista je i stav prema kojem se odnosi među državama mogu ostvariti jedino kroz međunarodnu organizaciju. Zadati cilj, stvaranje nadnacionalne političke zajednice, ostvario bi se prenosom funkcija sa nacionalne države na međunarodnu organizaciju. Ovo bi dalje imalo za posledicu transformaciju nacionalnog u supranacionalni entitet. Dakle, funkcionalisti „internacionalizaciju“ funkcija države žele da ostvare bez distribuisanja nacionalne suverenosti. To faktički predstavlja „zaobilazni put“ u prevazilaženju državno-nacionalnog okvira.

Neofunkcionalizam je teorija koja se takođe odnosi na regionalne integracije. Jedan od njenih istaknutih protagonista je Ernst B. Has (*Haas*), američki politikolog.⁹ Pristup Žana Monea (*Jean Monnet*) evropskoj integraciji sledio je put škole neofunkcionalizma. Taj pristup bio je usmeren na integraciju pojedinih sektora u nadi da će se ostvariti širenje/prelivanje efekata kako bi se unapredio proces integracije. Za razliku od prethodnih teorija integracije, neofunkcionalizam je proces regionalne integracije pokušao da objasni na osnovu iskustvenih podataka.

⁶ Ovi principi, kao i jasna podela nadležnosti, trebalo bi, prema federalistima, da budu definisani Ustavom.

⁷ Derek Heater, *The Idea of European Unity*, Leicester University Press, Leicester, 1992.

⁸ Pogledati: David Mitrany, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966. Slične stavove iznosi i Tejlor. Pogledati: Paul Taylor, „The Functionalist Approach to the Problem of International Order: a Defence“, *Political Studies* 16. (3), 1968.

⁹ Ernst Has je bio kritičar Mitranijevog funkcionalizma. Svoje stavove o neofunkcionalizmu obrazložio je u velikom broju radova. Jedan od njegovih najznačajnijih radova nosi naziv *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964.

Neofunkcionalizam zastupa mišljenje da su same supranacionalne institucije Evropske unije (EU) bile pogonska snaga koja je stajala iza evropske integracije, i da su one ponovo tumačile dogovorene rezultate sa međuvladinih konferencija kako bi proširile mandat zakonodavstva EU na nove i raznolike oblasti. Neki smatraju da je teorija neofunkcionalizma važna zbog mogućnosti da objasni veći deo promišljanja koje je stajalo iza ranih pobornika EU, odnosno Žana Monea koji je povećanu evropsku integraciju sagledavao kao najvažnijeg prethodnika Evrope bez ratova. Neofunkcionalizam pretpostavlja opadanje u važnosti nacije/države. On opaža da je cilj izvršne vlasti i interesnih grupa u okviru država – država sa socijalnim staranjem, a do tog cilja će se najbolje doći putem integracije država u EU.

U osnovi neofunkcionalističke teorije leže tri mehanizma koje neofunkcionalisti vide kao ključne za unapređenje procesa integracije. To su pozitivno širenje, prenos nadležnosti sa nacionalnih na nadnacionalne institucije i tehnokratski automatizet.

1. *Pozitivno širenje* je koncept po kojem će integracija među državama u jednom ekonomskom sektoru brzo stvoriti jake podsticaje za integracije u ostalim sektorima, kako bi se potpuno dobile prednosti integracije u prvobitnom sektoru;
2. *Prenos nadležnosti sa nacionalnih na nadnacionalne institucije* može se najbolje razumeti tako što će se najpre konstatovati da je važna pretpostavka u okviru neofunkcionalizma, pretpostavka pluralističkog društva u okviru relevantnih nacionalnih država. Neofunkcionalisti smatraju da proces integracije ubrzava interesne grupe i udruženja unutar pluralističkih društava pojedinih nacionalnih država. Prema neofunkcionalistima, države će to učiniti zato što će i teoretski shvatiti da su te novoosnovane institucije bolji provodnik pomoću kojeg će slediti svoje materijalne interese nego što su to bile prethodno postojeće nacionalne institucije;
3. I najzad, *tehnokratski automatizet* ukazuje na to da će se, kako se integracija bude ubrzavala, nadnacionalne institucije osnovane da nadgledaju proces integracije sve više osamostaljavati i samostalno preuzimati vođstvo u predlaganju i finansiranju dalje integracije, i na taj način postati autonomnije od država članica.

Prema neofunkcionalistima, integracija je neizbežni proces, bez obzira na to da li je poželjan ili ne, koji bi mogle da uvedu političke ili tehnokratske elite društava uključenih država. Međutim, snaga neofunkcionalizma istovremeno je bila i njegova slabost. Iako je ova teorija podrazumevala da je regionalna integracija moguća samo kao rastući/prelivajući proces, neofunkcionalistička koncepcija integracije kao liberalnog procesa onemogućava objašnjenje neuspeha.

Nakon što je proces evropske integracije šezdesetih godina XX veka počeo da se odugovlači, kada je De Golova (*De Gaulle*) politika *prazne stolice* paralisala institucije Evropske komisije za ugalj i čelik, Evropske

ekonomske zajednice i Evroatoma, *neofunkcionalizam* je bio označavan kao previše evrocentričan i otuda nesposoban da objasni proces integracije u opštim terminima. Kasnije je i Ernst Has teoriju *neofunkcionalizma* proglasio zastarelom. Ipak, *neofunkcionalizam* ostaje jedna od važnih teorija u proučavanju teorija integracija.¹⁰

Neofunkcionalističkoj teoriji suprotstavlja se teorija koja se zasniva na odnosu vlada (intergovernmentalizam).

Teorija o sistemu međuvladine saradnje (intergovernmentalizam) je teorija o odlučivanju u međunarodnim organizacijama, gde moć odlučivanja zadržavaju države članice, a odluke se donose jednoglasno. Ova teorija smatra da bi nezavisno izabrani predsednici vlada ili izabrani predstavnici trebalo da imaju samo savetodavne ili određene uloge u sprovođenju odluka. Ova teorija, koju je postavio Stenli Hofman (*Stanley Hoffman*), smatra da nacionalne vlade upravljaju nivoom i brzinom evropskih integracija. Svako povećanje moći na supranacionalnom nivou, rezultat je odluke vlade. Verovao je da je integracija, koju vode nacionalne vlade, najčešće upravljena aktuelnim domaćim političkim i ekonomskim temama. Ova teorija odbacuje koncept efekta presipanja koji zagovara neofunkcionalizam. Ona takođe odbacuje i ideju da su supranacionalne organizacije na istom nivou (političkog uticaja) kao i nacionalne vlade.¹¹

Može se zaključiti da se ova teorija, dakle, zasniva na principu ravnoteže snaga među državama članicama. Glavni akteri saradnje su nacije, čiji međusobni odnos ne izlazi iz okvira i statusa „saveza država”, ili „konfederacije”. Zajedničko dolaženje do odluka određuju jake institucije i instrumenti međuvladinog sistema saradnje (Savet EU, Evropski savet, međuvladine konferencije). Te institucije obavljaju i kontrolu nad transferom nadležnosti sa država članica na Zajednicu, kao i na institucije Zajednice. Odluke koje su značajne za integracioni proces pripremaju se bliskim bilateralnim i multilateralnim usaglašavanjem nacionalnih službenika u odborima i na konferencijama. Na taj način manji zajednički imenitelj nacionalnih interesa određuje stanje integracije o kojoj je reč. Ova teorija naglašava značaj unutrašnjeg političkog procesa odlučivanja na formiranje interesa država članica. Uticaj nacionalnih institucija na zastupanje zajedničkih interesa nije u prvom planu.

Dakle, prema ovoj teoriji, nacionalna država i njena suverenost nisu ni izdaleka prevaziđeni. Zajedničke politike samo su integrisani „režimi” u kojima države članice „pod oznakom” Evropske unije, pregovaraju o zajedničkim propisima, normama i institucijama koje su svima od koristi.

Teoriju liberalnog intergovernmentalizma razvio je Endru Moravčik (*Moravchik*) da bi objasnio procese povezane sa evropskim integracijama.

¹⁰ Ernst Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies (working paper), Berkeley, 1975.

¹¹ Stanley Hoffman, „Obstinate or Obsolete? The Fate of the National State and the Case of Western Europe”, *Dedalus*, vol. 95, No. 3, Boston, Massachusetts (USA), 1966.

Liberalni intergovernmentalizam bio je reakcija na teoriju intergovernmentalizma i stavove: a) da će države sarađivati samo ako imaju slične interese, b) da jednom stvorene institucije ne postaju nezavisne, već su uvek u službi države, i c) da bi evropsku integraciju trebalo objašnjavati u kontekstu hladnog rata.

Liberalni intergovernmentalizam tvrdi nešto drugo. Različite ugovore o evropskoj integraciji posmatra kao nezavisno promenjive veličine, a evropsku politiku kao zavisno promenjivu. Objašnjenje evropske integracije bi, prema ovoj teoriji, trebalo tražiti u faktorima koji su odredili ugovore. Moravčik to definiše u tri faze:

(1) Više agenasa utiče na domaći politički proces, uključujući i društvene interesne grupe, zakonodavnu i izvršnu vlast. S tim u vezi Moravčik smatra da ekonomski interesi država članica utiču na glavne odluke u evropskom procesu integracija;

(2) Međudržavni pregovori i sporazumi na ovom nivou rezultat su asimetrične međuzavisnosti, ili, drugim rečima, posledica međunarodnih pregovora država koji su opet određeni njihovim interesima i pregovaračkom moći. Tri su determinante međudržavne moći pregovaranja:

- alternativne unilateralne politike, što je pretnja da se ne sklopi sporazum;¹²
- alternativne koalicije koje predstavljaju pretnju isključivanju, odnosno daju mogućnost da neka od strana ne bude u ugovoru; i¹³
- mogućnosti za kompromis;

(3) Supranacionalne (nacionalne) institucije, kada su u Evropi jednom formirane, olakšavaju kooperaciju iz više razloga, a neki od tih su:

- umanjuju troškove pregovora, jer kada se utvrdi procedura pregovora u EU, postaje izlišno ponovo o tome odlučivati i tada su svi budući pregovori lakši i jeftiniji od prvih; i
- one čine nacionalne vlasti nezavisnijim od domaćih uticaja jer povećavaju legitimnost i kredibilnost evropskih politika.¹⁴

Teorija liberalnog intergovernmentalizma ima svojih nedostataka. Na primer, nasuprot Moravčikovim tvrdnjama, motivi za evropsku integraciju nisu bili primarno ekonomski, jer ekonomija i politika ne mogu biti razdvojene u ovom kontekstu. Na primer, u Šumanovoj deklaraciji iz 1950. godine kaže se da bi predložena Evropska zajednica za uglj i čelik učinila rat između Francuske i Nemačke materijalno nemogućim, jer taj ugovor nije bio samo u vezi sa slobodnom trgovinom.

¹² U ovom stavu zagovornici ove teorije nalaze objašnjenje za evropsko prihvatanje francuskih zahteva za Zajedničku poljoprivrednu politiku.

¹³ Ovo objašnjava britansko prihvatanje ovog programa jer bez toga ne bi bilo priključenja tadašnjoj EZ.

¹⁴ Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies* 31. (4).

Teorija komunikacije je teorija poruka i usredsređuje se na ponašanje aktera političkog procesa, a pre svega na donosiocje političkih odluka, nastojeći da utvrdi uniformnosti i obrasce ponašanja. Ona teži kvantificiranju posmatranih pojava i u tom cilju traži odgovarajuće pokazatelje. Takođe, traži i nove koncepte u sociologiji, psihologiji, kibernetici i ostalim naukama, a usmerena je naročito na izradu modela ponašanja. Ova teorija pojavila se posle Drugog svetskog rata, a njena temeljna razvojna faza odigrala se pedesetih i šezdesetih godina XX veka. Pravi počeci razvoja ove teorije povezani su sa pojavom kibernetike i njenim unošenjem u korpus političkih nauka. Dakle, iako postoje različiti pristupi i različite orijentacije u oblasti teorije komunikacije, najznačajniji je onaj koji se zasniva na kibernetici. Ovo je u stvari dominantan koncept komunikacije u savremenoj političkoj nauci.

Jedan od njenih najistaknutijih predstavnika bio je Norbert Viner (*Wiener*). Ovaj teoretičar razvio je teoriju poruka i uveo termin *kibernetika*.¹⁵ Po Vineru, kibernetika je u osnovi teorijski koncept za proučavanje verovatnoća u različitim, ali i sličnim univerzumima, kao što su neki tipovi ljudi, društva i države, kao i načina na koje transakcije poruka funkcionišu u svrhu kontrole takvih univerzuma. Viner je, pod uticajem razvoja elektronskih procesa tokom Drugog svetskog rata, došao do zaključka da ti komunikacioni procesi u raznim mašinama imaju elementarnu sličnost sa individualnim ljudskim, socijalnim i institucionalnim procesima. On je smatrao da postoji bazična istovetnost u tehničkoj prirodi komunikacije bilo da su u upotrebi elektronski signali, ljudske nervne ćelije ili državna birokratija, što opet zavisi od toga koji je sistem u pitanju. Ono što je zajedničko tim sistemima je mogućnost da primaju i šalju poruke, čuvaju i reprodukuju razne vrste podataka, kao i sposobnost da odabiraju određene vrste informacija, kombinuju stare i nove informacije i nadgledaju sopstveno delovanje.¹⁶

Komunikacija se u funkcionalnom smislu često određuje kao jedan od bitnih činilaca integracije, odnosno formiranja i održavanja zajednica. Prema Vineru, nauka tretira socijalnu grupu kao organizaciju, a komunikacija je cement koji stvara organizacije. Samo komunikacija omogućava grupi da misli zajedno, da vidi zajedno i da deluje zajedno. Dakle, u teorijskom smislu, teorija komunikacije je teorija poruka.

Primena teorije komunikacije se šezdesetih godina veoma brzo razvila. Pristupi pojedinih autora izučavanju međunarodnih odnosa primenom teorije komunikacije prilično su različiti, ali se može izvući nekoliko opštih metodološko-analitičkih karakteristika tog procesa. Ove karakteristike su: pre svega, uočavanje datog sistema i na toj osnovi stvaranje slike konkretnih tokova informacija (odnosno transakcija); ustanovljavanje postupaka i pravila koji upravljaju komunikacijama u okviru sistema, komunikacijskih instrumenata, vrste informacija ili poruka, itd. Pored toga, ova istraživanja takođe pretpostavljaju i ispitivanje sastava i karakteristika sredine u kojoj se određeni sistem nalazi.

¹⁵ Engleski *cybernetics*, reč izvedena od grčke reči *kibernetes* što znači „upravljač“ ili „krmanoš“.

¹⁶ Norbert Wiener, *Cybernetics*, „Mit Press“, Cambridge, (Mass.), 1965.

Zaključna razmatranja

Prema Đžozefu Vajleru (*Joseph Weiler*), centralni program projekta evropske integracije može se smatrati i pokušajem kontrole moderne nacionalne države u Evropi. Dakle, EU može biti tretirana i kao pokušaj da se prevaziđe dosadašnja nesposobnost međunarodnog sistema da spreči tendencije koje vode nasilnim sukobima. Evropska unija trebalo bi da predstavlja protivotrov za negativna obeležja države i državnog odnosa. Osnivanje Evropskih zajednica 1951. posmatrano je i kao početak procesa koji bi trebalo da dovede do eliminacije tih ekscesa.¹⁷

Kada govorimo o *integracijama*, dva su osnovna pitanja bitna za razumevanje ovog fenomena. U prvom redu to je pitanje *koji činioci motivišu date subjekte da teže povezivanju u šire celine*, i drugo, *kako se ostvaruje opšta saglasnost o proceduri (politički okvir i pravni postupci) i substancijelnim pitanjima (odnosno rešenja suštine problema koji se postavljaju pred integracionu zajednicu)*. Dakle, predmet proučavanja predstavljaju pitanja: šta dovodi do integracije i na koji način se ona ostvaruje i deluje.

Integracija može biti posmatrana u dva nivoa. Prvi nivo predstavlja sam proces stvaranja celine, a drugi proučavanje same celine. Posmatrajući oba nivoa, *integraciju* u njenom najelementarnijem smislu možemo definisati kao *spajanje više ili manje složenih delova u jednu veću i složeniju celinu*.¹⁸

Pored toga, za samo terminološko određenje fenomena integracije a kasnije i teorijskih pristupa koji je objašnjavaju, značajni su činioci koji uslovljavaju taj proces. Oni mogu biti različiti. Na primer, jedan od činilaca može biti *prostorna bliskost*, što znači da što ljudi žive bliže jedan drugom to su verovatniji izgledi da se među njima razviju integracioni procesi;¹⁹ *homogenost* se odnosi na socijalne, ekonomske i druge sličnosti unutar jedne zajednice, pod pretpostavkom da socijalna homogenost ide uz zajednički karakter, zajedničke stavove, vrednosti i tipove ponašanja kao činioce koji utičući na procese integracije mogu dosta doprineti političkoj integraciji. Za političku integraciju pak, mora postojati *funkcionalni interes*, odnosno zajednički interesi koji bi podstakli uspostavljanje zajedničkih političkih veza; *efikasnost vlade*, uključujući i međunarodne institucije, koje deluju kao integrišući deo unutar integrisane celine; i konačno eventualno *prethodno integraciono iskustvo*.²⁰

¹⁷ Đžozef Vajler, *Ustav Evrope*, „Filip Višnjić”, Beograd, 2002, str. 379.

¹⁸ Ovaj sistem možemo posmatrati u odnosu država članica i EU. Svaka država je celina za sebe, koja je već sama po sebi složena organizacija. U trenutku kada postane deo EU, ona postaje deo jedne veće i još složenije celine.

¹⁹ Na to mogu uticati sledeći faktori: razne vrste transakcija kao što su komunikacije, trgovina i samo kretanje ljudi.

²⁰ Na primer, slučaj Holandije, Belgije i Luksemburga, zemalja koje su pre pristupanja u EEZ, bile članice *Beneluksa*, ili primer nekih skandinavskih zemalja koje su pre pristupanja najvećoj evropskoj integraciji bile članice Nordijskog saveza.

Bibliografija

1. Divjak, Slobodan, *Problem identiteta, kulturno, etničko, nacionalno i individualno*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
2. Dojč, Karl, *Communication Theory and Political Integration*, Pfiladelfia, 1964.
3. Dženkins, Ričard, *Etnicitet u novom ključu*, Biblioteka „XX vek”, Beograd 2001.
4. Franklin, Thomas, *The Enviromental Basic of Society*, New York, 1925.
5. Haas, Ernst, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies, Berkeley, 1975.
6. Hamilton, Alexander, “Concerning the Dangers from Dissensions between States”, *Federalist Papers, Federalist*, no. 6, 1788.
7. Hagen, Šulce, *Država i nacija u evropskoj istoriji*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
8. Hajzinha, Johan, *Patriotizam i nacionalizam u evropskoj istoriji do kraja devetnaestog veka*, Prometej, Novi Sad, Tersit, Beograd, 1996.
9. Heater, Derek, *The Idea of European Unity*, Leicester, 1992.
10. Hegel, Fridrih Vilhelm Georg, *Fenomenologija duha*, Dereta, Beograd, 2005.
11. Hegel, Fridrih Vilhelm Georg, *Filozofija povjesti*, Kultura, Zagreb, 1951.
12. Hejvud, Endru, *Politika*, CLIO, Beograd, 2004.
13. Hoffman, Stanley, “Obstinate or Obselete? The Fate of the National State and the Case of Western Europe”, *Dedalus*, vol. 95, No. 3, Boston, Massachusetts (USA), 1966.
14. Kant, Immanuel, *Perpetual Peace – A Psilosophical Sketch*, FQ Classich, 2007.
15. Kasirer, Ernst, *Ideja republikanskog ustava*, Dosije, Beograd, 2004.
16. Lindberg, Leon, *The Politics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963.
17. Malthus, Thomas, *Essay on Population*, New York Public Library, 2006.
18. Mitranjy, David, *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.
19. Moravcsik, Andew, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Integovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies* 31. (4).
20. Renan, Ernst, *Qu'est-ce qu'une nation?: et autres écrits*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.
21. Schelling, Friedrich, *System of Transcedental Idealism*, University Press of Virginia, 1978.
22. Vajler, Đžozef, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd, 2002.
23. Veler, Urlih Hans, *Nacionalizam–istorija–forme–posledice*, Svetovi, Novi Sad, 2002.
24. Taylor, Paul, “The Functionalist Approach to the Problem of International Order: a Defence”, *Political Studies* 16. (3), 1968.
25. Wiener, Norbert, *Cybernetics*, Mit Press, Cambridge, (Mass.), 1965.
26. Živković, Miroslav, *Savremene teorije o državi*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1998.

Milovan Radaković, Ph.D.

THE THEORY OF INTEGRATION

ABSTRACT

Two main issues are relevant for understanding of the phenomenon of integration. First, it is the question which factors motivate the given subjects to try to connect with each other in a wider whole and second, how a consensus is achieved on the procedure (the policy framework and legal principles) and substantial issues (i.e. solving of the core problems of the community integration). Therefore, the subject of the study is the following question: what leads to integration, how it works and how it is achieved.

Key words: Theory, integration, federalism, functionalism, neofunctionalism.

UDK: 323.282:341.4
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 73-93
Pregledni članak
Primljen: 15. avgust 2011.

Tijana ŠURLAN¹

O potencijalu terorizma za status međunarodnog krivičnog dela

SAŽETAK

Terorizam prate pridev aktuelnosti nezavisno od proteka vremena, te obilje literature posvećeno analizi ovog fenomena sa različitih aspekata. U ovom članku prikazana je analiza potencijala tj. mogućnosti da se terorizam koji poznajemo kao pojavu i kao krivično delo, nađe u pravnom izrazu međunarodnog krivičnog dela. Tendencija formulisanja terorizma kao međunarodnog krivičnog dela prati terorizam od njegove pojave u međunarodnom pravu. Svi pokušaji do danas bili su neuspešni, pa i poslednji pokušaj da se prilikom definisanja agresije pristupi i uvođenju terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela. Autorka ovde iznosi kriterijume za donošenje zaključka, izdvajajući jedan od njih kao glavni – peremptornost materijalnopravnih normi međunarodnog javnog prava koje bi morale da čine utemeljenje za definisanje terorizma kao međunarodnog krivičnog dela.

Ključne reči: terorizam, rezolucije UN, konvencije, međunarodno krivično pravo, međunarodno krivično delo, agresija, zločin protiv čovečnosti.

Uvod

Međunarodna zajednica okupila se juna 2010. godine u Kampali (Uganda) na Revizorskoj konferenciji Rimskog statuta.² Pored osnovnog zadatka konferencije – kreiranja definicije agresije, te amandmana na čl. 8

¹ Dr Tijana Šurlan, docentkinja na predmetu Međunarodno javno pravo na Kriminalističko-policijskoj akademiji, Beograd. E-mail: tijana.surlan@kpa.edu.rs.

² O konferenciji videti: William A. Schabas, "The Kampala Review Conference: A Brief Assessment", Internet, www.iccreviewconference.blogspot.com; Laura Marschner, Isabelle Olma, "The First Review Conference of the International Criminal Court", Internet, www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasportales/op_20101107_01.pdf; Miloš Milovanović, „Komentar konferencije o reviziji Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda“, *Pravo i društvo*, broj 1, 2011, str. 169-183.

u definiciji ratnih zločina i zadržavanja čl. 124 u Statutu, terorizam se ponovo pojavio kao usputna tema. Ova okolnost inspiriše na ponovno sagledavanje mesta terorizma u međunarodnom javnom pravu i posebno u jednoj njegovoj oblasti – međunarodnom krivičnom pravu.

Razmatranje potencijala terorizma da zauzme mesto u katalogu međunarodnih krivičnih dela neminovno zahteva zauzimanje stava o pojmu kako terorizma, tako i međunarodnog krivičnog dela. Pojmovna određenja oba termina, međutim, ne egzistiraju autohtono. Stoga, opredeljenje za koncept terorizma kao međunarodnog krivičnog dela pretpostavlja i jasno i uokvireno međunarodno krivično pravo, kao odraz ujednačenog shvatanja o ciljevima i svrsi međunarodne krivičnopravne politike i kao oblast međunarodnog javnog prava u kojoj u punoj meri deluju opšti instituti međunarodnog javnog prava (na primer pojam subjekta međunarodnog prava, mesto pojedinca u međunarodnom pravu, koncepti odgovornosti).

Geneza teme

Istorijat bavljenja terorizmom od strane međunarodnog prava, najčešće se smatra, započinje kreiranjem nacrtu Konvencije za sprečavanje i kažnjavanje terorizma i Konvencije o kreiranju Međunarodnog krivičnog suda, usvojenih od strane Društva naroda 1937.³ I mada nisu stupile na snagu, sama činjenica da su usvojene govori o zainteresovanosti međunarodne zajednice za ovu pojavu, kao i o potrebi za međunarodnopravnim regulisanjem i sankcionisanjem pojave terorizma. Zapravo, navedena Konvencija o terorizmu jedina je sveobuhvatna konvencija na tu temu koju je međunarodna zajednica do danas uspela da formuliše! Potonji rad na međunarodnopravnom okviru pojave terorizma bio je izuzetno plodonosan – ako pokušamo da sagledamo kvantitativnu stranu, i izuzetno siromašan – ako sagledavamo kvalitativnu stranu njegovog normiranja.

Sa stanovišta međunarodnopravne nauke, terorizam kao pojam ne bi trebalo shvatati kao institut međunarodnog javnog prava *per se*.⁴ Terorizam kao pojava ne nastaje na relaciji država–država. Takođe, u svom izvornom obliku terorizam kao pojava ne stavlja se u kontekst međunarodne zajednice – kao pojava koja narušava odnose subjekata međunarodne zajednice, temelje međunarodne zajednice, i sl. (na način na koji se to određuje za međunarodne zločine).⁵ No i pored toga, međunarodno pravo obiluje normama posvećenim terorizmu. Međunarodna zajednica terorizam posmatra kao pojavu koja je podjednako opasna za svaku državu ponaosob, te stoga cilj i zadatak međunarodnopravne regulative leži

³ Smatra se da su ubistva jugoslovenskog kralja Aleksandra i francuskog ministra Bartua (*Bartoux*) direktan povod za izradu navedenih konvencija. Namera je bila da se teroristima sudi pred međunarodnim sudom.

⁴ Rosalyn Higgins, Maurice Flory, *Terrorism and International Law*, London, 1997, p. 13.

⁵ Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge, 2003, p. 1048.

u podsticanju, organizovanju i u izvesnoj meri obavezivanju država na niz različitih aktivnosti, kako bi se same suprotstavile terorizmu i saradivale sa ostalim državama u borbi protiv njega.⁶ U izvesnoj meri, moguće je povući paralelu između davnašnje reakcije država na pirateriju i sadašnje na terorizam, u smislu udruživanja država u borbi protiv ovih fenomena, tj. pojava koje na isti način ugrožavaju sve države i time ih i ujedinjuju u potrazi za načinima suprotstavljanja i uklanjanja.⁷

Kvantitet, kao zadivljujući aspekt bavljenja terorizmom od strane međunarodne zajednice, svodi se na regulativu njegovih pojedinih pojava oblika i nedostatak opšteg pojma pod koji bi trebalo podvesti sve pojedinačne radnje izvršenja terorizma.⁸ No, ovaj nedostatak dalekosežniji je od jednostavne metodologije pravnog uređenja izvesne pojave. Dakle manljivost u normativnom okviru nije na nivou izbora metodološkog pristupa problemu, te opredeljenja za induktivni umesto deduktivnog metoda normiranja. Problem se ne može svesti ni na pristup odozdona-gore metodu tumačenja normi, jer se suštinski ne bi došlo do sistemskog rešenja. Rešenje do kojeg se dolazi jednostavnim tumačenjem postojećeg korpusa normi ostavlja nas bez odgovora na pitanje o poziciji države u odnosu na počinjenje terorističkih akata, te da li je aktivnost države amalgamirana u poimanju terorizma.

Za početak, potrebno je terminološki precizirati razliku između međunarodnog terorizma i međunarodnog krivičnog dela terorizma. I dok je stav autora ujednačen utoliko da svi prepoznaju međunarodni terorizam kao pojavu i pojam, bez obzira na tananosti u definisanju, u pogledu terorizma kao međunarodnog krivičnog dela u shvatanjima postoje suštinska razmimoilaženja.⁹ Terminom „međunarodni terorizam“ određuje se pojava, fenomen vršenja terorističkih dela od strane državljana jedne države uperenih protiv druge države ili više država. Termin „međunarodno krivično delo terorizma“ odnosio bi se na inkriminišuću normu kojom bi u sistemu međunarodnog krivičnog prava bila definisana navedena pojava. No, stav autorke ovog članka je da do toga još nije došlo, premda je tema otvorena, te stoga ovaj članak i jeste usmeren na analizu potencijala da međunarodni terorizam bude definisan kao međunarodno krivično delo.

Sužavanjem fokusa na međunarodno krivično pravo uočava se da je terorizam, u pokušaju da se emancipuje u samostalno međunarodno

⁶ Ksenija Đurić-Atanasievski, „Uloga međunarodnog prava u suzbijanju terorizma“, *Srpska politička misao*, 4/2008, str. 31-56.

⁷ M. Cherif Bassiouni, „Perspectives on International Terrorism“, in: M. Cherif Bassiouni (ed.), *International Criminal Law: Sources, Subjects and Contents*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 697-750.

⁸ Videti: Omer Yousif Elagab, Jeehaan Elagab, *International Law Documents Relating to Terrorism*, London and New York, 2007.

⁹ Fiona de Londras, „Terrorism as an international crime“, in: William A. Schabas, Nadia Bernaz, *Routledge Handbook of International Law*, Routledge, 2010, pp. 169-180.

krivično delo, pratio neuspešne pokušaje institucionalizacije međunarodnog krivičnog prava. U Nacrtu Kodeksa zločina protiv mira i bezbednosti čovečanstva iz 1991. definisan je kao posebno međunarodno krivično delo pod nazivom „međunarodni terorizam”.¹⁰ U potonjem nacrtu iz 1996. od ovog predloga se odustalo, te je terorizam podveden pod ratne zločine. U ovoj varijanti terorizam je predviđen u smislu terorističkih akata baziranih isključivo na normama ženevskih konvencija iz 1949. i dopunskih protokola iz 1977. godine. Jedini statut u kojem je terorizam našao „neko” mesto jeste Statut *ad hoc* Tribunala za Ruandu. U članu 3. – povrede zajedničkog člana 3. ženevskih konvencija i Dopunskog protokola II, akti terorizma navode se kao jedna od radnji izvršenja. U smislu koji je ovde upotrebljen akti terorizma imaju se tumačiti samo u okviru normi ženevskih konvencija i dopunskih protokola, koji na vrlo ograničen i specifičan način tretiraju pojavu terorističkih akata tokom oružanih sukoba. U poređenju sa navedenim pokušajima uvođenja terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, rešenje usvojeno u ovom Statutu nije od velikog značaja za samu definiciju terorizma, ali jeste značajno u sistemskom smislu jer potvrđuje tezu da međunarodno krivično pravo stoji u funkciji sankcionisanja za teške povrede međunarodnih normi.

Prilikom kreiranja Statuta Međunarodnog krivičnog suda postojala je jedna struja mišljenja koja se zalagala za uvođenje, pored klasičnih međunarodnih krivičnih dela, i tzv. „ugovornih krivičnih dela”, kao što su terorizam, promet narkoticima, pranje novca. Debata koja je pratila predloge za uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, kao i razlozi koji su prevagnuli protiv takvih predloga, uglavnom se svode na nepostojanje definicije, kao i probleme u razdvajanju „boraca za slobodu” od terorista kao najčešći razlog otpora predstavnika zemalja koje su prolazile procese borbe za samoopredeljenje, što predstavlja veliki potencijal za politizaciju suda.¹¹ Takođe, jedan od važnih argumenata koji je figurirao na samoj Rimskoj konferenciji ticao se (ne)mogućnosti da se u kratkom roku dođe do formulacije koja bi bila opšteprihvatljiva, te uspešnosti konferencije u predviđenom roku od pet nedelja kao imperativu.¹² Razlozi koji figuriraju u rezonovanju država pretežno su razlozi praktičnog karaktera, oportunističkog, funkcionalnog, a ne razlozi utemeljeni na postulatima na kojima počiva teorijsko tj. naučno rezonovanje.

Pobornici ideje o uvođenju terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, ipak su uspeli u prolongiranju teme, te je tako usvojena Rezolucija E, kojom je predviđeno da će se ova tema iznova razmatrati na budućoj Revizorskoj konferenciji 2010. godine. Predlog je inicirala

¹⁰ Lyal Sunga, *The Emerging System of International Criminal Law: Development in Codification and Implementation*, The Hague, 1997, pp. 191–197.

¹¹ Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2005, str. 143.

¹² Patrick Robinson, “The Missing Crimes”, in: Antonio Cassese, Paola Gaeta, John R.W.D. Jones (ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford, 2002, p. 517.

Holandija na Osmoj skupštini država članica 2009, ne ulazeći u elemente dela, već prostim uvođenjem terorizma u čl. 5, pri čemu bi se kasnije pristupilo razradi elemenata. Obrazloženje na kojem je zasnivan predlog, *inter alia*, bazirano je na promenjenom karakteru terorizma, na povećanoj opasnosti od terorizma, od ovladavanja terorista oružjem velikih razornih moći, te objektivnoj pretnji međunarodnom miru i bezbednosti koju terorizam predstavlja. Iako je predlog načelno podržan, zaključak koji je usvojen konstatuje da je uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela preuranjeno.

Iako u finalnom ishodu rezultat biva isti, ipak je potrebno sistemski prikazati mesto terorizma u međunarodnom javnom pravu i potencijal za promenu pozicije na kojoj se sada nalazi.

Okvirno određenje pojma terorizma

Premda tema ovog rada nije definicija terorizma, analiza barem elemenata koji karakterišu terorizam neminovna je. Bazično pitanje potpuno je jednostavno – šta je terorizam? I uopšte, postoji li konsenzus u odgovoru na ovo pitanje, da li svi kada kažemo „terorizam” mislimo na istu pojavu? No, odgovor nije jednostavan. Autori ne samo da se ne slažu oko definicije, već se ne slažu ni oko toga da li definicija uopšte postoji.¹³ Razlika se zapravo svodi na postojanje pravne definicije, tj. pravne norme (bilo običajnog bilo ugovornog karaktera) i postojanje usklađenog shvatanja o pojavi koju nazivamo „terorizam”.

Najopštije i najčešće shvatanje prepoznaje terorizam kao pojavu počinjenu od strane pojedinca, tj. grupe pojedinaca, čija je namera uticaj na državu kako bi se postigao određeni cilj političkog, verskog ili ideološkog karaktera. Pritisak na države vrši se dovodjenjem stanovništva u stanje egzistencijalnog straha, prevashodno ubijanjem ili povređivanjem određenog broja ljudi, oštećivanjem materijalnih dobara i stavljanjem u izgled činjenice da svako može postati žrtva. Specifičnost terorizma ogleda se upravo u širenju straha koji je zapravo *dolus specialis* ovog dela, a ne samo povređivanje ljudi (strah se uspešno širi i nasumičnim oštećenjem objekata, bez ljudskih žrtava).

Konsenzus u shvatanju terorizma postoji u onom delu određenja koje se tiče motiva terorističkih akata. Dakle motivi nisu lukrativne prirode, već su u domenu života države kao političkog bića.¹⁴ Države su napadnute kao

¹³ Pro: Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, op. cit., str. 144; Antonio Cassese, "Terrorism as an International Crime", in: Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004, pp. 213–226; contra: George P. Fletcher, "The Indefinable Concept of Terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 5, 2006, pp. 894–911; Pierre-Marie Dupuy, "State-Sponsors of Terrorism: Issues of International Responsibility", in: Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford and Portland Oregon, 2004, pp. 3–16.

¹⁴ Drugačije shvatanje iznosi Marcelo Di Filipo; smatra da se uz političke mogu pojaviti i ekonomski ciljevi, te da tako striktno izuzimanje ekonomskih motiva nije ispravno

politička bića, tj. vlast koja manifestuje državu, zarad politike koju vodi, religije koju podržava ili osporava, ideoloških razlika i sl. Teroristički akti trebalo bi da prisile državu da promeni ponašanje i oni uvek imaju političku (ideološku) poruku. U nacrtu koji je predložila Radna grupa za definisanje zločina Pripremnog komiteta za Statut Međunarodnog krivičnog suda, motivi za izvođenje terorističkih akata predloženi su ekstenzivno kao politički, filozofski, ideološki, rasni, etnički i religijski.¹⁵

Element faktičkih radnji izvršenja terorizma takođe je „u prilično dobroj formi“. Brojni ugovori upravo su posvećeni preciziranju i razradi radnji počinjenja terorizma i naporima unifikacije pravnog uređenja unutar nacionalnih pravnih sistema. Katalog radnji izvršenja terorizma se sa svakom novom konvencijom širio i precizirao, sa dodatnim normiranjem preventivnih radnji koje bi države trebalo da preduzimaju, kako bi se bilo zaštitile od terorističkih akata, bilo predupredile njihovo kreiranje i izvođenje.

Element koji zapravo jedini unosi zabunu je element u domenu počinioaca. Ko čini terorizam? Tipični primeri terorizma i najčešće shvatanje, kao što je već istaknuto, vezuju ga za pojedince, tj. za grupe pojedinaca okupljenih oko neke ideje koju nameravaju da ostvare činjenjem terorističkih akata prema državama, *inter alia*. No, u ovom elementu se atipično mogu pojaviti i države, koje stoje u pozadini terorističkih akata.¹⁶ Na ovim primerima grade se stavovi da i države mogu biti te koje će zauzeti poziciju u elementu „KO“.

Pozicija države međutim, i kod shvatanja koja joj daju aktivnu ulogu u izvršenju terorističkog akta, nije u pojmu terorizma. Terminologija kojom se razrešava ovakva pozicija država ogleda se u floskulama „terorizam sponzorisan od strane države“, „terorizam podržan od strane države“, „terorizam tolerisan od strane države“ i sl.¹⁷ Ovaj koncept bi se uglavnom svodio na prikrivenu ulogu države, na korišćenje terorističkih metoda od strane države, kada svoje ciljeve i interese ne može da ostvari uobičajenom komunikacijom u međunarodnoj zajednici, te poseže za ovakvom vrstom nasilja. U svakom slučaju uloga države u počinjenju terorizma nije otvorena, javna, transparentna, već prikrivena; države se skrivaju iza terorističkih grupa i njih koriste (tj. iskorišćavaju, zloupotrebljavaju). Navedeni primeri međutim postavljaju pitanje – da li učešće države

(Marcelo Di Filippo, "Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes", *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, pp. 541–542).

¹⁵ "Rome Statute of the International Criminal Court", Preparatory Commission for the International Criminal Court, Internet, www.untreaty.un.org/cod/icc/prepcomm/prepfra.htm.

¹⁶ Pierre-Marie Dupuy, "State-Sponsors of Terrorism: Issues of International Responsibility", in: Andrea Bianchi (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, op. cit., pp. 3–16.

¹⁷ Fiona de Londras, "Terrorism as an international crime", in: William A. Schabas, Nadia Bernaz, *Routledge Handbook of International Law*, op. cit., pp. 169–180.

u počinjenju terorističkog akta menja karakter pojave, tj. pravnog shvatanja pojave. Da li je to onda zapravo neki od međunarodnih zločina koji u sebi sadrži element aktivne uloge države (agresija, zločin protiv čovečnosti, pa čak eventualno i genocid)? Ili bi pak trebalo razlikovati privatni i državni terorizam, kao dve varijante iste pojave?

Činjenica jeste da je terorizam, kako se ispoljava u savremenom svetu, dosegao nivo koji ga izdiže iznad kvalifikacije samo krivičnog dela kao takvog.¹⁸ Opseg aktivnosti koje se danas preduzimaju od strane terorista, broj nastradalih, kapacitet uništavanja materijalnih dobara, ovladavanje tehničkim i tehnološkim dostignućima, spremnost pojedinaca da celokupnim bićem učestvuju u terorističkim aktima, velika finansijska sredstva kojima (određene) terorističke grupe raspolažu – neke su od karakteristika koje su dovele do proučavanja terorizma sa aspekata više različitih disciplina, a krivičnopravni aspekt je samo jedan od njih. U takvoj konstalaciji promenjene fizionomije terorizma moguće je *ratio* tražiti u državi kao subjektu koji zapravo stoji iza terorističkih akata, te da samo države sa svojim kapacitetom mogu izvesti akte velike razorne moći. Takođe, primeri iz istorije međunarodnih odnosa pokazuju da su države posezale i za terorističkim aktivnostima zarad ostvarenja svojih ciljeva.¹⁹ Iz drugog ugla sagledano, države postaju žrtve ne samo kompleksnog krivičnog dela, već i fenomena koji u sebi može sadržavati čak i komponente napada, tj. agresije. Da li je u tom slučaju promenjen koncept terorizma ili je uvođenjem države u terorističke akte došlo do promene u pravnoj kvalifikaciji, po govorimo o npr. agresiji?

Uvođenjem države u počinjenje terorizma otvorila bi se dodatna, sistemska pitanja kao što su tretiranje terorističkog akta kao ugrožavanja mira i bezbednosti, primena prava na samoodbranu, stavljanje u pogon glave VII Povelje UN, pitanja odgovornosti države i sl. Sva ova pitanja već su normativno doticana, ali bez sistemskog i zaokruženog odgovora.

Aktuelni izraz „terorizam podržan od strane države“ traži pojašnjenje i preciziranje. Spektar „podrške“ može se kretati od pasivnog odnosa nespričavanja i nekažnjavanja do aktivnog odnosa finansiranja, organizovanja, instruiranja. Očigledno je da i koncept odgovornosti mora da prati delikt. U pasivnom odnosu odgovornost države figurirala bi isključivo u kategoriji građanske odgovornosti za kršenje normi kojima je regulisano ponašanje države u pogledu prevencije, procesuiranja i sankcionisanja. U aktivnom odnosu države jasno je da građanskopravni karakter odgovornosti ne odgovara u potpunosti, te se postavlja pitanje proširenja vrste odgovornosti. Preciziranje je moguće jedino analizom pravnog okvira.

U tu svrhu sledi pregled bazične regulative.

¹⁸ Videti: Tal Becker, *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford and Portland Publishing, 2006.

¹⁹ Najčešće se navode primeri Nikaragve i *contras* grupe podržane od strane SAD, potom slučaj Lokerbi, pitanje shvatanja PLO i sl.

Aktivnost Ujedinjenih nacija u određenju terorizma

Organizacija UN veoma je aktivna na polju borbe protiv terorizma.²⁰ Od sedamdesetih godina do danas samo na nivou Generalne skupštine doneto je oko šezdeset rezolucija kojima se usaglašavaju različiti aspekti borbe protiv terorizma i usklađuju stavovi po njegovim različitim elementima.²¹ Sa stanovišta teme *in concreto* izdvajam reprezentativni odlomak. U Deklaraciji o merama za eliminaciju međunarodnog terorizma u standardnom spektru obaveza kao što su privođenje terorista pravdi, zaključivanje ugovora na svim nivoima kojima se olakšava borba protiv terorizma, razmena informacija, implementacija međunarodnih ugovora u nacionalna zakonodavstva, posebna provera prilikom izdavanja azila i sl. – jedna odredba zaslužuje posebnu pažnju.²² Naime, kaže se:

„5. Države moraju takođe da ispune obaveze (...) (a) da se uzdrže od organizovanja, podsticanja, olakšavanja, finansiranja, ohrabrivanja ili tolerisanja terorističkih aktivnosti i da preuzmu adekvatne praktične mere kako bi osigurale da se njihove teritorije ne upotrebljavaju za terorističke objekte ili trening kampove, ili za pripremanje i organizovanje terorističkih akata protiv drugih država ili njihovih stanovnika;“

Ova odredba se zatim ponavljala i u potonjim rezolucijama, bilo u istoj varijanti bilo modifikovana, ali sa istom idejnom podlogom.²³

Pored rezolucija, tj. deklaracija koje su direktno posvećene terorizmu kao temi, nezaobilazna je i Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji među državama u skladu sa Poveljom UN iz 1970. godine, usvojena od strane Generalne skupštine.²⁴ Naime, u okviru ove Deklaracije, pod principom neposezanja za pretnjom ili upotrebom sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti država, ili na bilo koji drugi način protivno svrsi i ciljevima UN, navodi se:

„Svaka država ima obavezu da se uzdrži od organizovanja, podsticanja, pomaganja ili učestvovanja u aktima građanskih sukoba ili terorističkih akata u

²⁰ Andrea Gioia, "The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism", pp. 3–24, in: Giuseppe Nessi, *International Cooperation in counter-terrorism: The United Nations and Regional Organizations in Fight against Terrorism*, Ashgate, 2006.

²¹ Patrik Robinson npr. rezolucije Generalne skupštine klasifikuje u dve grupe: prva grupa donošena je od početka sedamdesetih godina do početka devedesetih i karakteriše je bavljenje razlozima koji dovode do terorizma i njihovim otklanjanjem; u drugoj grupi, rezolucije koje su donošene od 1991. do danas fokus stavljaju na kreiranje mera za eliminaciju terorizma. Videti: Patrick Robinson, "The Missing Crimes", in: Antonio Cassese, Paola Gaeta, John R.W.D. Jones, *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, op. cit., pp. 511–512.

²² Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN 49/60 od 9. decembra 1994, Deklaracija je ponovljena i donekle dopunjena Res. 51/210 od 16. januara 1997.

²³ Videti: Generalna skupština UN, Res. 51/210 od 16. januara 1997; Generalna skupština UN, Res. 55/158 od 30. januara 2001; Generalna skupština UN, Res. 56/58 od 24. januara 2002; Generalna skupština UN, Res. 57/27 od 15. januara 2003.

²⁴ Generalna skupština UN, Res. 2625 (XXV) od 24. oktobra. 1970.

drugoj državi ili od pristajanja na organizovane aktivnosti unutar svoje teritorije usmerenih u pravcu počinjenja takvih akata, kada ti akti podrazumevaju pretnju silom ili upotrebu sile."

Razrađujući princip kojim se postavlja obaveza nemešanja u unutrašnje poslove država, između ostalog, navodi se:

"Nijedna država neće organizovati, pomagati, podsticati, finansirati, podupirati ili tolerisati subverzivne, terorističke ili oružane aktivnosti uperene ka nasilnoj promeni vlasti u drugoj državi, ili se mešati u građanske sukobe u drugoj državi."

Savet bezbednosti takođe je aktivan u zauzimanju stavova u pogledu terorizma, kao i usmeravanju ponašanja država u borbi protiv terorizma. Posebno atraktivno pitanje u vezi sa Savetom bezbednosti je da li se u svom dosadašnjem radu ovaj organ izražavao nadležnim za preduzimanje mera kolektivne bezbednosti u kontekstu terorizma. Najveće iskušenje za Savet bezbednosti svakako je predstavljao serijal terorističkih napada na SAD 2001.

No, pre toga bi bilo ilustrativno osvrnuti se i na prethodne rezolucije. U Rezoluciji 1189 iz 1998. posvećenoj međunarodnom terorizmu i napadima na Najrobi, Keniju i Dar-es-Salam, osuđujući terorizam i pozivajući države na aktiviranje napora u borbi protiv terorizma navodi se:

"Ističući da svaka država članica ima obavezu da se uzdrži od organizovanja, pomaganja, podsticanja ili učestvovanja u terorističkim aktima u drugoj državi ili pristajanja na organizovane aktivnosti unutar svoje teritorije uperene ka počinjenju tih akata."

U Rezoluciji 1269 iz 1999. o odgovornosti Saveta bezbednosti za održanje međunarodnog mira i bezbednosti zadržan je „tradicionalistički pristup“, koji se ogleda u jednoglasnim osudama terorističkih akata i preventivnim aktivnostima.²⁵ Za fokus ovog članka zanimljiv je jedan stav:

"Potvrđujući da suzbijanje akata međunarodnog terorizma, uključujući i onih u koje su umešane države, predstavlja esencijalni doprinos održanju međunarodnog mira i bezbednosti."

I u okviru ove Rezolucije, tradicionalno nastrojene, sa upućivanjem celokupne borbe protiv terorizma na države, provukao se i sasvim mali, gotovo neprimetni detalj, kojim se uzgredno spominju i države koje su upletene u izvođenje terorističkih akata, kao da se to podrazumeva.

U savremenoj literaturi pažnja se posebno posvećuje rezolucijama 1368 od 12. septembra i 1373 od 28. septembra 2001, koje su usledile posle napada na SAD. Rezolucija 1368 doneta je neposredno posle napada i kao takva sadrži osudu i zgražavanje. Pored toga, u ovoj rezoluciji teroristički akt je prvi put okarakterisan kao pretnja miru i bezbednosti. No, reakcija na pretnju miru i bezbednosti data je u manje izričitom tonu, vezujući se za celokupni koncept UN, bez izričitog i nedvosmislenog pozivanja na mere koje bi sam Savet bezbednosti mogao da preduzme. Za temu ovog rada

²⁵ Bardo Fassbender, "The UN Security Council and International Terrorism", in: Andrea Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, op. cit., pp. 83-102.

zanimljivo je navesti i da su predstavnici država zastupljenih u Savetu bezbednosti prilikom redigovanja rezolucije ove akte okarakterisali ne samo kao napad na SAD, već i na čovečnost (predstavnik Velike Britanije), na celokupan civilizovani svet (predstavnik Ukrajine), i kao otvoreni izazov za celokupnu međunarodnu zajednicu (predstavnik Kine).²⁶

Rezolucija 1373 redigovana je u izričitijem i jasnijem maniru. Nedvosmisleno određuje terorizam kao pretnju miru i bezbednosti i kao osnov za primenu prava na samoodbranu, individualno ili kolektivno. U prethodnoj rezoluciji navodi se da će odgovorni za pomaganje, podržavanje i zaštitu počinilaca, organizatora i sponzora ovih akata takođe biti smatrani odgovornim. U rezoluciji 1373 i na ovom planu izričitije se određuje, s pozivom na Deklaraciju o prijateljskim odnosima, obaveza država na uzdržavanje od bilo kakve saradnje sa terorističkim grupama na svojoj teritoriji. U daljem tekstu ove rezolucije navode se taksativno radnje, postupci i procesi kojima se države obavezuju na usklađeno ponašanje u suprotstavljanju terorizmu.

Iako su ove rezolucije direktna reakcija na terorističke napade na SAD 2001, ova se država ipak odlučila za individualnu reakciju, bez pokretanja mehanizma kolektivne bezbednosti, što nije naišlo na odobravanje od strane međunarodne zajednice.²⁷ Stoga, ovaj primer ne može predstavljati presedan niti učestvovati u nastanku običajnog pravne norme. Time je propuštena prilika da se u postojećem normativnom okviru napravi korak ka kreiranju pravne norme kojom bi aktivna uloga države u počinjenju terorističkih akata bila nedvosmisleno definisana.

Konvencije

Čitanjem konvencija posvećenih različitim terorističkim aktivnostima, donetih pod okriljem UN od kraja šezdesetih godina XX pa do početka XXI veka, međutim, uočava se da je normiranje aktivne uloge države u počinjenju terorističkih aktivnosti izostavljeno. Opšti duh svih konvencija nedvosmisleno je usmeren na kreiranje normativnog okvira za uspešno suprotstavljanje zajedničkoj nevolji. Ono što je upadljivo i zajedničko svim konvencijama je detaljna regulativa ekstradicije, te uređenje ove oblasti kao najočiglednije manifestacije suvereniteta države.

Konstataciju opšteg duha konvencija moguće je potkrepiti i konkretnim odredbama. Tako, na primer, u Preambuli Međunarodne konvencije o sprečavanju napada terorističkim bombama iz 1997. navodi se da su aktivnosti vojnih snaga država pod dejstvom međunarodnog prava i izvan okvira konkretne Konvencije, te da izdvajanje određenih aktivnosti iz primene ove Konvencije ne znači da se čini legalnim inače nelegalno

²⁶ Ibid.

²⁷ Milan Paunović, „Međunarodnopravni osnovi za odgovor SAD na teroristički napad“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. 87, br. 1, 2001, str. 3–19.

ponašanje, ili pak procesuiranje prema drugim pravima. Dalje, propisuje se da se konvencije neće primenjivati na vazduhoplove u vojnoj, carinskoj ili policijskoj službi.²⁸ Potom, unošenjem normi kojima se primena konvencija direktno ograđuje od primene u vreme oružanih sukoba, kao i u vreme neprijateljstava predviđenih Dopunskim protokolom I iz 1977,²⁹ te primenom na ove sukobe normi međunarodnog humanitarnog prava i Povelje UN.³⁰ U ovom smislu daje se i redakcija nekoliko odredaba kojima se konstatuje da ništa u konvenciji/konvencijama ne sme biti sprovedeno niti tumačeno tako da omogućava državama atak na suverenitet, teritorijalni integritet ili političku nezavisnost druge države.³¹ Dakle, svi vidovi manifestacije države isključeni su upravo kao mera predostrožnosti da se primena konvencija ne bi proširila na one akte u kojima učestvuje država.

No i pored toga, predmet nekih konvencija je takav da neminovno otvara vrata uvođenju države kao aktivnog elementa počinjenja terorističkog akta na prikriven način. Naime, materije finansiranja ili rukovanja nuklearnim materijalom su same po sebi u nadležnosti država. Iako ni u jednom članu konvencija koje se bave ovim pitanjima država nije direktno stavljena u kontekst, primenom ovih konvencija na realne životne situacije može se s lakoćom pretpostaviti da će se pojaviti kao aktivan element posredstvom nekog svog organa (bilo finansijskog, bilo iz oblasti proizvodnje ili kontrole nuklearnog materijala i postrojenja).

Zaključak koji se na ovom mestu mora podvući jeste da konvencije nisu pratile rezolucije UN, i da je aktivna uloga država u počinjenju terorističkih akata iako poznata i prepoznata, te osuđena u rezolucijama UN, ostala bez perfektnog pravnog regulisanja u okviru ugovornog prava. Takođe, fakticitet kojim do sada raspolazemo – primeri terorističkih napada i reakcija država, nisu iznedrili običajnopravnu regulativu.

Utoliko je interesantnije normiranje na regionalnom nivou, formulisano konkretno i izričito. U Arapskoj konvenciji o sprečavanju terorizma, koju je usvojila Liga arapskih država 1998, u čl. 3 stoji:

„Države ugovornice se obavezuju da neće organizovati, finansirati ili činiti terorističke akte ili biti uključene u takve akte u bilo kom smislu...”

U Konvenciji o sprečavanju i suprotstavljanju terorizmu Organizacije afričke unije (*Organisation of African Unity*, OAU) iz 1999. u čl. 4 stoji:

„1. Države ugovornice se obavezuju da će se uzdržavati od bilo kojih akata usmerenih ka organizovanju, podržavanju, finansiranju, počinjenju ili

²⁸ “Multilateral Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft”, 1963, u čl. 1, st. 4; “Convention for suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation”, 1971, u čl. 4.

²⁹ “Multilateral International Convention against the taking of hostages”, 1979, u čl. 12.

³⁰ “International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings”, 1997, u čl. 19; “International Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism”, 2005, u čl. 4.

³¹ “Multilateral International Convention against the taking of hostages”, 1979, u čl. 14; “International Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism”, 2005, u čl. 21.

podsticanju na počinjenje terorističkih akata, ili obezbeđivanja utočišta teroristima direktno ili indirektno, uključujući i odredbe koje se odnose na oružje i njegovo skladištenje, kao i izdavanje viza i putnih isprava.”

Takođe, i konvencija Organizacije islamske konferencije (*Organisation of Islamic Conference, OIC*) u Konvenciji o suprotstavljanju iz 1999. na sličan način uvodi ulogu države. U čl. 3 stoji:

„I. Države ugovornice se obavezuju da neće izvršavati, inicirati ili učestvoovati u bilo kojoj formi u organizovanju ili finansiranju ili počinjenju ili podsticanju ili podržavanju terorističkih akata bilo direktno bilo indirektno.”

U odnosu na sporno pitanje među državama pri svim redigovanjima i u debatama o terorizmu – o položaju boraca za slobodu i sličnim, ova Konvencija na najdirektniji način određuje, u čl. 2:³²

„a) Borba naroda uključujući i oružanu borbu protiv strane okupacije, agresije, kolonijalizma i hegemonije, usmerene ka oslobađanju i samoopredeljenju u skladu sa principima međunarodnog prava neće se smatrati terorističkim zločinom.”

U navedenim konvencijama institucionalizovano je aktivno učešće države u počinjenju terorizma, u vidu inhibitorne norme. U odnosu na univerzalne konvencije korak je dramatičan. Ovim je direktno uvedena mogućnost koncipiranja odgovornosti države za počinjenje terorističkog akta, što može imati dalekosežne posledice i na opšti koncept odgovornosti države u međunarodnom pravu.

Na univerzalnom nivou, pod okriljem UN, već dugi niz godina radi se na uobličavanju Sveobuhvatne konvencije o međunarodnom terorizmu.³³ I pored svih okolnosti koje bi se mogle smatrati povoljnim za konačno formulisanje i usvajanje teksta, tapka se u mestu, što dodatno ukazuje na postojanje pitanja oko kojih nema konsenzusa. Isti otpori prelivaju se i na uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela. No, ipak vredi spomenuti da je i u Nacrt ove konvencije izvršteno nekoliko odredaba koje predmet ugovora stavljaju van konteksta države kao aktivnog činioca terorizma.³⁴ Tako se navodi da ništa u Konvenciji neće uticati na prava, obaveze i odgovornost država, naroda i pojedinaca prema međunarodnom pravu, posebno u odnosu na svrhu i ciljeve Povelje UN i međunarodnog humanitarnog prava (član 20, stav 1); aktivnosti oružanih snaga regulisane

³² Navedeni pristup je često oštro kritikovan i tumačen na način da se tzv. „borcima za slobodu” omogućava nesmetano korišćenje terorističkih metoda (prevashodno se misli na Palestine), te da bi ovu materiju trebalo rešiti jednom univerzalnom konvencijom. Videti više: Marcelo Di Fillipo, “Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes”, op. cit., p. 550.

³³ *Ad hoc* Komitet osnovan Rezolucijom Generalne skupštine UN 51-219 od 17. decembra 1996. nadležan je za rad na nacrtu, kao i Radna grupa osnovana u sklopu Šestog komiteta Generalne skupštine

³⁴ Marcelo Di Fillipo, “Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes”, op. cit., pp. 539-540.

su međunarodnim humanitarnim pravom, a ne ovom Konvencijom (čl. 20, st. 2); aktivnosti vojnih snaga prilikom obavljanja njihovih profesionalnih zadataka regulisane su međunarodnim pravom, a ne ovom Konvencijom (st. 3); države članice primenivaće ovu Konvenciju saglasno principima suverene jednakosti država i teritorijalnog integriteta država, kao i principu nemešanja u unutrašnje poslove (čl. 21).³⁵ Shodno navedenom, jasno je da aktivnosti država u vidu podržavanja, sponzorisanja i tolerisanja, kao ni organizovanja, instruiranja, inspirisanja, pomaganja i sl., nisu predmet normiranja, te tako norme koje bi tvorile materijalnopravnu bazu terorizmu kao institutu međunarodnog prava nisu čak ni u nastajanju. Ipak, i u okviru ovog Nacrta pokazano je da je svest o terorizmu kao fenomenu koji je više od jednostavnog transnacionalnog krivičnog dela, delu koje može dosegnuti nivo pretnje miru i bezbednosti i otvoriti vrata primeni prava na samoodbranu kao prava inherentnog suverenim državama, istaknuta u Preambuli. Razrada Konvencije ipak nije pratila ovaj *leitmotif*.

Stoga, očigledno je da materijalnopravna baza za inkriminaciju terorizma kao međunarodnog krivičnog dela postoji u jednom sasvim skućenom prostoru, pri čemu se čak može postaviti i pitanje celishodnosti uvođenja krivične odgovornosti kako je koncipirana u međunarodnom pravu ili se zadržati samo na građanskoj odgovornosti države.

Međunarodno krivično delo

Kada razmišljamo o međunarodnom krivičnom pravu i o pojmu međunarodnog krivičnog dela s osvrtom na terorizam, možemo rezonovati sledeći različite aspekte osnovnih pojmova i koncepata.

Kao što je konstatovano da nema definicije terorizma, tako se mora konstatovati i da nema ni definicije međunarodnog krivičnog dela, pa ni saglasja oko spiska međunarodnih krivičnih dela. Slično bi se moglo ustanoviti i u pogledu samog međunarodnog krivičnog prava. Stoga, ova pitanja su posebna, velika i izazovna tema sama po sebi. Za potrebe ovog rada ipak je neophodno usvojiti određene stavove u pogledu teme *in concreto*.

Definisanje u teoriji prati teorijska utemeljenja autora. Milenko Kreća, na primer, međunarodno krivično pravo određuje kao „sistem peremptornih normi opšteg međunarodnog prava koje za predmet imaju krivičnu odgovornost za inkriminisane radnje ili propuštanja”.³⁶ Ovome dodaje i konstatacije da je međunarodno krivično pravo krivično pravo međunarodne zajednice, te da su zaštitni objekt međunarodnog krivičnog prava vrednosti i interesi međunarodne zajednice kao celine. Aleksander Zahar i Goran Sluter jednostavno određuju međunarodno krivično pravo kao „krivično pravo međunarodne zajednice”,³⁷ a Krajer (*Criyer*), Frimen

³⁵ Tekst nacrta preuzet sa internet stranice www.ilsa.org.

³⁶ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2010, str. 595.

³⁷ Alexander Zahar, Goran Sluiter, *International Criminal Law*, Oxford, 2008, p. vii.

(Friman), Robinson i Vilmshurst (*Wilmshurst*) kao „onu oblast međunarodnog javnog prava koja se bavi delima nad kojima međunarodni krivični sudovi imaju jurisdikciju”.³⁸ Sličan, funkcionalistički pristup zastupa i Kitičesari (*Kittichaisaree*), određujući međunarodno krivično pravo kao pravo koje uređuje oblast međunarodnih krivičnih dela koja su pod nadležnošću međunarodnih krivičnih sudova.³⁹ Antonio Kaseze međunarodno krivično pravo određuje kao „skup međunarodnih pravila koja propisuju šta su to međunarodna krivična dela”,⁴⁰ a međunarodni zločin kao „kršenje međunarodnih pravila koja povlače individualnu krivičnu odgovornost pojedinaca (za razliku od odgovornosti država u čije ime pojedinci mogu da deluju kao njihovi organi)”.⁴¹ Sasvim drugačiju orijentaciju u definisanju međunarodnog krivičnog prava i međunarodnih krivičnih dela daju naši naučnici osnovne krivičnopravne orijentacije.⁴²

U pogledu kataloga međunarodnih krivičnih dela takođe postoje dileme. Nesporno je da su dela za koja je nadležan Međunarodni krivični sud klasična međunarodna krivična dela. No, i ona mogu menjati fizionomiju, što se vidi na primeru statuta *ad hoc* Tribunala. Pored ovog spiska često se govori i o „ostalim” međunarodnim krivičnim delima.⁴³ I zaista, razna su se dela pojavljivala u kandidaturi za status međunarodnih krivičnih dela, kako u neuspešnim nacrtima Kodeksa o zločinima protiv mira i bezbednosti, tako i u teoriji. U spisku tih „ostalih” dela uglavnom se navode terorizam, nedozvoljena trgovina narkoticima i psihotropnim supstancama, nedozvoljena trgovina oružjem, krijumčarenje nuklearnih i drugih smrtonosnih materija, pranje novca,⁴⁴ intervencija, pretnja agresijom, kolonijalna dominacija, aparthejd, sistematsko i masovno kršenje ljudskih prava, obuka, upotreba, finansiranje i treniranje plaćenika, teška oštećenja prirodnog okruženja,⁴⁵ kao i zločini protiv UN i osoblja ove organizacije.⁴⁶

Suštinsko pitanje naravno jeste pitanje kriterijuma na osnovu kojeg se odlučuje da li je određeno delo međunarodno krivično delo. Kriterijum koji je očigledno na snazi i na osnovu kojeg je sačinjen katalog dela kako u Statutu Međunarodnog krivičnog suda, tako i statutima *ad hoc* Tribunala,

³⁸ Robert Cryer, Hakan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmshurst, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, 2008, p. 2.

³⁹ Kriangsak Kittichaisaree, *International Criminal Law*, Oxford, 2001, p. 3.

⁴⁰ Antonio Kaseze, *Međunarodno krivično pravo*, op. cit., str. 17.

⁴¹ Ibid., p. 26.

⁴² Videti: Zoran Stojanović, *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2008; Milan Škulić, *Međunarodni krivični sud – nadležnost i postupak*, Beograd, 2005.

⁴³ Milenko Kreća, op. cit., str. 630; Robert Cryer, Hakan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmshurst, op. cit., pp. 281-298.

⁴⁴ Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, 2001, str. 246.

⁴⁵ „Nacrt Komisije UN za međunarodno pravo kodeksa o zločinima protiv mira i bezbednosti čovečanstva”, 1991.

⁴⁶ „Nacrt Komisije UN za međunarodno pravo kodeksa o zločinima protiv mira i bezbednosti čovečanstva”, 1996.

je kriterijum peremptornosti. I zaista, jedini pravi pravni kriterijum je pripadanje kategoriji kogentnih pravila, dok su svi ostali kriterijumi sporedni, bilo da su dodatni ili efemerni kriterijumi (kao npr. da li postoji ili ne postoji definicija, da li je poreklo iz opšteg ili ugovornog međunarodnog prava, da li je delo pogodno za banalizaciju i politizaciju i sl.).

Međunarodno krivično delo je inkriminatorski izraz peremptornih normi međunarodnog javnog prava, tj. peremptornih normi prava oružanih sukoba i prava ljudskih prava. Utemeljenje međunarodnog krivičnog dela kao peremptorne norme nije izvorno, već je izvedeno iz kvaliteta peremptornosti materijalno-pravnih normi koje tvore bazu definisanju međunarodnih krivičnih dela. Upravo zbog toga je i moguća promena fizionimije dela (misli se na razlike u katalogu međunarodnih krivičnih dela u aktuelnim statutima međunarodnih krivičnih sudova), a da se njihov status međunarodnih krivičnih dela ne naruši, niti da naruši bazičnu običajno-pravnu normu koja je u osnovi njihovog određenja.

Peremptornost, kao poseban kvalitet međunarodnih normi, svakako se odnosi prevashodno na norme koje uređuju ponašanje države. U silogizam, na ovom mestu, korisno je ubaciti stav iz Preambule Rimskog statuta, u kojem je konstatovano da je nadležnost Suda „nad najtežim zločinima priznatim od celokupne međunarodne zajednice“. Elementi ova dva stava, kao i elementi koji međunarodno krivično pravo pozicioniraju kao krivično pravo međunarodne zajednice, daju dobar oslonac za zaključivanje. U krajnjem ishodu svode se na pitanje subjektiviteta i institucionalne pozicije. Stoga, ako smo ranije utvrdili da norme kojima se definiše terorizam ne dejstvuju u formuli država–država, već u formuli država–pojedinaac, te da terorizam *per se* nije institut opšteg međunarodnog prava, tada kao zaključak dobijamo stav da terorizam nije međunarodno krivično delo.⁴⁷

Analizu je moguće vršiti sledeći normativnu utemeljenost i povezanost normi u sistemsku celinu. Na osnovu prethodno datog sumarnog pregleda normativnog okvira jasno je uočljivo da je terorizam u međunarodnom pravu tretiran prevashodno sa koordinirajućom funkcijom. Pored ove konstatacije, mora se ponoviti i već istaknuto stanovište da terorizam *per se* nije institut međunarodnog javnog prava. Norme međunarodnog javnog prava kojima se regulišu određena pitanja vezana za terorizam nisu peremptorne norme, te tako ne mogu ni biti materijalno-pravno utemeljenje terorizmu kao međunarodnom krivičnom delu. Utemeljenje takvog karaktera neminovno bi moralo imati svoj aspekt i u pogledu države, te kompozicije njenih prava/obaveza/odgovornosti u pogledu terorizma kao instituta međunarodnog prava, konkretno – da su određenim korpusom normi regulisana prava, obaveze i odgovornost države u pogledu terorizma *vis-a-vis* druge države ili drugog subjekta međunarodnog prava. Kao što je prikazano u pregledu međunarodno-pravne regulative, norme

⁴⁷ Za suprotno shvatanje videti: Antonio Cassese, "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, no. 5, 2006, pp. 933–958.

kojima bi se normirala aktivna uloga države u počinjenju terorizma nisu kreirane. Prepoznavanje ovog fenomena ostalo je na nivou osude u rezolucijama UN i kreiranju regionalnih koncepata, specifičnih u odnosu na univerzalni. Na univerzalnom nivou nije došlo do multilateralog saglasja po ovom pitanju. Stoga, uloga države je posredna i svodi se na obavezu legislacije – krivičnog dela, ekstradicije, azila, saradnje (na svim nivoima pravosudnog mehanizma). U tom aspektu ponašanja države, moguće je da radnje ili propusti državnih organa manifestuju aktivni odnos države prema terorizmu. U toj varijanti moguće bi bilo graditi odgovornost države po principima atribucije, ali unošenje države kao aktivnog elementa, bilo posredstvom *de iure* ili *de facto* predstavnika države – menja biće dela; u takvoj kompoziciji elemenata to delo više nije terorizam.

Pored ovog kriterijuma, u postupku analize potencijala terorizma za dobijanje statusa međunarodnog krivičnog dela moguće je primeniti i još neke rezone. Opravdanje za uvođenje terorizma kao posebnog dela u Statut Međunarodnog krivičnog suda postojalo bi samo ukoliko bi njime bilo obuhvaćeno ponašanje koje nije obuhvaćeno ostalim „tradicionalnim“ međunarodnim krivičnom delima. Gnusnost, brutalnost, masovnost, počinjenje u doba mira, organizovanost, politički element – sastavni su delovi zločina protiv čovečnosti. Po principima atribucije odgovornosti državi za radnje lica koje su *de facto* radnje države terorizam menja svoj karakter i prerasta u zločin protiv čovečnosti. Po shvatanju iznetom ovde, dakle, terorizam nestaje i kvalifikacija dela postaje zločin protiv čovečnosti, ukoliko je u pozadini stajala država svojom direktnom odgovornošću (za radnje svojih *de iure* organa i *de facto* organa tj. lica koja formalno nisu u državnoj službi, ali po nalogu države obavljaju određene radnje) ili indirektnom odgovornošću (odgovornost za radnje privatnih lica). No, teorija poznaje i nešto drugačije shvatanje relacije zločina protiv čovečnosti i terorizma. Npr., Marčelo di Filipo (*Marcelo Di Filippo*) smatra da bi terorizam trebalo uvrstiti kao oblik zločina protiv čovečnosti, smatrajući da se uklapa u sve elementa opšteg određenja ovog dela.⁴⁸ Ovo shvatanje vezuje za liberalno tumačenje prirode potencijalnih izvršilaca dela. Specifičnost zločina protiv čovečnosti prema čl. 7(2)(a) Rimskog statuta, kojim je propisano da zločin protiv čovečnosti podrazumeva ponašanje kojim se sprovodi politika države ili organizacije, pri čemu nije precizirano kako se ima shvatiti organizacija, Di Filipo smatra idealnom podlogom za uklapanje terorizma (posredstvom njegovih elaboriranih elemenata) u *chapeau* zločina protiv čovečnosti.⁴⁹ I zaista, ovo mišljenje nije usamljeno. Prilikom rada na Statutu Međunarodnog krivičnog suda, Alžir, Indija, Šri Lanka i Turska predložile su uvođenje terorizma u katalog Statuta kao oblik zločina protiv čovečnosti, tj. kao radnju izvršenja zločina protiv čovečnosti. Predlog je odbijen argumentacijom

⁴⁸ Marcelo Di Filippo, "Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition and Inclusion of Terrorism in the Category of International Crimes", *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, pp. 533-570.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 566.

da pravni opseg terorizma nije jasan, da bi otvaranje vrata terorizmu moglo dovesti do politizacije Suda, da neki oblici terorizma nisu intenziteta adekvatnog za aktiviranje mehanizma Suda, te da je procesuiranje i sankcionisanje terorista adekvatnije na nacionalnom nivou.⁵⁰

Usvajanje definicije agresije na Revizorskoj konferenciji u Kampali 2010. umnogome je važno i sa stanovišta terorizma. Međunarodna zajednica uspjela je da se dogovori oko definicije agresije, ali u pogledu terorizma i ovaj potencijalni trenutak uvođenja u kategorizaciju međunarodnih krivičnih dela ostao je propušten. Iako su sve okolnosti išle na ruku prilici da se terorizam izričito navede kao jedna od radnji izvršenja agresije, čime bi se mogao značajno olakšati problematični postupak primene principa atribucije odgovornosti, formulacija agresije koja je usvojena ostala je u duhu Rezolucije Generalne skupštine 3314 iz 1974. Stoga, kao akt agresije ima se smatrati, *inter alia*, slanje od strane ili u korist države naoružanih bandi, grupa, dobrovoljaca i plaćenika, koji protiv druge države preduzimaju aktivnosti takvog intenziteta da se mogu prepoznati kao agresija (stav g).⁵¹ Usvajanjem ovakvog određenja međunarodna zajednica jasno je odredila da se teroristički akti ne mogu smatrati aktima agresije, te ne mogu staviti u pogon ni reagovanje država na agresiju (pravo na samoodbranu, mere Saveta bezbednosti). Ipak, ostaje prostor da se bez upotrebe kvalifikacije „teroristička grupa“, već samo korišćenjem pojma „grupa“, tj. „akt grupa“ pristupi i sankcionisanju pred Međunarodnim sudom pravde. Argument da do uvođenja terorizma u Statut nije došlo zbog nedostatka definicije, zapravo bi trebalo razumeti kao potvrdu neophodnosti materijalnopravnog utemeljenja, pa makar i u vidu radnje izvršenja formiranog međunarodnog krivičnog dela.

Analizu potencijala za uvođenje terorizma u katalog međunarodnih krivičnih dela, tj. u Statut Međunarodnog krivičnog suda, možemo voditi i preko opredeljenja pravnog karaktera Statuta.⁵² Naime, u teoriji je otvoreno pitanje da li je Rimski statut po svojoj pravnoj prirodi materijalnopravnog, jurisdikcionog ili procesnopravnog karaktera. Drugim rečima, da li je cilj usvajanja Statuta bio kreiranje međunarodnih krivičnih dela izvorno, te se Statut izjednačava sa „zakonom“, ili je u pogledu dela praćen klasični katalog, u uobičajenoj pravnoj tehnici kodifikacije sa elementima progresivnog razvoja, a suštinski cilj i svrha Statuta ogledaju se u kreiranju jurisdikcije (nadležnosti) i procesnog mehanizma. Ukoliko ga prihvatimo kao „zakon“, tada bi njegov pravni karakter bio materijalnopravnog opredeljenja, a on ne bi predstavljao deo sistema međunarodnog javnog prava, već bi „visio“ po strani. U toj varijanti bilo bi zaista moguće uvoditi i nova dela,

⁵⁰ Antonio Cassese, „Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law“, *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 5, 2001, pp. 993-1001.

⁵¹ Rezolucija RC/Res. 6 - „The crime of aggression“, usvojena 11. juna 2010. na Revizorskoj konferenciji u Kampali.

⁵² Videti: Marko Milanovic, „Is the Rome Statute binding on Individuals? (And Why We Should Care)“, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, No. 1, 2011.

tj. davati status međunarodnih krivičnih dela svim transnacionalnim krivičnim delima.⁵³ U drugoj varijanti, prema kojoj Statut u pogledu redakcije zločina predstavlja i kodifikaciju i progresivni razvoj, te se naslanja na čitav spektar različitih izvora i vrsti normi (navedenih u čl. 21 „pravo koje se primenjuje“), jasno je da Statut predstavlja prevashodno instrument kojim se u međunarodnu zajednicu uvodi nova institucija, definiše se njena nadležnost (jurisdikcioni karakter Statuta), te daje procesnopravni aspekt rada Suda kojim se uređuje vođenje postupka. Takav pogled na Statut neminovno dovodi do zaključka da terorizam nema materijalnopravno utemeljenje na kojem bi međunarodno krivično delo terorizma bilo koncipirano.

Jedan od putokaza u rezonovanju može nas usmeriti ka posmatranju funkcije međunarodnog krivičnog prava, ka ciljevima koji se imaju postići preko ovog dela međunarodnog javnog prava. U zavisnosti od tog pristupa moguće je dodatno omekšavati ili pak dodatno zatvarati potencijal terorizma kao pojave i njegovog potencijala da potpadne pod jurisdikciju međunarodnog pravosuđa. Na primer, ukoliko funkciju međunarodnog krivičnog prava, u svetlu aktuelnih međunarodnih krivičnih sudova i dosadašnje prakse, posmatramo u kontekstu tranzicione pravde, jasno je da bi uspostavljanje nadležnosti bilo usmeravano samo na slučajeve dubokih sukoba ili problema kroz koje države prolaze i koji su tako krupnih posledica da razaraju celokupnu državu – kako njen pravni sistem, tako i socijalne norme i vrednosti.⁵⁴ Funkciju međunarodnog krivičnog prava, te Međunarodnog krivičnog suda, možemo posmatrati i čisto pozitivistički u svetlu člana 17, stav 1(d), prema kojem se postupanje Suda vezuje i za „važnost“ slučaja. Stoga, da bi neki teroristički akt bio aktuelan za procesuiranje pred međunarodnim krivičnim sudom potrebno bi bilo da zadovoljava i zahteve važnosti slučaja, zainteresovanosti međunarodne zajednice, kao i da svoju funkciju ostvaruje i u aspektu pomirenja sukobljenih strana.

Praksa međunarodnih krivičnih sudova pokazuje da je fokus na ponašanju države, odnosno radnjama onih pojedinaca koji manifestuju državu.⁵⁵ Teškoće u procesuiranju pojedinaca na unutrašnjem nivou nastaju u onim slučajevima u kojima bi država trebalo da sankcioniše samu sebe. Kao i opšte međunarodno javno pravo i međunarodno krivično pravo bavi se prevashodno državama. Kao što opšte međunarodno javno pravo koncept odgovornosti bazira na radnjama državnih organa, tako i međunarodno krivično pravo bazični koncept gradi na radnjama državnih organa.

⁵³ O pojmu transnacionalnog krivičnog dela videti: Neil Boister, „Transnational Criminal Law“?, *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 5, 2003, pp. 953–976; Miodrag Majić, *Primena međunarodnog krivičnog prava u nacionalnim pravnim sistemima*, Beograd, 2009, str. 36–48; Robert Cryer, Hakan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmshurst, op. cit., pp. 281–282.

⁵⁴ Jaya Ramji Nogales, „Designing Bespoke Transitional Justice: A Pluralist Process Approach“, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 32, Fall 2010, pp. 1–72.

⁵⁵ Praksa *ad hoc* Tribunala za bivšu Jugoslaviju, *ad hoc* Tribunala za Ruandu i dosadašnji rad Međunarodnog krivičnog suda pokazuju da se pred ovim telima prevashodno nalaze osobe iz državnog aparata, a ne bilo koji pojedinac.

No, evolucija međunarodnog krivičnog koncepta, borba – s jedne strane – da za strahote koje čini vlast ne stradaju samo građani plaćajući ogromne iznose ratnih odšteta, već i vladari lično, a s druge strane da osuda predstavnika države ne dovede do automatske odgovornosti država, kao i niz tehničkih pitanja i intimnih otpora izgradnji međunarodnog krivičnog prava doveli su do toga da ova oblast međunarodnog javnog prava bude deklarativno svedena na blanko pojedinca, ne vezujući ga direktno za državu. Indirektno, u definicijama međunarodnih krivičnih dela krije se materijalno sužavanje potencijala „običnog” pojedinca da počini gruba kršenja međunarodnih materijalnopравnih normi. Jer bi međunarodna zajednica po logici stvari trebalo da bude šokirana gnusnim zločinima koje počini njen član tj. država, a ne bilo koji pojedinac. Ukoliko bi temelje čovečanstva uzdrnavala svaka gnusna, morbidna ili zločinačka radnja bilo kog čoveka na svetu, onda bi trebalo iz korena promeniti sve relacije u odnosu država-pravo.

Zaključak

Sama okolnost postojanja pojave koja uznemiruje države i koja je transnacionalna po svom karakteru zahteva i reakciju od strane međunarodne zajednice. I ona zaista postoji, ali je izrazito gradativna. Međunarodni terorizam kao pojava, u svom faktičkom izrazu, može biti podržan ili čak i (pokriveno) počinjen od strane država. Međunarodna zajednica prepoznaje ove situacije na nivou rezolucija Generalne skupštine i Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Na nivou običajnog i ugovornog prava nije došlo do kreiranja normi koje bi pratile logiku rezolucija UN, s izuzetkom regionalnih ugovora. Na nivou univerzalnih ugovora postoje samo izvesni elementi koji aktivnost države stavljaju u kontekst sa počinjenjem terorističkih akata.

Različiti pristupi, različiti nivoi tumačenja i ukrštanja stavova koji su prikazani u analizi pitanja – da li terorizam ima potencijal za zadobijanje statusa međunarodnog krivičnog dela, dovode nas do odgovora koji takvu mogućnost jedinstveno odriče. Terorizam, iako ima potencijala, pa i realne potrebe da to bude, nije utemeljen na materijalnopравnim normama međunarodnog prava kao međunarodnopравni institut. Stoga, on u trenutnoj fazi razvoja ne može dobiti status međunarodnog krivičnog dela. Jedino mesto koje bi potencijalno mogao zauzeti je u vidu radnji izvršenja klasičnih međunarodnih krivičnih dela, u kojima bi morao da potpadne pod opšte određenje formiranih međunarodnih krivičnih dela, ili ispunjavanjem kriterijuma koje nameće međunarodno pravo za sticanje statusa međunarodnog krivičnog dela.

Bibliografija

1. Bassiouni, M. C., “Perspectives on International Terrorism”, in: Bassiouni, M.C. (ed.), *International Criminal Law: Sources, Subjects and Contents*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

2. Becker, T., *Terrorism and the State: Rethinking the Rules of State Responsibility*, Oxford and Portland Publishing, 2006.
3. Boister, N., "Transnational Criminal Law?", *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 5, 2003.
4. Cassese, A., *International Law*, Oxford, 2001.
5. Cassese, A., "Terrorism as an International Crime", in: Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, 2004.
6. Cassese, A., "Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law", *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 5, 2001.
7. Cassese, A., "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, no. 5, 2006.
8. Cryer, R., Friman, H., Robinson, D., Wilmschurst, E., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, 2008.
9. Dupuy, P.M., "State-Sponsors of Terrorism: Issues of International Responsibility", in: Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford and Portland Oregon, 2004.
10. Đurić-Atanasievski, K., „Uloga međunarodnog prava u suzbijanju terorizma”, *Srpska politička misao*, 4/2008.
11. Elagab, O.Y., Elagab, Y., *International Law Documents Relating to Terrorism*, London and New York, 2007.
12. Fassbender, B., "The UN Security Council and International Terrorism", in: Bianchi A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford and Portland, 2004.
13. Fillipo, M. Di, "Terrorist Crimes and International Co-operation: Critical Remarks on the Definition of Terrorism in the Category of International Crimes", *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008.
14. Fletcher, G.P., "The Indefinable Concept of Terrorism", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 5, 2006.
15. Gioia, A., "The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism", in: Nessi G., *International Cooperation in counter-terrorism: The United Nations and Regional Organizations in Fight against Terrorism*, Ashgate, 2006.
16. Higgins, R., Flory, M., *Terrorism and International Law*, London, 1997.
17. Kaseze, A., *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2005.
18. Kittichaisaree, K., *International Criminal Law*, Oxford, 2001.
19. Kreća, M., *Međunarodno javno pravo*, 2010.
20. Londras, F. de, "Terrorism as an international crime", in: Schabas W.A., Bernaz N., *Routledge Handbook of International Law*, Routledge, 2010.
21. Majić, M., *Primena međunarodnog krivičnog prava u nacionalnim pravnim sistemima*, Beograd, 2009.
22. Marschner, L., Olma, I., "The First Review Conference of the International Criminal Court", www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasportales/op_20101107_01.pdf.
23. Milanovic, M., "Is the Rome Statute binding on Individuals? (And Why We Should Care)", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 9, No. 1, 2011.

24. Milovanović, M., „Komentar konferencije o reviziji Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda”, *Pravo i društvo*, broj 1, 2011.
25. Nogales, J.R., “Designing Bespoke Transitional Justice: A Pluralist Process Approach”, *Michigan Journal of International Law*, Vol. 32, Fall 2010.
26. Paunović, M., „Međunarodnopravni osnovi za odgovor SAD na teroristički napad”, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, vol. 87, br. 1, 2001.
27. Robinson, P., “The Missing Crimes”, in: Cassese A., Gaeta P., Jones J.R.W.D. (ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Vol. I, Oxford, 2002.
28. Schabas, W. A., “The Kampala Review Conference: A Brief Assessment”, Internet, www.iccreviewconference.blogspot.com.
29. Shaw, M.N., *International Law*, Cambridge, 2003.
30. Stojanović, Z., *Međunarodno krivično pravo*, Beograd, 2008.
31. Sunga, L., *The Emerging System of International Criminal Law: Development in Codification and Implementation*, The Hague, 1997.
32. Škulić, M., *Međunarodni krivični sud – nadležnost i postupak*, Beograd, 2005.
33. Zahar, A., Sluiter, G, *International Criminal Law*, Oxford, 2008.

Tijana Šurlan, Ph.D.

ON THE CAPACITY OF TERRORISM TO OBTAIN THE STATUS OF INTERNATIONAL CRIME

ABSTRACT

Terrorism is deemed current regardless of the passage of time, thus an abundance of literature is devoted to the analysis of this phenomenon from different aspects. This paper presents the analysis of the capacity i.e. the possibility for terrorism, better known as a phenomenon and as a crime to be located within the legal notion of international crime. The tendency of defining international terrorism as a criminal act follows its emergence in the international law. So far, all defining attempts have been unsuccessful, inclusive of the latest where in parallel to defining aggression terrorism was to be introduced in the directory of international crimes. In the paper, the author presents the criteria used to reach conclusions, singling out one of them as a key – substantive preemptory norms of public international law that should make the foundation for defining terrorism as an international crime.

Key words: terrorism, UN resolutions, conventions, international criminal law, international crime, aggression, crimes against humanity.

UDK: 341.123.04+341.231.14
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 94–118
Pregledni članak
Primljen: 12. jul 2011.

Žaklina NOVIČIĆ, Anđela STOJANOVIĆ, Miloš JONČIĆ¹

Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava: struktura, mehanizmi i praksa

SAŽETAK

Predmet proučavanja ovog članka su savremena struktura, mehanizmi, praksa i perspektive Saveta UN za ljudska prava, pomoćnog organa Generalne skupštine UN, koji ima institucionalna ovlašćenja u vezi sa unapređenjem i zaštitom ljudskih prava. Posle uvodnog dela čiji je predmet formiranje Saveta nastalog iz Komisije UN za ljudska prava, daje se analiza njegove strukture, ciljeva, mandata i glavnih procedura u okviru mehanizama Ujedinjenih nacija za zaštitu ljudskih prava. U poslednjem odeljku ukazano je na određene kontroverzne događaje iz prošlosti i na aktuelni rad Saveta, što uključuje i opservacije u vezi sa primenom mehanizama za zaštitu ljudskih prava u praksi Saveta UN za ljudska prava.

Ključne reči: Savet UN za ljudska prava, univerzalni periodični pregled, specijalne procedure, savetodavni komitet, žalbeni postupak.

Uvodne napomene

Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava (*United Nations Human Rights Council*, u daljem tekstu: Savet) pomoćni je organ Generalne skupštine Ujedinjenih nacija i glavno telo u sistemu Ujedinjenih nacija (UN) posvećeno posebno ljudskim pravima. Savet je nastao 2006. godine preobražajem Komisije za ljudska prava (*United Nations Commission on Human Rights*; nadalje Komisija, formirana 1946), koja je bila pomoćni organ Ekonomsko-socijalnog saveta UN (*Economic and Social Council*, ECOSOC).

¹ Mr Žaklina Novičić, Anđela Stojanović i Miloš Jončić, istraživači Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Članak predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja istraživača na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, projekat br. OI179029, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu u periodu 2011–2014.

Zemlje članice Saveta, njih 47 (u Komisiji ih je bilo 52) biraju se u Generalnoj skupštini UN po principu podjednake zastupljenosti pet regionalnih grupa, na sledeći način: 13 iz afričke, 13 iz azijske, šest iz istočnoevropske, osam iz grupe latinoameričkih i karipskih zemalja i sedam iz grupe zapadnoevropskih i ostalih zemalja (u koje spada i SAD).

Do sada su u Savetu arapske zemlje iz afričke i azijske regionalne grupe, obično zemlje okupljene u Organizaciju islamske konferencije (OIK), imale uspeha u zajedničkom nastupu, delovanju u mehanizmima i glasanju u Savetu, posebno usmeravajući pažnju Svetske organizacije i svetske javnosti na stanje ljudskih prava u Palestini i ostalim okupiranim arapskim teritorijama.² Ovo pitanje čak je ušlo i u programsku agendu Saveta UN za ljudska prava iz 2007. Sa druge strane, zapadne zemlje na čelu sa SAD, kao i Izrael, zatim generalni sekretar UN i međunarodne nevladine organizacije za ljudska prava, kritikovali su Savet (kao i ranije Komisiju) zbog te „neproporcijalne fokusiranosti“ na Izrael. Savet je bio diskreditovan optužbama za *glasanje u bloku*, što dovodi i do situacije da se zemlje bloka međusobno štite od kritika u Savetu, i da se u njegovo članstvo biraju zemlje sa „nedostojnim praksama ljudskih prava“ (*human rights records*). Poslednji takav slučaj je krajem februara doveo do prijema u članstvo, a potom do suspenzije Libije iz članstva u Savetu, nakon čega su marta ove godine nastupile i drastične mere bombardovanja Libije, tj. vojna intervencija grupe zemalja okupljene oko NATO, pod mandatom Saveta bezbednosti UN, da uspostave „zonu zabrane letova“ (*no-fly zone*) i da preduzmu „sve neophodne mere za zaštitu civila“ u toj zemlji.³

Svrstavanje u saveze i glasačke koalicije, i konfrontiranje u stavovima prema kršenju ljudskih prava u, prvenstveno, izraelsko-arapskom sukobu, duboko su obeležili dosadašnje delovanje Saveta UN za ljudska prava. To je bio i jedan od osnovnih razloga za preobražaj Komisije u Savet i za prateću reformu njegove strukture i načina rada, kao i mehanizama zaštite ljudskih prava. Institucionalna reforma otvorila je mogućnost za određena unapređenja, a aktuelni događaji na međunarodnom planu sugerišu, čini se, i moguće promene u opisanim stavovima država i regionalnih grupa prema jednom od glavnih pitanja koja su obeležila njegov razvoj – stanju ljudskih prava u kontekstu arapsko-izraelskog sukoba.

U tekstu koji sledi, posle uvodnog dela koji se bavi nastankom Saveta iz Komisije UN za ljudska prava, njegovom strukturom, ciljevima i mandatom, dalje će biti analizirani glavni mehanizmi Saveta UN za zaštitu ljudskih prava. U završnom delu teksta biće istaknuti određeni kontroverzni

² Organizacija islamske konferencije (*Organization of the Islamic Conference* – OIC) okuplja 57 zemalja kojima je zajedničko to što im je islam državna, većinska ili manjinska religija. OIK predstavlja „kolektivni glas muslimanskog sveta“ i „obezbeđenja i zaštite interesa muslimana u svetu...“ (*About OIC*, Internet, <http://www.oic-oci.org/>). U najširem smislu, oko zemalja ove grupe okuplja se Pokret nesvrstanih, a često ih podržavaju i Rusija, Kina, Venecuela, itd.

³ “United Nations Security Council Resolution 1973 (2011)”, S/RES/1973 (2011), 17 March 2011.

događaji u dosadašnjem radu Saveta, i izvedena zapažanja o primeni mehanizama zaštite ljudskih prava u praksi Saveta UN za ljudska prava.

Nastanak, struktura, mandat i način rada Saveta UN za ljudska prava

Ukidanje Komisije i nastanak Saveta

Savet UN za ljudska prava nastao je reformom, tj. ukidanjem Komisije UN za ljudska prava stvorene 1946. godine u funkciji pomoćnog organa Ekonomsko-socijalnog saveta UN (ECOSOC), sa prvobitnim mandatom da uvede standarde međunarodnih ljudskih prava. Najvećim uspehom Komisije, između ostalih, smatra se i usvajanje Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948), kao i stvaranje obuhvatnog *tela* ugovora i deklaracija o ljudskim pravima.⁴ Komisija je vremenom, suočavajući se sa posebnim slučajevima kršenja ljudskih prava, razvila i sistem posebnih procedura za nadzor, kontrolu, analizu i izveštavanje o kršenjima ljudskih prava. Sa druge strane, Komisija je i žestoko kritikovana, najpre zbog toga što nije dovoljno i podjednaku pažnju posvećivala *svim* pojavama kršenja ljudskih prava u svetu, umesto što se posebno fokusirala na Izrael i njegovo postupanje sa Palestincima – tj. zbog selektivnosti, dvostrukih standarda, neobjektivnosti i sl. Pored toga, za više članica Komisije tvrdilo se da nemaju kredibilitet za članstvo u ovom organu za zaštitu ljudskih prava, s obzirom na sopstvenu praksu ljudskih prava. Komisiju i njenu „nesrazmernu preokupiranost“ kršenjem ljudskih prava Palestinca od strane Izraela, kritikovao je i tadašnji generalni sekretar UN Kofi Anan (*Kofi Annan*) koji je pozivao na posvećivanje jednake pažnje i kršenju ljudskih prava počinjenom od strane ostalih zemalja.⁵ Anan je i u martu 2005. godine zvanično izneo predlog za reformu Komisije i stvaranje Saveta UN za ljudska prava u sklopu sveobuhvatne reforme UN, u izveštaju pod nazivom „U većoj slobodi: ka razvoju, bezbednosti i ljudskim pravima za sve“.⁶ On je tada kao tri *stuba* ili osnove modernog sistema kolektivne bezbednosti UN apostrofirao: mir i bezbednost u svetu, ekonomsko-socijalni razvoj i ljudska prava.⁷ Septembra 2005. u Njujorku održan je Svetski samit UN radi preispitivanja napretka u ostvarenju „Milenijumske deklaracije“, i tada je završni dokument predvideo niz novih mandata za „jačanje“ UN i reformu

⁴ Pre svih, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966).

⁵ Kofi Annan, UN Secretary-General, SG/SM/10788, Department of Public Information, 8 December 2006, <http://www.un.org>. Kao ostale zemlje i mesta na kojima bi trebalo obratiti pažnju na stanje ljudskih prava, od strane kritičara Komisije kao i Saveta isticani su: Iran, Kina, Sirija, Severna Koreja, Zimbabve, Kambodža, Sudan, itd.

⁶ O široj reformi UN i posebno Saveta bezbednosti, videti više u: Duško Dimitrijević, *Reforma Saveta bezbednosti UN*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2009.

⁷ UN General Assembly, A/59/2005, 21.3.2005, „In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All“, Report of the Secretary-General for decision of Heads of States and Governments in September 2005, Internet, <http://www.un.org/largerfreedom/>.

Saveta bezbednosti i drugih struktura upravljanja, između ostalih i organa UN za zaštitu ljudskih prava – što se posebno odnosilo na stvaranje novog Saveta UN za ljudska prava. Sredinom marta 2006. Savet je formiran Rezolucijom 60/251 Generalne skupštine UN, a naredne godine je u okviru novog Saveta usvojena Rezolucija 5/1 kojom se dalje razrađuju njegov status u sistemu UN, kao i struktura i organizacija, principi i ciljevi, mandat i mehanizmi i, konačno, agenda i program rada Saveta UN za ljudska prava.⁸

Struktura, organizacija i način rada Saveta

Rezolucija 60/251 Generalne skupštine UN od 2006. i Rezolucija 5/1 Saveta UN za ljudska prava od 2007. predstavljaju osnivačke rezolucije i „paket“ za institucionalnu izgradnju Saveta UN za ljudska prava, koji je trebalo da nadomesti gubitak efikasnosti ili, kako je bilo navedeno, kredibiliteta i profesionalnosti Komisije, između ostalog i formiranjem sada nešto manjeg pomoćnog tela za zaštitu ljudskih prava koje će biti direktno odgovorno Generalnoj skupštini UN, tj. birano u njoj većinskom odlukom i tajnim glasanjem, a prema ranije navedenoj regionalnoj raspodeli mesta. Prvi izbori država članica Saveta održani su maja 2006, kada je izabrano 47 članica, umesto ranije 52 članice Komisije birane od strane ECOSOC.⁹ Mandat članice traje tri godine, uz mogućnost još jednog uzastopnog izbora. Članice Saveta trebalo bi da ispunjavaju najviše standarde zaštite ljudskih prava, a članstvo u Savetu može biti i suspendovano ako je članica tokom svog članstva izvršila masovne i sistematske povrede ljudskih prava.¹⁰

Sedište Saveta UN za ljudska prava nalazi se u Ženevi, gde se godišnje održi tri ili više sesija sa ukupno 10 ili više radnih nedelja. Komisija se ranije sastajala samo jednom godišnje sa oko šest nedelja rada, pa se i ovo produženje radnog vremena smatra poboljšanjem u Savetu u odnosu na njegovu preteču. Savet održava redovne i specijalne sesije (na zahtev bilo kojeg člana sa podrškom trećine članstva). Savet ima biro (*Bureau*), koji čine predsednik i četiri potpredsednika izabrani iz glavnih regionalnih grupa, sa trajanjem mandata od godinu dana. Biro se bavi proceduralnim i organizacionim pitanjima, a za administrativne usluge, odnosno kao sekretarijat Saveta, koristi kancelariju Komesara UN za ljudska prava.¹¹

⁸ "Human Rights Council Resolution adopted by the General Assembly 60/251", A/RES/60/251, United Nations General Assembly, Sixtieth session, Agenda items 46 and 120, 3 April 2006; "Institutional building of the United Nations Human Rights Council, Human Rights Council Resolution 5.1" of 18 June 2007; Internet: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>.

⁹ Ekonomsko-socijalni savet UN (*The Economic and Social Council - ECOSOC*) jedan je od šest glavnih organa UN odgovoran za koordinaciju ekonomsko-socijalne i srodnih delatnosti 14 specijalizovanih agencija UN, njenih funkcionalnih komisija i pet regionalnih komisija. ECOSOC obuhvata 54 zemlje članice. Internet: <http://www.un.org/en/ecosoc/>.

¹⁰ "UN General Assembly Resolution 60/251", par. 8.

¹¹ "HRC Resolution 5.1" of 18 June 2007, rules 8–14.

Kao rezultat sesija Saveta UN za ljudska prava objavljuju se rezolucije, deklaracije i ostali oblici saopštavanja stavova i odlučivanja različitih pravnih implikacija, kao što su preporuke, zaključci, sažeci diskusija i predsednička saopštenja. Institucionalni aranžman Saveta dopunjuju i *brifinzi* o planiranim rezolucijama i deklaracijama, predsednički *open-ended* informativni sastanci o rezolucijama i odlukama, itd. Savet održava i razne panele, debate, seminare, okrugle stolove i slično. Godišnje se obavezno održava barem jedan sastanak Saveta na visokom nivou. Jednom godišnje Savet direktno podnosi i izveštaj Generalnoj skupštini UN, a o svom radu dužan je da podnese izveštaj i u petogodišnjem roku. U Savetu UN za ljudska prava važe ista pravila procedure kao i za ostale glavne komitete Generalne skupštine UN.¹²

Status i mandat, principi i ciljevi Saveta

Kao organ koji spada pod jedan od tri *stuba* na kojima počiva sistem kolektivne bezbednosti UN (mir i bezbednost, razvoj i ljudska prava), odnosno kao pomoćni organ Generalne skupštine UN, Savet je odgovoran za unapređivanje univerzalnog poštovanja zaštite svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez diskriminacije bilo koje vrste, i na fer i jednak način. On se bavi stanjem ljudskih prava, uključujući i masovna i sistemska kršenja ljudskih prava, i daje preporuke Generalnoj skupštini UN. Kako se navodi u Rezoluciji 60/251, njegov cilj je „efikasna koordinacija i popularizacija“ (*mainstreaming*) ljudskih prava u okviru sistema UN.¹³

Rezolucije kojima se uvodi Savet navode da on doprinosi razvoju „mašinerije ljudskih prava“ i preko sledećih posebnih aktivnosti: (a) unapređenja edukacije i znanja o ljudskim pravima, usluga savetovanja, tehničke pomoći i izgradnje kapaciteta, u konsultacijama i uz saglasnost odnosne države članice; (b) delovanja u obliku foruma za dijalog o tematskim pitanjima ljudskih prava; (c) davanja preporuka Generalnoj skupštini UN za dalji razvoj međunarodnog prava u oblasti ljudskih prava; (d) unapređenja pune implementacije obaveza o ljudskim pravima koje su države članice preduzele u skladu sa ciljevima UN; (e) periodičnog univerzalnog pregleda poštovanja ljudskih prava (...), primene drugih procedura i mehanizama razvoja i zaštite ljudskih prava, (...) i unapređenja interaktivnog dijaloga država o ovim pitanjima; (f) doprinosa, kroz dijalog i saradnju, sprečavanju kršenja ljudskih prava i brzom odgovoru na vanredna stanja ljudskih prava.¹⁴

U određenju ciljeva Saveta UN za ljudska prava, osnivačke rezolucije pozivaju se na osnove i svrhe Povelje UN, prijateljske odnose među državama, jednaka prava svih i samoopredeljenje naroda, međunarodnu

¹² Ibidem, rules 1-2.

¹³ A/RES/60/251, paras 2-3.

¹⁴ Ibidem, par. 5.

saradnju, ljudska prava i fundamentalne slobode, (...); što znači, zasnivaju se na standardnim principima i programskim načelima Svetske organizacije.¹⁵ Kao najvažniji konkretni principi delovanja Saveta propisani su: univerzalnost ljudskih prava; nepristrasnost/objektivnost, neselektivnost, eliminacija dvostrukih standarda i politizacije (sa podsećanjem na opisano iskustvo Komisije); konstruktivni međunarodni dijalog i saradnja; poboljšanje, unapređenje i zaštita svih ljudskih prava (građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih, uključujući i pravo na razvoj). U Rezoluciji 60/251 i Rezoluciji 5/1 ističe se i značaj poštovanja nacionalnih i regionalnih posebnosti, tj. različitog istorijskog, kulturnog i verskog nasleđa, i tolerancije, poštovanja i slobode vere i ubeđenja, kao i dijaloga civilizacija, kultura i religija, i sl. Ističe se i potreba saradnje Saveta sa svim državama, regionalnim organizacijama, nevladinim organizacijama, verskim telima i medijima.¹⁶

U ostvarenju navedenih mandata, ciljeva i principa, Savet UN za zaštitu ljudskih prava sprovodi univerzalni periodični pregled ispunjenja obaveza o ljudskim pravima od strane država članica, kao i druge mehanizme i posebne procedure zaštite ljudskih prava: sistem specijalnih mandata, žalbenih procedura i stručnih savetovanja.

Mehanizmi Saveta UN za zaštitu ljudskih prava

Univerzalni periodični pregled

Jedan od segmenata mehanizama zaštite ljudskih prava u okviru Ujedinjenih nacija jeste i *univerzalni periodični pregled* (engl. *universal periodic review mechanism*) Saveta za ljudska prava (dalje: UPP) kao sastavni deo procedure zaštite ljudskih prava u okviru Saveta UN za ljudska prava. Uloga Saveta je: zakonodavna, jer obuhvata i mogućnost usvajanja tekstova međunarodnih dokumenata, koji zatim u vidu predloga idu pred Generalnu skupštinu UN; operativna, pošto podrazumeva rad na unapređenju ljudskih prava, pružanju tehničke pomoći, davanju preporuka, itd.; i na kraju, nadzorna - pri čemu je poslednja navedena uloga UPP verovatno i najznačajnija.¹⁷ Generalni sekretar UN Ban Ki Mun (*Ban Ki-moon*) tvrdio je da UPP „ima veliki potencijal za unapređenje i zaštitu ljudskih prava u najmračnijim uglovima sveta”.¹⁸

¹⁵ U vezi sa navođenjem principa i ciljeva delovanja Saveta bilo bi neophodno podsetiti se i ostalih standardnih instrumenata ljudskih prava: Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948), Bečke deklaracije i programa akcije (1993), kao i međunarodnih paktova o građanskim i političkim, i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966).

¹⁶ "HRC Resolution 5.1" of 18 June 2007, Agenda and Framework for the Programme Work (V).

¹⁷ Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 965.

¹⁸ Citat preuzet sa Internet sajta Saveta UN za ljudska prava: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx>.

Pojam, nastanak i ciljevi UPP

UPP je jedinstveni proces koji obuhvata reviziju i evidenciju o stanju ljudskih prava u 192 države članice UN, jednom u četiri godine. UPP je značajna novina u Savetu, koja svim državama daje mogućnost da se izjasne koje su aktivnosti preduzele na poboljšanje ljudskih prava, i mogućnost da prevaziđu probleme trenutnog stanja ljudskih prava i ispune svoje obaveze u ovoj oblasti. UPP je nastao Rezolucijom 60/251 Generalne skupštine UN od 2006. godine, kojom je i formiran Savet za ljudska prava, a zamišljen je kao proces saradnje koji će do kraja 2011. stvoriti evidenciju o stanju ljudskih prava u svakoj državi članici UN. Trenutno ne postoji drugi univerzalni mehanizam ove vrste. UPP je jedan od ključnih elemenata u radu novog Saveta, a koji države podseća na odgovornost da u potpunosti poštuju i sprovode sva ljudska prava i osnovne slobode. Krajnji cilj ovog novog mehanizma je poboljšanje stanja ljudskih prava u svim zemljama. UPP takođe uključuje i razmenu najboljih praktičnih rešenja u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava širom sveta.

Krajnji cilj UPP trebalo bi da bude poboljšanje stanja ljudskih prava u svim zemljama sa značajnim posledicama za ljude širom sveta. Univerzalni periodični pregled trebalo bi da podstakne, pruži podršku i proširi unapređenje i zaštitu ljudskih prava na terenu. Da bi se ovo postiglo, UPP podrazumeva procenu država o stanju ljudskih prava, kao i evidenciju i rešavanje eventualnih kršenja ljudskih prava gde god se pojave. Cilj UPP takođe je i da pruži tehničku pomoć državama i poboljša njihovu sposobnost da se efikasno bave ljudskim pravima i da dele najbolja rešenja u oblasti ljudskih prava.

Sve države članice UN podnosiće izveštaje na svake četiri godine, dok će se izveštaji iz 48 država razmatrati svake godine. Izveštaji 47 članova Saveta ispituju se za vreme trajanja mandata u članstvu. Savet UN za ljudska prava je 21. septembra 2007. usvojio detaljni kalendar redosleda po kojem će države članice UN podnositi svoje izveštaje univerzalnoj periodičnoj kontroli. Prvi četvorogodišnji ciklus biće obavljen u periodu 2008–2011. Kritike i mišljenja biće izneti tokom zasedanja Radne grupe UPP, koja će se sastajati tri puta godišnje. Kritike i mišljenja iznosi Radna grupa UPP koja se sastoji od 47 članova Saveta, ali sve članice UN mogu da učestvuju u diskusiji, tj. dijalogu sa državama koje su trenutno u postupku kontrole. Svaka država vrši UPP uz pomoć grupe od tri države, poznate kao „trojka” ili „trojke”, koje služe kao izvestioci. Izbor „trojki” za svaku državu pojedinačno vrši se uz pomoć žreba. Izbor se obavlja na svakoj sesiji Radne grupe i to uvek samo za sledeću sesiju.

Reforma UPP

UPP je predstavljen kao glavna inovacija čitave reforme Saveta UN za ljudska prava. Koristeći ovaj novi mehanizam, Savet će razmatrati ostvarivanje ljudskih prava i obaveza od strane svih država članica Ujedinjenih nacija. Cilj mehanizma je da nadomesti ono što se smatra nedostatkom objektivnosti i

nepristrasnosti bivše Komisije u odnosima sa zemljom koja se posmatra, tj. čije se stanje ljudskih prava kontroliše. Predlog da Komisija bude sačinjena od eksperata nije usvojen, Komisija je bila pre svega političko telo, što je i stvorilo najveći broj konfrontacija i zamerki na njen rad.¹⁹

Od više različitih predloženih modela, dva su prihvaćena kao moguća konačna rešenja u radu Radne grupe za izgradnju institucija. Po prvom modelu UPP bi sprovodila dva manja radna tela (grupe), od kojih se svako sastoji od polovine država članica Saveta. Drugi model bio je „plenarni“, i po njemu bi se revizija obavljala na plenarnoj sednici Saveta, uz mogućnost da sam rad na sednici bude olakšan i ubrzan učešćem „grupe prijatelja ili članova regije“ u kojoj se dotična država nalazi.²⁰ Konačna verzija je kompromis po kojem se proces UPP okončava pred svim članovima Saveta prilikom usvajanja „konačnog izveštaja“ na plenarnoj sednici, ali tek nakon rada na sednici Radne grupe i pripreme njenog izveštaja.

Dokumenti na osnovu kojih se vrši UPP

Pravni instrumenti koji predstavljaju osnovu za UPP su: Povelja Ujedinjenih nacija;²¹ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima; ostali instrumenti o ljudskim pravima kojima je određena država pristupila; dobrovoljno data obećanja i obaveze preuzete od strane države, uključujući i one koje su preuzete prilikom predstavljanja kandidature na izborima za Savet za ljudska prava.²² Kada govorimo o dokumentaciji na osnovu koje se formira mišljenje Radne grupe o stanju u određenoj državi, to su primarno informacije koje je pripremila sama ta država, a koje predstavljaju nacionalni izveštaj sastavljen na osnovu opštih smernica usvojenih od strane Saveta, kao i sve ostale informacije koje se smatraju relevantnim.²³ Države se podstiču da pripreme informacije putem opsežnog konsultativnog procesa na nacionalnom nivou, sa svim relevantnim zainteresovanim stranama. Radna grupa koristi i kompilaciju dokumenata koju je pripremila Kancelarija visokog komesara za ljudska prava

¹⁹ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 91.

²⁰ Felice D. Gaer, „A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System“, *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2007, p. 134.

²¹ Povelja UN sadrži odredbe o fundamentalnim ljudskim pravima. Član 55 Povelje glasi: „U cilju stvaranja uslova stabilnosti i blagostanja koji su neophodni za miroljubive i prijateljske odnose među nacijama, zasnovane na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda, UN rade na unapređenju: 1) povećanja životnog standarda, punog zaposlenja i uslova za ekonomski i socijalni napredak i razvoj; 2) rešavanja međunarodnih ekonomskih, socijalnih, zdravstvenih i srodnih problema, i međunarodne kulturne i prosvetne saradnje; 3) sveopšteg poštovanja i uvažavanja ljudskih prava kao i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru.

²² *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, Resolution 5/1 of 18 June 2007, op. cit.

²³ Claire Callejon, „Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence“, *Human Rights Law Review*, Vol. 8, No. 2, 2008, p. 335.

na osnovu informacija sadržanih u izveštajima ugovornih tela, specijalnih procedura, uključujući zapažanja i komentare od strane države, i ostalih relevantnih zvaničnih dokumenata Ujedinjenih nacija. Zatim se koriste verodostojne i pouzdane informacije drugih relevantnih aktera. Kancelarija visokog komesara za ljudska prava priprema sažetak svih tih informacija. Ti dokumenti koje priprema Kancelarija visokog komesara za ljudska prava trebalo bi da budu razrađeni na osnovu strukture opštih smernica koje je usvojio Savet, a na osnovu informacija koje je pripremila država. I pisane prezentacije države i pregledi (rezime) koje je pripremila Kancelarija visokog komesara za ljudska prava trebalo bi da budu spremni šest nedelja pre pregleda od strane Radne grupe, kako bi se obezbedila distribucija dokumenata na svih šest zvaničnih jezika Ujedinjenih nacija.

Postupak „kontrole” u UPP

U skladu sa Rezolucijom Generalne skupštine 60/251, metod rada trebalo bi da bude transparentan, nepristrasan, pravičan, fer, pragmatičan, da dovede do jasnoće, predvidljivosti i inkluzivnosti. Metodi rada, kako je to naznačeno prilikom formiranja institucija Saveta UN za ljudska prava, takođe mogu vremenom biti ažurirani i prilagođivani.²⁴ Pregled će biti sproveden u jednoj jedinstvenoj Radnoj grupi, kojom predsedava predsednik Saveta, a u čijem se sastavu nalazi 47 država članica Saveta. Svaka država članica odlučuje o sastavu svoje delegacije. Posmatrana država može učestvovati u „kontroli”, uključujući se u interaktivni dijalog koji predstavlja osnov rada u Radnoj grupi, odnosno osnovni vid saradnje učesnika u UPP. Takođe, ostale relevantne zainteresovane strane mogu prisustvovati „kontroli” u Radnoj grupi.²⁵ Grupa od tri izvestioca, izabrana na osnovu žreba među članovima Saveta i iz različitih regionalnih grupa, tzv. „trojka”, formira se kako bi olakšala svaku kontrolu i pripremu izveštaja radne grupe. Uloga Kancelarije visokog komesara UN za ljudska prava ovde dolazi do izražaja, naime – ona pruža neophodnu stručnu pomoć podnosiocima izveštaja, odnosno državi koja je pod „kontrolom”. Sama država može zahtevati da jedan od izvestilaca bude iz njene regionalne grupe, a može i da zatraži zamenu izvestioca, ali samo jednog.

Rad u okviru Radne grupe UPP

U okviru Radne grupe vodi se dijalog između države u pitanju i Radne grupe, koju čine predstavnici 47 članica Saveta, uz učešće ostalih zainteresovanih strana. Sam pregled u okviru Radne grupe ne može trajati duže od tri sata, ali još sat vremena ostavljeno je za raspravu na plenarnoj sednici Saveta. Tokom sednice Radne grupe, pola sata ostavljeno je da se

²⁴ *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, Resolution 5/1 of 18 June 2007, op. cit.

²⁵ Druge države članice Saveta UN za ljudska prava, nevladine organizacije, države posmatrači, kao i ostali relevantni subjekti u oblasti ljudskih prava.

usvoji svaki od „izveštaja” za države koje su predviđene kao podnosioci izveštaja na toj sednici. Znači, na sednici Radne grupe omogućeno je po pola sata za usvajanje izveštaja svake države koja je „pod kontrolom”. Tek 48 sati nakon što država podnese izveštaj počinje usvajanje, prihvatanje „izveštaja o ishodu” ili „konačnog izveštaja”, što je adekvatniji termin. Ispitivana država ima mogućnost da iznese preliminarni komentar na usvojene preporuke i da izabere da li će ih prihvatiti ili odbaciti. Bilo da ih prihvati ili odbaci, preporuke ulaze u izveštaj koji ide na plenarnu sednicu Saveta. Nakon što je izveštaj usvojen, u naredne dve nedelje od tog momenta moguće su modifikacije na samim izjavama država datim tokom čitave procedure usvajanja izveštaja. Sadržaj izveštaja obuhvata zbornik dokumenata nastalih tokom procesa kontrole, zatim zaključke i/ili preporuke, kao i eventualne izveštaje o dobrovoljno prihvaćenim obavezama odnosno države. Kako je mehanizam UPP kooperativan – zasnovan na saradnji svih relevantnih institucija i zainteresovanih strana, tako se i „konačni izveštaj” može sastojati iz nekoliko segmenata, pri čemu bi jedan trebalo da bude procena – na objektivan i transparentan način – utvrđenog stanja ljudskih prava u toj konkretnoj državi, uključujući i pozitivne pomake kao i izazove sa kojima se suočava ispitivana zemlja.

Usvajanje „konačnog izveštaja” na plenarnoj sednici

Tokom plenarne sednice Saveta UN za ljudska prava, država čije se stanje ljudskih prava ispituje može da odgovori na pitanja i probleme koji nisu dovoljno razmatrani u toku rada Radne grupe, kao i da odgovori na preporuke koje su podnete od strane drugih država tokom prethodnog rada u Radnoj grupi. Na plenarnoj sednici takođe je ostavljeno određeno vreme za članove Saveta UN za ljudska prava i posmatrače koji žele da iskažu svoj stav i mišljenje o izveštaju. Tom prilikom predviđeno je i vreme za nevladine organizacije i druge aktere da daju opšte komentare. Zemlja koja je pod kontrolom trebalo bi da u potpunosti bude uključena u formiranje „konačnog izveštaja” koji ide na usvajanje na plenarnoj sednici Saveta. Pre usvajanja „izveštaja” na plenarnoj sednici Saveta, državi čiji se izveštaj usvaja trebalo bi da bude ponuđena mogućnost da odgovori na primedbe i pitanja na koja su ukazale druge države u toku interaktivnog dijaloga. Ostale relevantne zainteresovane strane, visoki komesar za ljudska prava, nevladine organizacije, takođe će imati priliku da daju opšte komentare pre usvajanja „konačnog izveštaja” na plenarnoj sednici. Preporuke koje država prihvati biće konstatovane kao takve, dok će ostale preporuke tj. one koje država ne prihvati, zajedno sa komentarima države na njih, biti zabeležene. Obe grupe preporuka, i one koje su prihvaćene kao i one koje su još pod znakom pitanja, biće priključene „konačnom izveštaju” i date Savetu na razmatranje na plenarnoj sednici.

Rezultat i cilj „konačnog izveštaja”

„Konačni izveštaj” prevashodno bi trebalo da bude implementiran od strane države i po potrebi ostalih relevantnih aktera. Implementacija

podrazumeva da se preporuke i predlozi iz izveštaja usvoje u što većoj meri i unesu u zakonske i podzakonske propise u državama na koje se konačni izveštaj i odnosi. Naknadna kontrola koja će biti sprovedena trebalo bi da se usredsredi, između ostalog, na sprovođenje i primenu preporuka iz prethodnog izveštaja. Savet UN za ljudska prava trebalo bi da stavi tačku na ovaj proces prihvatanjem „izveštaja” na svom plenarnom zasjedanju posvećenom univerzalnom periodičnom pregledu. Prilikom razmatranja izveštaja UPP, Savet odlučuje da li je neophodno neko specifično (dodatno) praćenje i kada će se, ukoliko je neophodno, ono izvršiti. Ukoliko država ne želi da saraduje, ne podnosi izveštaj univerzalnoj periodičnoj kontroli ili pak ne preduzima aktivnosti da primeni odredbe iz preporuka, Savet će se pozabaviti tim pitanjem; naravno, najpre će iscrpiti sve pokušaje da podstakne državu na saradnju, pa će tek potom razmotriti i ostale mogućnosti kao što je i eventualno isključenje iz Saveta, ili druge mere koje ima na raspolaganju.

Na kraju, može se reći da je UPP jedinstven proces, koji obuhvata reviziju i evidenciju o stanju ljudskih prava u svih 192 države članice UN. Trenutno, u sistemu UN niti van njega ne postoji nijedan drugi univerzalni mehanizam ove vrste. Rezultat čitavog ovog procesa je „konačni izveštaj” koji bi trebalo da doprinese unapređenju stanja ljudskih prava u državi koja je u pitanju, ali i kroz sveobuhvatni postupak koji, kao što smo videli, obuhvata izveštaje svih članica UN – da doprinese unapređenju stanja ljudskih prava na globalnom nivou.

Savetodavni komitet Saveta UN za ljudska prava

U okviru institucionalnog paketa iz 2007. godine, Savet UN za ljudska prava uveo je novo pomoćno telo umesto bivšeg Potkomiteta za unapređenje i zaštitu ljudskih prava – Savetodavni komitet Saveta UN za ljudska prava. On se sastoji od 18 eksperata, izabranih na osnovu ličnih kvaliteta i rada u oblasti zaštite ljudskih prava. Savetodavni komitet predstavlja „trust mozgova” Saveta UN za ljudska prava. Sve članice UN mogu da predlože ili, pak, da podrže nekog kandidata iz svog regiona. Prilikom izbora kandidata države bi trebalo da se posavetuju sa organizacijama koje se bave ljudskim pravima ili civilnim društvom. Tehnički i objektivni uslovi za izbor određeni su na šestoj sednici (prva sednica drugog ciklusa) Saveta za ljudska prava. Kandidati bi trebalo da budu priznate stručnosti i iskustva u oblasti ljudskih prava, visokih moralnih kvaliteta, nezavisnosti i nepristrasnosti.²⁶ Lica koja se u vladi ili drugoj organizaciji nalaze na pozicijama koje mogu da dovedu do sukoba interesa sa odgovornostima svojstvenim mandatu u Savetodavnom komitetu, moraju biti isključena. Savet UN za ljudska prava bira članove

²⁶ *Human Rights Council Decision 6/102, Follow-up to Human Rights Council resolution 5/1, 27 September 2007, Internet: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/decisions/A_HRC_DEC_6_102.pdf, 20/02/2011.*

Savetodavnog komiteta tajnim glasanjem, sa liste kandidata čija su imena prikazana u skladu sa dogovorenim pravilima.²⁷ Lista kandidata trebalo bi da bude zaključena najmanje dva meseca pre izbora članova. Sekretarijat mora da pripremi listu kandidata sa svim relevantnim podacima i informacijama bar mesec dana pre izbora. Lista se dostavlja državama članicama, ali i javnosti. Kao i u drugim telima UN, i ovde je pravilna geografska raspodela veoma važna.²⁸ Članovi se biraju na period od tri godine, uz mogućnost samo jednog ponovnog izbora.

Funkcija Savetodavnog komiteta jeste da obezbedi ekspertska mišljenja o različitim pitanjima i problemima na koje Savet nailazi u svom radu, na način i u formi koju zahteva Savet, fokusirajući se uglavnom na studije i naučno-istraživačke baze. Takva ekspertiza izvodi se samo na zahtev, u skladu sa rezolucijama i pod vođstvom Saveta UN za ljudska prava. Rad Savetodavnog komiteta trebalo bi da bude orijentisan na implementaciju, a svoje savete trebalo bi da usmeri na tematska pitanja koja su u mandatu Saveta, tj. na zaštitu i unapređenje ljudskih prava.

Savetodavni komitet ne donosi rezolucije ili odluke. On može da predloži neko drugo rešenje u vezi sa konkretnom situacijom koju razmatra Savet, zatim da daje predloge za dalje poboljšanje proceduralne efikasnosti Saveta, kao i da vrši dalja istraživanja u okviru aktivnosti Saveta. Savet donosi posebne smernice za Savetodavni komitet i razmatra sve ili neke od delova tih uputstava, ako to smatra potrebnim.

Savetodavni komitet sastaje se dva puta godišnje na sednicama koje traju najviše deset radnih dana. Moguća je i dodatna sednica uz saglasnost Saveta. Savet može da od Savetodavnog komiteta traži da neke poslove, koji se inače kolektivno obavljaju, izvrši u manjim grupama ili individualno. Savetodavni komitet ne obrazuje pomoćne organe, osim ako ga Savet ne ovlasti da to uradi. U obavljanju svog mandata, Savetodavni komitet bi trebalo da uspostavi interakciju sa državama, nacionalnim institucijama za ljudska prava, nevladinim organizacijama i ostalim subjektima civilnog društva. Komitet odluke uglavnom donosi bez glasanja, osim ako neki od članova ne zahteva da se određeno pitanje stavi na glasanje.

Mehanizam specijalnih procedura

Termin „specijalne procedure“ razvio se u okviru prakse ranije Komisije za ljudska prava, i njime se opisuje niz postupaka koji su zadržani i u okviru novog Saveta UN. Specijalnim procedurama unapređuju se i štite ljudska prava i sprečavaju moguće povrede ljudskih prava, bilo u vezi sa određenim oblastima, odnosno određenim ljudskim pravima (tematske),

²⁷ Human Rights Council resolution 5/1 of 18 June 2007.

²⁸ U ovom telu regionalna zastupljenost izgleda ovako: afričke države – pet, azijske države – pet, istočnoevropske – dve, latinskoameričke i karipske – tri, i zapadnoevropske države – tri.

bilo radi ispitivanja celokupnog stanja ljudskih prava u pojedinim zemljama (procedure organizovane za pojedine zemlje). Pojmom „specijalne procedure“ obuhvaćeni su bilo pojedinačni nosilac mandata, koji se onda naziva „specijalni izvestilac“ ili „nezavisni ekspert“, bilo radna grupa, koja se onda obično sastoji od pet nezavisnih eksperata, i tada se naziva „specijalni predstavnik generalnog sekretara“ ili „predstavnik generalnog sekretara“.²⁹ Ovi termini mogu donekle varirati, međutim ne postoje bitne razlike u njihovim odgovornostima i metodima rada.³⁰

Sve do juna 2006. većina mandata bila je formirana na inicijativu bivše Komisije UN za ljudska prava. Rezolucijom 60/251 Generalne skupštine UN iz 2006. kojom je osnovan Savet, on se poziva da „tamo gde je to potrebno unapredi i racionalizuje sve mandate, mehanizme, funkcije i odgovornosti kako bi se održao sistem specijalnih procedura, saveta eksperata, kao i žalbeni postupak“.³¹ Pokazalo se da specijalne procedure predstavljaju mehanizam koji mora biti očuvan, međutim bilo je potrebno ispraviti izvesne njegove nedostatke.³² Rezolucija 5/1 Saveta UN za ljudska prava iz 2007. godine sadrži odredbe o načinu izbora nosilaca mandata, kao i o racionalizaciji svih mandata specijalnih procedura. Reforma je bila neophodna pošto je Komisija počela da se udaljava od konfrontacionog pristupa, pa je tako sa 26 specijalnih procedura organizovanih u državama tokom 1998. godine, taj broj 2006. opao na samo 13.³³

Na dvanaestom godišnjem sastanku specijalnih procedura 2005. formiran je njihov Koordinacioni komitet, čija je osnovna funkcija pomoć i omogućavanje koordinacije između nosilaca mandata, kao i između njih i Kancelarije visokog komesara UN za ljudska prava, i uopšte koordinacije u okviru sistema zaštite ljudskih prava UN. Koordinacioni komitet je, takođe, igrao i aktivnu ulogu u procesu preispitivanja pojedinih mandata. Na petnaestom godišnjem sastanku specijalnih procedura 2008. godine, usvojen je Priručnik operacija specijalnih procedura Saveta za ljudska prava, koji je inače prvi put sačinjen 1999, ali su bili neophodni njegova revizija i ažuriranje. Priručnik predstavlja vodič kroz metode rada nosilaca mandata specijalnih procedura. Međutim, 2007. godine doneta Rezolucija 5/2 Saveta sadrži pravila postupanja u okviru specijalnih procedura, iako su nosioci mandata već bili razvili pomenuti priručnik o operacijama

²⁹ Iako se termin „specijalne procedure“ odnosi na niz postupaka, dakle terminološki deluje kao da ne može biti reč o posebnom organu, specijalne procedure se u praksi shvataju, tj. imaju funkciju organa Saveta UN za ljudska prava, čiji se ovakvi različiti nosioci mandata redovno sastaju.

³⁰ *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, Human Rights Council, August 2008, par. 6, Internet: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>, 14/04/2011.

³¹ *UN General Assembly Resolution 60/251*, op. cit., par. 6.

³² Patrizia Scannella and Peter Splinter, “The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled”, *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2007, p. 45.

³³ Jeroen Gutter, “Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead”, *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2007, p. 104.

specijalnih procedura Saveta. U tom pogledu, nužnost usvajanja Rezolucije 5/2 bila je diskutabilna, pa se može reći da je ona rezultat pokušaja pojedinih zemalja da unošenjem određenih odredbi u Rezoluciju 5/2 ograniče nezavisnost i slobodu nosilaca mandata, na primer putem odredbe kojom se podnošenje urgentnog obraćanja uslovljava iscrpljivanjem domaćih pravnih lekova što je, ipak, konačno povučeno iz teksta Rezolucije 5/2 Saveta UN za ljudska prava.³⁴

Vrste i funkcije specijalnih procedura

Postoje dve osnovne vrste specijalnih procedura: tematske, i procedure organizovane u pojedinim zemljama. Uloga nosilaca mandata jeste preduzimanje svih neophodnih mera kako bi se obezbedio nadzor i brz odgovor na optužbe u vezi sa kršenjem ljudskih prava, protiv pojedinaca, grupa, u pojedinoj zemlji ili globalno.³⁵ U principu, tematske procedure formiraju se u određenim oblastima zaštite ljudskih prava (npr. radna grupa o proizvoljnom pritvoru, specijalni izvestilac o pravu na obrazovanje, specijalni izvestilac o slobodi vere ili ubeđenja, itd.). Trenutno postoje 33 tematska mandata. Kada je reč o specijalnim procedurama koje se organizuju u pojedinim zemljama, u tom slučaju se razmatra stanje svih ljudskih prava u pojedinoj zemlji. Trenutno postoji osam specijalnih procedura organizovanih za pojedine zemlje.³⁶

Jedna od osnovnih funkcija nosioca mandata jeste ispitivanje i analiza relevantnog tematskog pitanja ili stanja ljudskih prava u pojedinoj zemlji, uključujući i preduzimanje misija na licu mesta. Takođe, važna funkcija jeste savetovanje vlada i ostalih relevantnih aktera o konkretnim merama koje bi trebalo da preduzmu. Nosioci mandata u okviru specijalnih procedura savetuju i organe Ujedinjenih nacija, pogotovo Savet UN za ljudska prava, kao i međunarodnu zajednicu uopšte o merama koje bi trebalo preduzeti kako bi se rešile određene situacije i problemi. U ovom smislu nosioci mandata imaju ulogu obezbeđivanja „ranog upozoravanja“, preduzimanja preventivnih mera, kao i zaštite žrtava povreda ljudskih prava kroz različite mere, kao što je zahtev za hitnim akcijama od strane relevantnih država i pozivanje država da odgovore na optužbe u vezi sa kršenjem ljudskih prava.³⁷

³⁴ Claire Callejon, "Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence", *Human Rights Law Review*, op. cit., p. 327.

³⁵ *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, op. cit., par. 4.

³⁶ To su: 1) nezavisni ekspert o stanju ljudskih prava u Burundiju; 2) specijalni izvestilac o stanju ljudskih prava u Kambodži; 3) specijalni izvestilac o stanju ljudskih prava u Demokratskoj Narodnoj Republici Koreji; 4) nezavisni ekspert o stanju ljudskih prava na Haitiju; 5) specijalni izvestilac o stanju ljudskih prava u Mjanmaru; 6) specijalni izvestilac o stanju ljudskih prava na palestinskim teritorijama okupiranim od 1967. godine; 7) nezavisni ekspert o stanju ljudskih prava u Somaliji; i 8) nezavisni ekspert o stanju ljudskih prava u Sudanu (*Special Procedures assumed by the Human Rights Council – Country mandates*, Internet, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries.htm>, 14/04/2011).

³⁷ *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, op. cit., par. 5.

Izbor i status nosilaca mandata specijalnih procedura

Izbor nosilaca mandata specijalnih procedura regulisan je Rezolucijom 5/1, kojom se predviđa opšti kriterijum izbora: prema stručnosti, iskustvu u oblasti mandata koji je u pitanju, nezavisnosti, nepristrasnosti, ličnom integritetu i objektivnosti.³⁸ Kao subjekti koji mogu nominovati nosioce mandata navedene su vlade država, regionalne grupe koje funkcionišu u okviru sistema UN za zaštitu ljudskih prava, međunarodne organizacije ili njihove kancelarije, nevladine organizacije, ostala tela za zaštitu ljudskih prava i najzad, moguće su i individualne nominacije.³⁹ Nosioci mandata služe u ličnom svojstvu, dakle ne predstavljaju deo osoblja UN. Mandat tematskih procedura traje tri godine, dok mandat za pojedine zemlje traje godinu dana, s tim što ne može trajati duže od šest godina (tj. u slučaju tematskih procedura dva izbora od po tri godine).

Metodi rada nosilaca mandata

U skladu sa Priručnikom operacija specijalnih procedura Saveta UN za ljudska prava, nosioci mandata dužni su da uzmu u obzir sve dostupne izvore informacija koje smatraju relevantnim, a postupak prikupljanja informacija odvija se po principima diskrecije, transparentnosti, nezavisnosti i jednakosti. Takođe, nosioci mandata trebalo bi da se oslanjaju na objektivne i pouzdane činjenice bazirane na standardima dokazivanja koji odgovaraju vansudskom karakteru izveštaja i zaključaka.⁴⁰ Dakle, nosioci mandata deluju na osnovu pouzdanih informacija, tako što se nadležnoj državi diplomatskim putem šalje obraćanje („saopštenje“, engl. *communication*), s tim što je bitno da ono ne sadrži nikakvu vrednosnu osudu, tj. nije optužujuće i nema cilj da zameni sudske ili druge postupke na domaćem nivou.⁴¹ Moguće su i urgentne žalbe, tj. obraćanja zbog povreda ljudskih prava, u kom slučaju se od država traži odgovor u roku od 30 dana. Tokom 2010, u sklopu specijalnih procedura Saveta UN, upućeno je 604 obraćanja na adrese 110 država, a države su uputile odgovor na 35% obraćanja. Najviše obraćanja bilo je Iranu (38), Meksiku (30) i Kini (27).⁴² Izvor informacija u obraćanjima drži se u tajnosti, a tekst obraćanja ostaje u tajnosti sve dok se ne objavi u izveštaju nosioca mandata.⁴³ Informacije koje se podnose specijalnim procedurama o navodnom kršenju ljudskih prava ne mogu biti anonimne, i mogu biti podnete od strane lica ili grupe lica koji tvrde da su žrtve povreda ljudskih prava, a to mogu učiniti

³⁸ *Resolution 5/1 Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, op. cit., par. 39.

³⁹ *Ibid.*, par. 41.

⁴⁰ *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, op. cit., paras 23–24.

⁴¹ *Ibid.*, par. 29.

⁴² *United Nations Special Procedures Facts and Figures 2010*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva, April 2011, pp. 8–10.

⁴³ *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, op. cit., par. 37.

i nevladine organizacije i druge grupe koje smatraju da imaju direktno znanje o povredama, pod uslovom da deluju u dobroj veri i u skladu sa Poveljom UN, kao i da su oslobođeni političkih stavova.⁴⁴

Specijalne procedure ostvaruju svoje funkcije i putem poseta zemljama, što predstavlja osnovni način dobijanja direktnih informacija. Država može inicirati posetu nosioca mandata; a može i objaviti da prihvata posetu svih specijalnih procedura putem ustanove „stalnog poziva“. Nakon datih preporuka od strane nekog od nosilaca mandata, predviđeno je dalje praćenje preduzetih mera i njihove primene, kroz izveštaje Savetu za ljudska prava, i kroz održavanje dijaloga sa državom koja je u pitanju, kao i sa ostalim relevantnim izvorima.⁴⁵

Nosioci mandata u okviru specijalnih procedura svoje izveštaje podnose Savetu za ljudska prava. Oko jedne trećine nosilaca mandata podnosi izveštaj i Generalnoj skupštini, dok neke informativno ispituje Svet bezbednosti UN. U skladu sa tzv. *Aria* formulom, nosioci mandata mogu biti pozvani od strane predsednika Saveta bezbednosti UN u vezi sa nekim pitanjem iz njihove nadležnosti.⁴⁶ *Aria* formula predstavlja oblik neformalnog sporazuma i značajna je zbog toga što su pre nje u sastancima Saveta bezbednosti mogli da učestvuju samo visoki zvaničnici ovog organa UN.⁴⁷

Komentar rada specijalnih procedura

Verovatno je još rano za ocenu rada specijalnih procedura u okviru relativno novog Saveta UN za ljudska prava, ali se može reći da je u ovom periodu Svet bio okupiran reformom mehanizama. Prethodno je Komisija bila optuživana za selektivnost i dvostruke standarde, kao i neefikasnost, a slikovit primer za to je izveštaj specijalnog izvestioca o stanju ljudskih prava u Ruandi u kojem se ukazuje na to da je veoma verovatno da će se u Ruandi dogoditi genocid (izveštaj je od avgusta 1993, dakle osam meseci pre početka genocida). Izveštaj je pročitao pred Komisijom tek marta 1994, i pri tom nije izazvao neku značajniju pažnju.⁴⁸ U praksi se pokazalo da reakcija specijalnih procedura na značajnije povrede ljudskih prava prilično kasni, dok se s druge strane zamera što se revnosno reaguje na, navodno, manje značajne probleme i kršenja ljudskih prava. Ipak, i samo stvaranje

⁴⁴ Ibid., par. 39.

⁴⁵ Ibid., par. 90.

⁴⁶ Ibid., par. 89.

⁴⁷ Inače, *Aria* formula dobila je naziv po ambasadoru Venecuele (*Diego Aria*) koji ju je osmislio za vreme krize u bivšoj Jugoslaviji. Naime, ambasador Venecuele saslušao je bosanskog sveštenika i smatrao da bi njegovu priču trebalo da čuje i Svet bezbednosti. Budući da to naravno nije bilo moguće na zvaničnim zasedanjima, jednostavno je članove Saveta bezbednosti pozvao na kafu, iz čega se kasnije navodno razvila ovakva praksa neformalnih sastanaka.

⁴⁸ Paula Gerber, "Human rights reform -The good, the bad and the ugly", *Alternative Law Journal*, Vol. 31, Issue 2, June 2006, p. 90.

specijalnih procedura, kao i pokušaji poboljšanja njihovog funkcionisanja, predstavljaju značajan napredak.

Kada se govori o racionalizaciji mandata specijalnih procedura, nijedan tematski mandat nije ukinut, svi su produženi, s tim što je uvedeno pet novih tematskih mandata. Dakle i dalje postoji mogućnost preklapanja nadležnosti pojedinih tematskih specijalnih procedura. Savet je, ipak, uveo Koordinacioni komitet koji rukovodi međusobnom saradnjom. Najznačajniji zadatak koji je pred specijalnim procedurama jeste obezbeđivanje bolje saradnje sa zemljama, kako u vezi sa posetama, tako i u vezi sa odgovorima na obraćanja specijalnih procedura – i najzad, ono što je najznačajnije, jeste postizanje adekvatnog uticaja na države u pogledu preduzimanja zatraženih mera.

Žalbeni postupak Saveta

Žalbeni postupak u okviru Saveta UN za ljudska prava takođe je reformisan u sklopu šireg mehanizma UN za zaštitu ljudskih prava. Rezolucijom 5/1 uvodi se novi žalbeni postupak, pošto je žalbeni postupak u okviru Komisije iz brojnih razloga diskreditovan, a pre svega činjenicom da su sve faze postupka bile tajne i poverljive (dok je tajnost opravdana samo u pojedinim fazama), kao i zbog dužine trajanja (bilo je potrebno u proseku tri godine da slučaj dospe pred Komisiju).⁴⁹ U skladu sa Rezolucijom 5/1 „žalbeni postupak je uveden kako bi se ispitivale sistematske, masovne i pouzdano utvrđene povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda koje se dešavaju u bilo kom delu sveta i pod bilo kojim okolnostima”.⁵⁰ Dakle, postupak nije osmišljen kako bi se ispitivale povrede ljudskih prava pojedinaca, već je potrebno da se takve povrede, kako bi postale predmet ispitivanja, mogu okarakterisati kao *sistematske* i *masovne*.

Kriterijumi za prihvatljivost predstavke

Rezolucijom 5/1 predviđaju se kriterijumi za prihvatljivost predstavke („saopštenje”, engl. *communication*). Predstavka će biti prihvatljiva pod uslovom: (a) da nije evidentno politički motivisana; (b) da daje činjenični opis navodnih povreda, uključujući i imenovanje prava koja su navodno povređena; (c) da jezik nije uvredljiv; (d) da je podneta od strane lica ili grupe lica, uključujući i nevladine organizacije, koji deluju u dobroj veri i u skladu sa principima ljudskih prava, kao i da ne proizlazi iz politički motivisanih stavova suprotnih odredbama Povelje Ujedinjenih nacija, i tvrdeći da imaju direktno i pouzdano znanje o odnosnim povredama; ipak, pouzdano potvrđene predstavke neće se smatrati neprihvatljivim samo zbog činjenice da individualni autori predstavljaju izvor „iz druge ruke”, pod uslovom da su obezbeđeni jasni dokazi; (e) da nije bazirana isključivo

⁴⁹ Claire Callejon, “Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence”, op. cit., p. 332.

⁵⁰ *Resolution 5/1 Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, op. cit., par. 85.

na činjenicama distribuiranim od strane masovnih sredstava informisanja; (f) da ne upućuje na slučaj kojim su se specijalne procedure već bavile; i (g) da su iscrpljeni domaći pravni lekovi, osim u slučaju ako se čini da su takvi lekovi neefikasni, ili da je sa njima nerazumno odugovlačeno.⁵¹

Radne grupe

U skladu sa Rezolucijom 5/1 Saveta UN za ljudska prava, u okviru žalbenog postupka formirane su dve različite radne grupe u čijoj je nadležnosti ispitivanje predstavki, kao i skretanje pažnje Savetu za ljudska prava na sistematske, masovne i pouzdano utvrđene povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda. Obe radne grupe funkcionišu na bazi konsenzusa, a ukoliko se konsenzus ne može postići, odluke se donose jednostavnom većinom glasova.

Radnu grupu za predstavke čini pet članova, po jedan iz svake regionalne grupe, izabran na period od tri godine. Pre nego što se predstavke proslede državama koje su u pitanju, predsedavajući radne grupe za predstavke, zajedno sa sekretarijatom, ispituje primljene predstavke – tj. da li su one očigledno neosnovane ili anonimne, a na osnovu ranije navedenih kriterijuma prihvatljivosti. Članovi Radne grupe za predstavke konačno odlučuju o prihvatljivosti predstavki i procenjuju osnovanost optužbi. Radna grupa za predstavke obezbeđuje Radnoj grupi za situacije listu svih prihvatljivih predstavki, kao i listu preporuka. Radna grupa za predstavke može odlučiti i da odbaci slučaj, s tim da sve odluke moraju biti opravdane i zasnovane na kriterijumima prihvatljivosti.

Radna grupa za situacije takođe broji pet članova, svaka regionalna grupa imenuje po jednog člana, a njihov mandat traje godinu dana. Deluje se na bazi informacija i preporuka koje je obezbedila Radna grupa za predstavke i koje u svom izveštaju predstavlja Savetu za ljudska prava, ukoliko smatra da su na osnovu primljenih predstavki prisutne sistematske, masovne i pouzdano utvrđene povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda, i u tom smislu daje preporuke Savetu o merama koje bi trebalo da preduzme u obliku nacrtu rezolucije ili odluke.⁵²

Metode rada i tajnost

U Rezoluciji 5/1 Saveta za ljudska prava predviđeno je da se žalbeni postupak vodi u tajnosti. Države su obavezne da obezbede suštinski odgovor na svaki zahtev radnih grupa Saveta. Savet razmatra povrede ljudskih prava na koje mu skrene pažnju radna grupa za situacije, koliko god da je to potrebno, a najmanje jedanput godišnje. Savet UN za ljudska prava sprovodi ispitivanje na poverljiv način, osim ukoliko ne odluči drugačije. Ukoliko Radna grupa za situacije smatra da bi Savet trebalo da razmatra

⁵¹ Ibid., par. 87.

⁵² Ibid., paras. 91–99.

situaciju na javnom sastanku, onda će Savet takvu preporuku razmatrati kao prioritet na sledećem zasedanju. Značajna je i činjenica da je predviđeno da period od predaje žalbe do njenog razmatranja od strane Saveta ne sme biti duži od 24 meseca, što je značajno imajući u vidu koliko dugo su trajali žalbeni postupci u okviru Komisije.⁵³ Žalbeni postupak mora da obezbedi informisanost autora predstavke kao i države u pitanju u slučaju kada je predstavka proglašena neprihvatljivom, ili kada o njoj, kao i o ishodu postupka, trenutno odlučuje neka od radnih grupa ili sam Savet.⁵⁴

Komentar žalbenog postupka

Može se zaključiti da je prema novom žalbenom postupku omogućena bolja informisanost žalioaca o svim fazama postupka, budući da je prema ranijem postupku samo država bila informisana. Takođe, ograničena je i dužina postupka. Međutim, novi režim žalbenog postupka veoma je sličan ranijem, jer žalilac i dalje ne može da odgovori na informacije koje su obezbeđene od strane države, sve faze postupka su i dalje poverljive, a i prihvatljivost predstavke uslovljena je iscrpljivanjem unutrašnjih pravnih lekova.⁵⁵ Najzad, ostaje otvoreno i pitanje „sistematskih i masovnih“ povreda ljudskih prava, tj. u tom pogledu nije predviđen neki određeniji kriterijum, osim ovih uopštenih pojmova iz Rezolucije 5/1 Saveta UN za ljudska prava.

Mehanizmi Saveta u praksi

Dosadašnje delovanje i efekti rada Saveta, odnosno primena njegovih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u praksi, ocenjeni su na različite načine. Ono što je, sa jedne strane, relativni uspeh arapskih zemalja iz afričke i azijske regionalne grupe (obično okupljene u Organizaciju islamske konferencije) u zajedničkom nastupu, delovanju u mehanizmima i glasanju u Savetu, i u usmeravanju pažnje Svetske organizacije i svetske javnosti na stanje ljudskih prava u Palestini i ostalim okupiranim arapskim teritorijama – sa druge strane ocenjuje se kao neobjektivnost i selektivnost u delovanju Saveta. Delovanje Saveta UN za ljudska prava prate gotovo iste kritike kakve su ranije upućivane Komisiji. Generalni sekretar UN Ban Ki Mun, u radu Saveta UN za ljudska prava video je suprotstavljanje „političkih obzira“ i ljudskih prava.⁵⁶ U jednom skorijem saopštenju o Savetu UN za ljudska prava, državni sekretar SAD Hilari Klinton (*Hillary Clinton*) osudila je njegovu „strukturnu neravnotežu“ (*structural bias*) protiv Izraela.⁵⁷

⁵³ Ibid., paras 100–105.

⁵⁴ Ibid., par. 106.

⁵⁵ Claire Callejon, “Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence”, op. cit., p. 333.

⁵⁶ Patrick Worsnip, “UN’s Ban faults rights council over Israel”, *Reuters*, Jun 21, 2007.

⁵⁷ *Remarks at the Human Rights Council*, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Geneva, Switzerland, February 28, 2011, Internet: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/157412.htm>, 15/03/2011.

Ono što jeste činjenica – Rezolucijom Saveta 5.1 iz 2007. pitanje „stanja ljudskih prava u Palestini i drugim okupiranim arapskim teritorijama” najpre je uključeno i u okvire stalne agende ovog tela, što je dosta jedinstvena mera.⁵⁸ Takođe, ako se posmatra udeo rezolucija o stanju ljudskih prava u Palestini u ukupnom broju rezolucija Komisije u periodu 1946–2006. godine (30%), mora se primetiti da je došlo čak i do povećanja tog procenta u radu Saveta u periodu 2006–2011. (skoro 50% ukupnog broja rezolucija).⁵⁹ Ipak, mora se ponoviti da se Savet aktivno angažovao i prema brojnim drugim zemljama, pa je tako samo tokom 2010, u sklopu specijalnih procedura, najviše „obraćanja” upućeno Iranu, Meksiku i Kini. Pored toga, Savet je rezolucijama osuđivao i kršenja ljudskih prava na drugim mestima, a u skorije vreme to su Burma, Obala Slonovače, Sudan, Haiti, Šri Lanka i Libija. Poslednji slučaj – suspenzija Libije iz Saveta (kao i vojna intervencija koja je usledila) – mada ne samo on – čini se, sugerise i moguće nove trendove u međunarodnim odnosima u kontekstu odnosa Zapada i arapskog sveta.

Suspenziju članstva Libije u Savetu UN za ljudska prava trebalo bi posebno naglasiti jer se radi o prvom takvom slučaju u radu Saveta, mada ceo slučaj Libije zahteva posebnu pažnju, koja prevazilazi okvire ovog teksta. Ipak, spomenimo još i to da je Libija izabrana za člana Saveta maja 2010, da je tokom iste godine učestvovala u sprovođenju univerzalne periodične kontrole, i da je u izveštaju koji je usledio velika većina zemalja pohvalila njen napredak u unapređenju ljudskih prava, političkih i ekonomskih, socijalnih, kao i kulturnih.⁶⁰ Usvajanje tog izveštaja, koje je bilo zakazano za mart ove godine, predupredili su događi sa terena, a krajem februara održana je specijalna sesija Saveta posvećena stanju u Libiji, na kojoj je konsenzusom i bez glasanja usvojena rezolucija kojom se Generalnoj skupštini UN preporučuje da suspenduje članstvo Libije u Savetu UN za ljudska prava.⁶¹

⁵⁸ HRC Resolution 5.1 of 18 June 2007, Agenda, Item 7; Framework for programme of work, Item 7.

⁵⁹ Prema jednoj kompilaciji rezolucija Saveta, poslednji podaci iz maja ove (2011) godine pokazuju da je 38 od ukupno 79 rezolucija (oko 48%) Savet posvetio ovom pitanju. Videti: UNHRC resolutions, *Eye on the UN*, Internet: <http://www.eyeontheun.org/>, 25/05/2011. Podatak o broju rezolucija koje je usvojila Komisija je prema *UN Watch*, “Reform or Regression: an assessment of the new Human Rights Council”, Sept. 6, 2006, Internet: <http://www.unwatch.org/>, 25/04/2011.

⁶⁰ A/HRC/16/15, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Libyan Arab Jamahiriya, Human Rights Council, General Assembly, 4 January 2011. Videti i: “Hall of Shame: UN Human Rights Council to adopt report praising Gaddafi regime”, *UN Watch*, February 28, 2011, Internet, <http://blog.unwatch.org/index.php/2011/02/28/hall-of-shame-un-human-rights-council-to-adopt-report-praising-gaddafi-regime/>, 20/03/2011.

⁶¹ A/HRC/S-15/2, United Nation Human Rights Council, Fifteenth special session, *Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya*, 25 February 2011. Specijalna sesija Saveta posvećena Libiji održana je 25. februara 2011, dok je Generalna skupština UN izglasala suspenziju članstva 1. marta, za čim je 17. marta usledila i vojna intervencija sa odobrenjem Saveta bezbednosti UN, koja traje i do danas.

Trebalo bi pomenuti i jedan posebni pojavni oblik odnosa SAD i zapadnih zemalja, sa jedne, i zemalja arapskog sveta, sa druge strane, tj. Rezoluciju Saveta o sprečavanju netolerancije, negativnih stereotipa i stigmatizacije, kao i diskriminacije, podsticanja na nasilje i nasilja protiv lica zasnovanog na veri ili uverenju, od aprila 2011.⁶² I ova rezolucija usvojena je bez glasanja i konsenzusom, a smatra se kompromisom kojim se okončava dvanaestogodišnja kampanja islamskih zemalja za zaštitu veroispovesti (islama) od „defamacije”. Zapadne zemlje i njihovi saveznici, koji su se snažno protivili ovom konceptu (sa argumentacijom o slobodi govora, verskim slobodama i sl.), pridružile su se arapskim i ostalim afričkim zemljama u podršci *novom pristupu* koji, u najkraćem, premešta fokus sa zaštite vere ka zaštiti vernika.⁶³

Konačno, eventualne promene u američkom stavu i novom pristupu izraelsko-arapskom sukobu, nagovestio je aktuelni američki predsednik Barak Obama (*Barack Obama*) u aktuelnom govoru o Bliskom istoku održanom maja ove godine, kojim je, između ostalog, pozvao Izrael da se vrati na granice iz 1967, dakle da napusti teritorije koje je okupirao posle Šestodnevnog rata, uz dogovornu razmenu teritorija.⁶⁴ Mada je Obama nekoliko dana kasnije pojasnio da je navedena granica samo uslov za novi početak izraelsko-palestinskog mirovnog dogovaranja,⁶⁵ a globalni mediji iznosili ili pomešane reakcije ili ocene da Obamin predlog ne predstavlja ništa novo, nezadovoljstvo izraelskih zvaničnika moglo bi da sugeriše i suprotne zaključke.⁶⁶

Osim sa pitanjem izraelsko-arapskog sukoba, kontroverze u odnosu Saveta UN i administracije SAD povezane su i sa tretmanom ljudskih prava u samom SAD. Naime, Komisija je još 1997. preispitivala vansudske, skraćene i arbitrarne egzekucije u praksi sprovođenja smrtne kazne u SAD, i tada je izvestila o „ekonomskom statusu, etničkom poreklu, i rasnoj diskriminaciji kao indikatorima za presuđivanje o smrtnim kaznama u SAD”.⁶⁷ Loš odnos iz perioda Komisije nastavljen je i tokom prvih godina rada Saveta, što ne čudi s obzirom na to da je SAD pod administracijom

⁶² A/HRC/RES/16/18, Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief, Resolution adopted by the Human Rights Council, UN Human Rights Council, 12 April 2011, Internet, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4db960f92.html>, 10/04/2011.

⁶³ „Rezolucija za zabranu defamacije” je poslednjih godina gubila podršku kao rezultat energične kampanje zapadnih zemalja i NVO (“No to an international blasphemy law”, *Guardian*, 25. mart 2011).

⁶⁴ *Barack Obama's speech on Middle East*, full transcript, *Guardian*, May 19, 2011.

⁶⁵ Videti i: *Obama AIPAC Speech*, May 22, 2011.

⁶⁶ Remarks by President Obama and Prime Minister Netanyahu of Israel After Bilateral Meeting, May 20, 2011, The White House Office of the Press Secretary, Internet, <http://whitehouse.gov>.

⁶⁷ *Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, and Arbitrary Executions*. Prema: Luisa Blanchfield, “The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, January 26, 2011, p. 22, Internet, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33608.pdf>, p. 2, 29/02/2011.

Džordža Buša (*George W. Bush*) bio jedna od četiri zemlje koje su glasale protiv Rezolucije o osnivanju Saveta, uz obrazloženje da njegova struktura nije ništa bolja od strukture Komisije, i da mu nedostaje mehanizam za održanje kredibilnog članstva.⁶⁸

Sa administracijom Baraka Obame dolazi do određene promene u odnosu SAD prema Savetu. Ona je najpre marta 2009. najavila kandidaturu za članstvo u Savetu, uz objašnjenje da se „proširuje interes SAD ukoliko smo deo konverzacije i prisutni u procedurama Saveta”.⁶⁹ SAD je maja 2009. izabran za člana Saveta, ali je Obamina administracija nastavila sa kritikama „uznemirujućih poteza” Saveta i, posebno, njegovih „ponovljenih neuravnoteženih kritika” na račun Izraela.⁷⁰ SAD se, takođe, podvrgao i prvom univerzalnom periodičnom pregledu (UPP), koji se bavio velikim brojem važnih pitanja ljudskih prava u toj zemlji (smrtna kazna, maltretiranje migranata, rasne nejednakosti u obrazovanju, pristup zdravstvenoj zaštiti, odgovornost za torturu).⁷¹ Najznačajnije zamerke univerzalnog periodičnog izveštaja upućene na račun SAD odnose se na uslove i trajanje zadržavanja zatvorenika u zatvoru Gvantanamo (*Guantanamo Bay*), i na činjenicu da SAD i dalje ne dozvoljava pristup zatvorenicima, odnosno što SAD „nije iskoristio priliku da direktno pozove sve relevantne izvestioce” da posete ovaj zatvor, s obzirom na to da on „zaslužuje neposrednu pažnju”.⁷² Preispitivanje tog izveštaja i procedura univerzalne periodične kontrole za SAD i dalje traju.⁷³

Odnosi Saveta UN za ljudska prava sa SAD kao i ostalim zemljama u kontekstu izraelsko-arapskog sukoba, ostaju kontroverzni. Savet je kao jedan od poslednjih *ad hoc* mehanizama aprila 2009. formirao istražnu misiju (*fact-finding mission*), sa mandatom da istraži sva kršenja međunarodnog prava ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava koja su eventualno počinjena u kontekstu vojnih operacija Izraela vođenih u Gazi krajem 2008. i početkom 2009. godine (*Goldstone Gaza Report*). U izveštaju

⁶⁸ Tokom 2008. Bušova administracija najavljivala je da će se SAD angažovati u Savetu samo po pitanjima „dubokog nacionalnog interesa”, da će povući finansijski doprinos Savetu (što je ipak bio samo simboličan čin, s obzirom na to da države doprinos uplaćuju budžetu UN u celini, a ne za njegove specifične delove), ili je taj doprinos vezivala za reformu Saveta. Prema: Luisa Blanchfield, “The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress”, op cit., pp. 13–14.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 11–12.

⁷⁰ *Ibidem*, Summary.

⁷¹ A/HRC/16/11, United Nations General Assembly, Human Rights Council Sixteenth session Agenda item 6, *Universal Periodic Review*, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, United States of America, 4 January 2011, Internet: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/100/69/PDF/G1110069.pdf?OpenElement>, 20/003/2011.

⁷² Više u: Luisa Blanchfield, “The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress”, op. cit., pp. 20–21.

⁷³ “Human Rights Council Adopts Universal Periodic Review, Oral Statement 16th Session Human Rights Council”, *Human Rights Watch*, March 18, 2011, Internet, <http://www.hrw.org/en/news/2011/03/18/us-human-rights-council-adopts-universal-periodic-review>.

objavljenom krajem septembra 2009. zaključeno je da postoje dokazi ozbiljnih kršenja međunarodnih humanitarnih prava i humanitarnog prava od strane Izraela tokom sukoba u Gazi i da je Izrael počinio akte koji se smatraju ratnim zločinima, a moguće i zločinima protiv čovečnosti.⁷⁴ Sa druge strane, ovaj izveštaj nalazi i dokaze da su palestinske naoružane grupe počinile ratne zločine, kao i moguće zločine protiv čovečnosti, tokom ponovljenih ispaljivanja raketa i mina na južni Izrael. Ipak, autor izveštaja kasnije se delom ogradio od zaključaka da je Izrael počinio ratne zločine, što je produbilo postojeće kontroverze u pogledu mogućih pritisaka na Savet, sada sa druge strane.⁷⁵ Međutim, aktuelni specijalni izvestilac Saveta Ričard Folk (*Richard Falk*) izveštava u poslednjem izveštaju o „stanju ljudskih prava na palestinskim teritorijama okupiranim od 1967. godine“, o „upornom nedostatku saradnje Izraela u ispunjenju obaveza specijalnog izvestioca i drugih mehanizama UN Saveta“.⁷⁶

Zaključna napomena

Verovatno je još rano za definitivnu ocenu mehanizama zaštite ljudskih prava relativno novog Saveta UN za ljudska prava, tj. da li će on uspeti da prevaziđe probleme nastale u okvirima prethodne Komisije, kao i optužbe za selektivnost, neobjektivnost i dvostruke standarde. Generalno se može reći da je u periodu od nastanka do danas, Savet bio prilično okupiran reformom tih mehanizama, da je delom uspeo u njoj, i da se reforma i dalje odvija. Preispitivanje mehanizama i statusa Saveta traje i dalje, a u vreme zaključenja ovog teksta (maj 2011) u toku je procedura razmatranja prvog petogodišnjeg pregleda rada Saveta.⁷⁷ Ostaje da se takođe vidi i da li će

⁷⁴ A/HRC/12/48, *Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories, Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict ("Goldstone Report")*, September 25, 2009.

⁷⁵ Tako je Goldstone ocenio da je Izrael „u značajnoj meri“ implementirao preporuke iz izveštaja da se incidenti istraže transparentno i u dobroj veri, ali da Hamas „nije uradio ništa“. Palestinske vlasti takođe su implementirale preporuke izveštaja sprovođenjem istrage ubistava, torture i nelegalnog zatvaranja izvršenih od strane Fataha na Zapadnoj Obali (Richard Goldstone, „Reconsidering the Goldstone Report on Israel and war crimes“, *The Washington Post*, April 1, 2011).

⁷⁶ Američki profesor međunarodnog prava Ričard Folk upoređivao je, u ranijim javnim nastupima, izraelsko postupanje sa Palestincima sa nacističkim tretmanom Jevreja tokom Holokausta, pa njegov mandat prate žestoka osporavanja od strane zvaničnika Izraela. Sa druge strane, palestinski predstavnici pozdravili su njegov rad uz podsećanje da je ironično to što Izrael „svuda vodi kampanju protiv jevrejskog profesora“. Videti izjave izraelskog i palestinskog predstavnika u Savetu prilikom izbora prof. Folka za specijalnog izvestioca: Human Rights Council, *Comments Following the Approval of the List of Special Procedure Mandate Holders*; United Nations Press Release, 26 March 2008, Internet: <http://www.webcitation.org/5dViuhEdA>, 20/02/2011. Poslednji Folkov izveštaj: A/HRC/16/72, Richard Falk, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*, 10/01/2011.

⁷⁷ 2011 HRC Review, *Universal Periodic Review (UPR) Info*; Internet, <http://www.upr-info.org/2011-HRC-Review.html>, 20/05/2011.

Savet UN za ljudska prava biti unapređen u glavni organ UN, ili će i dalje biti pomoćni organ Generalne skupštine UN zadužen za unapređenje ljudskih prava i osuđivanje njihovog kršenja. I ostala važna pitanja tek očekuju rešavanje: kako će se Savet finansirati, što je vrlo važan praktičan aspekt dalje reforme, zatim da li će se menjati struktura njegovog članstva i, konačno, kako će se konkretizovati opšti uslov za članstvo država u Savetu formulisan kao ispunjenje „najviših standarda“ unapređenja i zaštite ljudskih prava.

Bibliografija

1. Annan, Kofi, UN Secretary-General, SG/SM/10788, Department of Public Information, 8 December 2006, <http://www.un.org>.
2. Blanchfield, Luisa, "The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress", *Congressional Research Service*, January 26, 2011.
3. Callejon, Claire, "Developments at the Human Rights Council in 2007: A Reflection of its Ambivalence", *Human Rights Law Review*, Vol. 8, No. 2, 2008.
4. Dimitrijević, Duško, *Reforma Saveta bezbednosti UN*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2009.
5. Gaer, Felice D. "A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System", *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2007.
6. Gerber, Paula, "Human rights reform - The good, the bad and the ugly", *Alternative Law Journal*, Vol. 31, Issue 2, June 2006.
7. Gutter, Jeroen, "Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead", *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2007.
8. Krivokapić, Boris, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
9. Paunović, Milan, Krivokapić, Boris, Krstić, Ivana, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet, Beograd, 2010.
10. Scannella, Patrizia, Splinter, Peter, "The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled", *Human Rights Law Review*, Vol. 7, No. 1, 2007.
11. Worsnip, Patrick, "UN's Ban faults rights council over Israel", *Reuters*, Jun 21, 2007.

Žaklina Novičić MA, Anđela Stojanović MA, Miloš Jončić MA

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL: THE STRUCTURE, MECHANISMS AND PRACTICE

ABSTRACT

The paper deals with the modern structure, mechanisms, practice and perspectives of the UN Human Rights Council, a subsidiary organ of the General Assembly of the UN, which has the institutional capacity to promote and protect human rights. After the introductory

part that studies the creation of the Council from the UN Commission on Human Rights, its structure, objectives, mandate and the main procedures incorporated in the mechanisms of the UN human rights protection are analyzed. The final part of the text points to some of the controversial events in the past and the contemporary work of the Council, this also including the observations on the implementation of human rights protection mechanisms in the practice of the UN Human Rights Council.

Key words: UN Human Rights Council, Universal Periodic Review, special procedures, Advisory Committee, complaint procedure.

UDK: 339.747(100):339.727.22
Biblid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1143, str. 119–139
Pregledni članak
Primljen: 5. avgust 2011.

Stevan RAPAĆ¹

Uticaj svetske finansijske krize na međunarodnu robnu trgovinu i strane direktne investicije

SAŽETAK

Autor analizira međunarodnu trgovinu u vreme svetske finansijske krize posmatrajući njene proizvodne strukture, ograničavajući se na najvažnije segmente, odnosno međunarodnu trgovinu primarnim i industrijskim proizvodima, izuzimajući iz ove analize usluge i proizvode intelektualne svojine. Sa druge strane, analizirajući međunarodnu robnu trgovinu u vreme svetske finansijske krize, autor ne zanemaruje strane direktne investicije rukovođene transnacionalnim kompanijama, koje predstavljaju jedan od vidova ulaska na inostrano tržište i često zamenjuju tradicionalne oblike izvoza robe. Stoga, autor ovde daje i pregled kretanja stranih direktnih investicija u uslovima svetske finansijske krize, kao i prikaz ključnih igrača na globalnoj trgovinskoj sceni.

Ključne reči: svetska finansijska kriza, međunarodna robna trgovina, strane direktne investicije, transnacionalne kompanije, poljoprivredni proizvodi, energenti, industrijski proizvodi.

Uvod

Međunarodna trgovina predstavlja snažan transmisioni kanal prenošenja krize. Kada kriza zahvati jednu zemlju ona će se kroz smanjenje izvoza na tržište zemlje zahvaćene krizom prelići i na njene spoljnotrgovinske partnere. Da je neophodno analizirati međunarodnu

¹ Stevan Rapać, istraživač – pripravnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: stevan@diplomacy.bg.ac.rs. Članak predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja istraživača na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, projekat br. OI179029, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu u periodu 2011–2014.

trgovinu kako bi se uvidele razmere međunarodne finansijske krize, pokazuje i podatak da je udeo svetskog izvoza u svetskom društvenom proizvodu 2009. godine iznosio 28,8%, odnosno da je činio jednu trećinu svetskog društvenog proizvoda.²

Finansijska kriza koja se 2008. iz Sjedinjenih Američkih Država prelila na ostatak sveta zahvaljujući globalnoj povezanosti lanaca snabdevanja, odnosno povezanosti američke privrede sa svetskom, prouzrokovala je recesiju kakvu svet nije osetio punih 50 godina. Ne pamti se još od Velike ekonomske krize od 1929, tako drastičan pad međunarodnih trgovinskih tokova i svetskog društvenog proizvoda. Ovakav tempo svetske privrede, odnosno svetska finansijska kriza nastala tokom 2008, neposredno je prouzrokovao ekstremno siromaštvo 64 miliona ljudi na planeti.³ Ovo je svakako donelo značajne posledice po međunarodne odnose, naročito ako se uzme u obzir da nisu sve zemlje podjednako pogođene svetskom finansijskom krizom, kao i činjenica da su samo neke od njih bile u stanju da svoje nacionalne privrede dotiraju značajnim finansijskim sredstvima, odnosno da preuzmu dugove posrnutih preduzeća i finansijskih institucija. Ali za razliku od Velike krize koja je tridesetih godina prošlog veka prouzrokovala ekspanziju protekcionističkih spoljnotrgovinskih mera, što je za posledicu imalo globalno siromaštvo, 2011. godine možemo sa sigurnošću tvrditi da protekcionizam nije zauzeo značajno mesto na ekonomskoj karti sveta, iako je prisutan u vidu antidampinških mera i direktnih izvoznih subvencija, kao i brojnih vidova necarinskih barijera.

Analizu međunarodne trgovine u uslovima svetske finansijske krize izvršićemo posmatranjem njene proizvodne strukture, ograničavajući se isključivo na međunarodnu robnu trgovinu (izuzimajući usluge i proizvode intelektualne svojine), a posebnu pažnju posvećujući stranim direktnim investicijama, odnosno transnacionalnim kompanijama. Ove kompanije kontrolišu 2/3 trgovinskih tokova u svetu i u potpunosti kretanje privatnog kapitala i transfer tehnologija.⁴ Kreiranjem svetskih proizvodnih lanaca i filijala u brojnim nacionalnim privredama, transnacionalne kompanije su stvorile uslove u kojima se svaki poremećaj u jednom delu njihovog sistema brzo prenosi na ostatak, odnosno na sve filijale i zemlje u kojima se one nalaze.

1. Kolaps svetskog robnog izvoza i dominacija Kine

Vrednost svetske robne trgovine opala je sa 16,1 bilion USD, koliko je iznosila 2008, na 12,1 bilion USD u 2009. godini, što predstavlja pad vrednosti od 23%, dok je obim međunarodne trgovine u istom periodu opao

² Predrag Bjelić, *Međunarodna trgovina*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 26.

³ *World Development Indicators 2010*, The World Bank, 2010, Washington, D.C., p. 217.

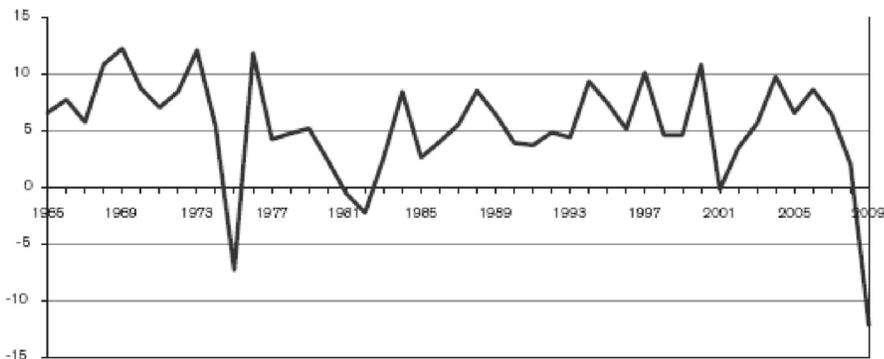
⁴ Predrag Bjelić, Sanja Jelisavac-Trošić i Ivana Popović-Petrović, *Savremena međunarodna trgovina*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 298.

za 12,2%. Snažan pad vrednosti svetske robne trgovine može se pripisati pre svega padu cena primarnih proizvoda. Nakon što je 2008. godine sirova nafta dostigla najvišu cenu u istoriji od 147 USD za barel, odnosno 95 USD za barel u proseku, 2009. godine ona je u proseku iznosila 60 USD za barel.⁵

Obim i vrednost međunarodne trgovine oscilirali su u periodu od 1965. godine, ali nikad sa ovako izraženim posledicama po svetsku privredu. Čak ni stručnjaci Svetske trgovinske organizacije nisu na početku krize bili u stanju da predvide da će za tako kratko vreme svetska trgovina doživeti krah. Ono što je u Sjedinjenim Američkim Državama počelo kao kriza finansijskog sektora, za kratko vreme prelilo se na proizvodni i trgovinski sektor, kako u samom SAD, tako i u ostatku sveta.

Zahvaljujući nastaloj krizi, preduzeća i domaćinstva bila su primorana da skrešu svoje troškove, izazivajući globalni pad tražnje, pre svega za industrijskim proizvodima. Ovo je najjasnije iskazano na primeru automobilske industrije čiji je promet 2009. opao za 32% u odnosu na prethodnu godinu. Proizvođači automobila bili su primorani da svoj obim proizvodnje prilagode novonastalim okolnostima, čime je iste godine, na svetskom nivou, ostvaren pad tražnje za gvožđem i čelikom koji je iznosio 47%.⁶ Ovom padu tražnje za gvožđem i čelikom doprineo je svakako i krah građevinske industrije, što predstavlja još jednu od posledica svetske finansijske krize.

Grafikon 1. Obim svetskog robnog izvoza za period 1965–2009. (godišnja procentualna promena)



Izvor: WTO, "World Trade Report 2010, Trade in natural resources", Geneva, p. 20.

Drastičan pad vrednosti robnog izvoza i uvoza beleži se 2009. godine na svim kontinentima. Robni izvoz iz država Severne Amerike niži je za 21%, što drugim rečima znači da je smanjen sa 2 biliona USD, koliko je iznosio 2008, na 1,6 biliona USD. Uvoz robe u Severnu Ameriku opao je za 25%, odnosno sa 2,9 biliona na 2,2 biliona USD. Južna i Centralna Amerika beleže

⁵ World Trade Report 2010, Trade in natural resources, WTO, Geneva, 2010, p. 26.

⁶ Ibidem, p. 20.

pad robnog izvoza od 24%, odnosno uvoza od 25%, dok je robni izvoz iz Evrope spao na 5 biliona USD, što je vrednost niža za 23% u odnosu na prethodnu godinu. Evropa je takođe, te krizne 2009. godine, smanjila svoj uvoz za 24%, odnosno na vrednost od 5,1 bilion USD.⁷

Najmanji nominalni pad vrednosti robnog izvoza beleži azijski region. U Aziji je izvoz umanjen za 18% u periodu od 2008. do 2009, odnosno sa 4,7 biliona na 3,6 biliona USD. Zemlje Azije su u posmatranom periodu smanjile svoj uvoz za 21%. Naročito je Kina zabeležila dobre rezultate, prevashodno relativno niskim padom uvoza od svega 11%, a zatim i izvoza od 16%. U 2009. godini Kina je izvezla robu u vrednosti od 1,2 biliona, dok je vrednost uvezene robe iznosila bilion USD. Ovim je Kina postala najveći svetski izvoznik sa udelom od 9,2% u ukupnoj vrednosti svetskog robnog izvoza, čime je Nemačku, sa udelom od 9%, potisnula na drugo mesto. Takođe, Kina je 2009. godine postala i drugi po veličini svetski robni uvoznik, sa udelom od 7,9% u vrednosti ukupnog svetskog robnog uvoza.⁸ Ipak, ako posmatramo EU kao jedan entitet i iz ove analize svetskog robnog izvoza i uvoza isključimo trgovinu između članica EU, kao najveći svetski izvoznik, ali i uvoznik robe, pojavljuje se Evropska unija, dok Kina zauzima drugo mesto na listi izvoznika i treće na listi uvoznika, odmah posle SAD. Evropska unija je 2009. godine izvezla robu u vrednosti od 1,5 biliona USD, što predstavlja udeo od 16,2% u ukupnoj vrednosti svetskog robnog izvoza, dok je vrednost njenog robnog uvoza iznosila 1,6 biliona USD i činila udeo od 17,4% u ukupnom svetskom robnom uvozu.⁹

Najsnažniji uticaj svetske finansijske krize osetio se upravo u regionima koji spadaju u svetske izvoznike energenata, odnosno sirove nafte. Tako su članice Zajednice nezavisnih država (ZND) doživele 2009. godine pad vrednosti ukupnog robnog izvoza od 36%, što predstavlja najveće zabeleženo smanjenje, dok je vrednost robnog uvoza u ove države u posmatranom periodu opala za 33%. Afrički kontinent beleži pad vrednosti izvoza od 32%, dok se uvoz u Afriku smanjio za svega 16%. Bliskoistočne zemlje zabeležile su pad vrednosti izvoza od 33%, odnosno uvoza od 18%.¹⁰

Sjedinjene Američke Države zadržale su treću poziciju na listi izvoznika, ali su ostale najveći svetski uvoznik, iako se njihov udeo u ukupnom svetskom uvozu smanjio sa 13,1% koliko je iznosio 2008, na 12,7% u 2009. godini. Na listi najvećih svetskih izvoznika četvrto i peto mesto zauzimaju Japan i Holandija sa udelom u svetskom robnom izvozu od 4,7%, odnosno 4%. Kao država koja je u posmatranom periodu najviše napredovala na listi izvoznika ističe se Republika Koreja, koja je sa dvanaestog prešla na deveto mesto, dok je Rusija najviše nazadovala, te se sa devetog mesta pomerila na trinaesto.¹¹

⁷ Ibidem, p. 26.

⁸ Ibidem.

⁹ *International Trade Statistics 2010*, WTO, Geneva, 2010, p. 14.

¹⁰ *World Trade Report 2010, Trade in natural resources*, WTO, Geneva, 2010, p. 26.

¹¹ Ibidem. p. 26.

Tabela 1. Države glavni svetski robni izvoznici i uvoznici u 2009.

Glavni izvoznici				Glavni uvoznici			
Država	mlrd. USD	Udeo (%)	Godišnja procentualna promena	Država	mlrd. USD	Udeo (%)	Godišnja procentualna promena
Kina	1.202	9,6	-16	SAD	1.604	12,7	-26
Nemačka	1.121	9,0	-22	Kina	1.006	8,0	-11
SAD	1.057	8,5	-18	Nemačka	931	7,4	-21
Japan	581	4,7	-26	Francuska	551	4,4	-22
Holandija	499	4,0	-22	Japan	551	4,4	-28
Francuska	475	3,8	-21	Velika Britanija	480	3,8	-24
Italija	405	3,2	-25	Holandija	446	3,5	-23
Belgija	370	3,0	-22	Italija	410	3,2	-26
Koreja, Rep.	364	2,9	-14	Hong Kong	353	2,8	-10
Velika Britanija	351	2,8	-24	Belgija	351	2,8	-25

Napomena: Hong Kong je posmatran kao subjekt međunarodne trgovine, ne zanemarujući njegov status specijalnog administrativnog regiona NR Kine. Podaci o spoljnoj trgovini Hong Konga sadrže veliki udeo reeksporta.

Izvor: WTO "World Trade Report 2010, Trade in natural resources", Geneva, 2010, Appendix Table 3, p. 30.

Japan je zemlja koja je 2009. doživela pravi kolaps robnog izvoza. Izvoz iz Japana opao je za čitavih 26% izraženo u nominalnoj vrednosti. Ali i pored toga, Japan se iste godine našao na četvrtom mestu na listi najvećih svetskih robnih izvoznika, sa ostvarenim izvozom od 581 milijarde dolara.¹² Sa druge strane, novoundustrijalizovane zemlje poput Indije i Kine, za koje se smatralo da će biti najteže pogođene svetskom finansijskom krizom, pre svega zbog zavisnosti njihove privrede od izvoza, ostvarile su znatno niži pad robnog izvoza nego što je očekivano.

Još jedan interesantan podatak predstavlja činjenica da se 2009. godine međunarodna robna trgovina uglavnom odvijala između zemalja istog regiona. Države Evrope su najvećim delom trgovale međusobno, čak 72% njihovog robnog izvoza ostvareno je na regionalnom nivou. Ovo se odnosi i na Evropsku uniju koja je iste godine 72,8% svog ukupnog izvoza

¹² World Trade Report 2010, Trade in natural resources, WTO, Geneva, 2010, p. 30.

ostvarila u razmeni država članica. U ukupnom azijskom robnom izvozu, na intraregionalnu trgovinu otpadalo je 52%, dok je ovaj udeo u Severnoj Americi iznosio 48%.¹³

2. Međunarodna trgovina primarnim proizvodima u uslovima svetske finansijske krize

Primarni proizvodi predstavljaju specifičnu vrstu robe u međunarodnoj trgovini. Oni se ne podvrgavaju dodatnoj obradi, koja bi zahtevala značajna ulaganja, već nastaju eksploatacijom prirodnih resursa i podrazumevaju samo neophodnu minimalnu preradu. Drugim rečima, ovi proizvodi sadrže znatno nizak nivo novododate vrednosti. Primarni proizvodi su specifična roba pre svega, jer predstavljaju inpute koji se koriste u daljoj proizvodnji.

Primarne proizvode delimo u dve osnovne grupe: poljoprivredne proizvode i energente i ostale proizvode rudarstva.

2.1. Poljoprivredni proizvodi

Poljoprivredni proizvodi predstavljaju proizvode dobijene od biljnih i životinjskih sirovina, a u njih ubrajamo *prehrambene proizvode* i *poljoprivredne sirovine*. U prehrambene proizvode spadaju svi proizvodi namenjeni ljudskoj ishrani, dok poljoprivredne sirovine podrazumevaju inpute za prehrambenu i ostalu industriju, a uključuju sirovu kožu, krzna, prirodni kaučuk, drvo i drvenu pulpu, plutu, tekstilna vlakna i ostale sirovine.

U strukturi savremene svetske robne trgovine, udeo poljoprivrednih proizvoda značajno je manji u odnosu na energente i industrijske proizvode, ali je njihova uloga kao faktora stabilnosti i bezbednosti države ostala nepromenjena. Obezbeđenje domaćeg tržišta neophodnim poljoprivrednim proizvodima imperativ je za sve države, čak i u savremenim uslovima poslovanja i industrijalizacije. Udeo hrane u svetskoj robnoj trgovini je 2008. godine iznosio 7,9%, dok je udeo poljoprivrednih sirovina, prema podacima iz 2005, iznosio svega 1,7%.¹⁴ U 2009. godini, vrednost izvoza poljoprivrednih proizvoda na svetskom tržištu iznosila je 1,2 biliona USD, što predstavlja udeo od 9,6% u ukupnom svetskom robnom izvozu.¹⁵

Posmatrano u realnim vrednostima, izvoz poljoprivrednih proizvoda iz Evropske unije smanjen je 2009. godine za 3%, dok je ovaj pad u SAD iznosio 5%. Kanada je u istoj godini doživela nešto snažniji pad izvoza poljoprivrednih proizvoda, koji je iznosio 7%, a Brazil je čak povećao obim izvoza poljoprivrednih proizvoda za 3%. Brazil je 2009. godine najviše izvezio na afrički kontinent i u zemlje Azije i Bliskog istoka.¹⁶

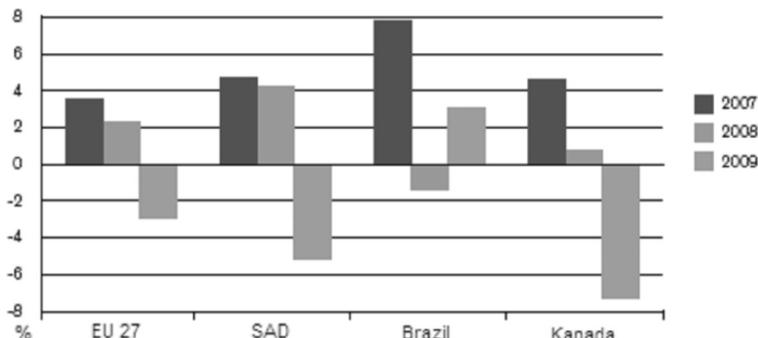
¹³ *International Trade Statistics 2010*, WTO, Geneva, 2010, p. 5.

¹⁴ Predrag Bjelić, *Međunarodna trgovina*, op. cit., str. 181.

¹⁵ *International Trade Statistics 2010*, WTO, Geneva, 2010, p. 43.

¹⁶ *Ibidem*, p. 36.

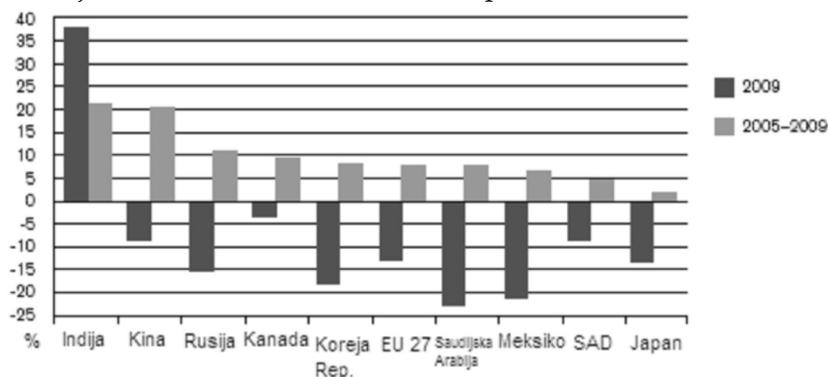
Grafikon 2. Godišnja procentualna promena izvoza poljoprivrednih proizvoda najvećih svetskih izvoznika (u realnim vrednostima, 2007–2009)



Izvor: WTO, International Trade Statistics 2010, Geneva 2010, p. 36.

Analizirajući svetsku robnu trgovinu i njenu strukturu, uočavamo da je sektor trgovine poljoprivrednim proizvodima bio najmanje pogođen svetskom finansijskom krizom. Vrednost ukupnog svetskog izvoza poljoprivrednih proizvoda smanjena je 2009. godine za 13%, što je znatno manje u odnosu na ostale grupe proizvoda, poput energenata i proizvoda rudarstva, kao i industrijskih proizvoda čija je vrednost izvoza opala za 36% i 20% respektivno.¹⁷ Sa druge strane, obim svetske trgovine poljoprivrednim proizvodima opao je svega 3% u 2009. godini, za razliku od industrijskih proizvoda čija je godišnja procentualna promena obima izvoza iznosila negativnih 15,5%. U uslovima krize domaćinstva se odlučuju da preraspodelu dohotka vrše na uštrb materijalnih dobara i industrijskih proizvoda koji se doživljavaju kao nepotrebni luksuz, kako bi osnovna ljudska potreba za hranom bila zadovoljena.

Grafikon 3. Godišnja procentualna promena uvoza hrane najvećih svetskih uvoznika hrane u periodu od 2005. do 2009.



Izvor: WTO, International Trade Statistics 2010, Geneva 2010, p. 37.

¹⁷ Ibidem, p. 43.

Cena hrane na svetskom tržištu pala je 2009. godine za 14,6%, što je prouzrokovalo pad vrednosti svetskog izvoza hrane za 11%. Ovaj pad cene hrane zaustavio je njen kontinuirani rast koji je prisutan od 2004. godine. Evropska unija kao najveći svetski uvoznik hrane, smanjila je vrednost uvoza hrane za 16%, dok je SAD kao drugi po veličini uvoznik hrane smanjio svoj uvoz za 9%. Japan se nalazi na trećem mestu najvećih svetskih uvoznika hrane, i on je 2009. godine smanjio vrednost uvoza za 13%. Jedino Indija i Hong Kong beleže porast vrednosti uvoza hrane, i to Indija po stopi od neverovatnih 38%, a Hong Kong od 8%.¹⁸ Vrednost izvoza hrane iz Indije se u periodu od 2005. do kraja 2009. godine takođe povećala na prosečnom godišnjem nivou od 12,2%, dok je uvoz beležio prosečnu godišnju stopu rasta od 21,3%. Kina kao najmnogoljudnija zemlja na svetu i četvrti po veličini svetski izvoznik, ali i uvoznik hrane, 2009. godine smanjila je vrednost uvoza hrane za 9%. Ako posmatramo period od 2005. do 2009, Kina je povećala vrednost svog izvoza u ovom trogodišnjem periodu za 9,2%, dok je vrednost uvoza u proseku povećala za 20,4%. Iako je i Rusija, koja je peti po veličini svetski uvoznik hrane u 2009. godini, zabeležila pad vrednosti uvoza hrane od 15%, gledano na prosečnom nivou u prethodne tri godine vrednost uvoza hrane u Rusiju rasla je stopom od 11%.¹⁹

Možemo zaključiti da su svi najveći svetski uvoznici hrane (osim Indije i Hong Konga) smanjili uvoz u 2009. godini, što je razumljivo s obzirom na opšti pad vrednosti svetskog izvoza hrane. Ovo je naročito uočljivo na primeru Saudijske Arabije koja je te godine smanjila uvoz hrane za 23%. Ipak, pad vrednosti uvoza poljoprivrednih proizvoda na globalnom nivou u 2009. godini ne može se porediti sa kolapsom koji je zadesio tržište industrijskih proizvoda, a naročito energenata, te stoga možemo zaključiti da su se poljoprivredni proizvodi pokazali kao izrazito otporni na svetsku finansijsku krizu.

2.2. Energenti i ostali proizvodi rudarstva

Energenti i ostali proizvodi rudarstva, kao primarni proizvodi, obuhvataju sve sirovine koje se dobijaju isključivo rudarskom proizvodnjom, odnosno iskopavanjem. Ovi energenti podrazumevaju sirovu naftu, prirodni gas i čvrsta goriva kao što su ugalj i lignit, i nazivamo ih i gorivima. U ostale proizvode rudarstva značajne za analizu svetske robne trgovine, ubrajamo rude i metale koji se dele na gvožđe i čelik i obojene metale. U obojene metale ubrajamo: aluminijum, bakar, cink, olovo, nikal i kalaj. Energenti, odnosno goriva, svakako su najznačajnija grupa proizvoda u svetskom izvozu primarnih proizvoda. Goriva su učestvovala sa 14,8% u ukupnoj vrednosti svetskog robnog izvoza 2009. godine, dok je na obojene metale otpadalo svega 3,8%.²⁰ Neophodno je napomenuti da se gvožđe i čelik, iako spadaju u

¹⁸ Ibidem, p. 54.

¹⁹ Ibidem, p. 37.

²⁰ Ibidem, 43.

proizvode rudarstva, statistički obrađuju u okviru industrijskog sektora, odnosno kao industrijski proizvodi. Ovo usled činjenice da gvožđe i čelik predstavljaju osnovne sirovine za razvoj velikog broja industrijskih sektora.

Od 2001. godine, cena nafte beleži kontinuirani rast, i jula 2008. dostiže iznos od 147 USD po barelu. Krajem 2008. godine, sa pojavom svetske finansijske krize, dolazi do pada cene nafte na 41 USD po barelu. Cene energenata i ostalih proizvoda rudarstva strmoglavo su opale. Samo od jula 2008. do februara 2009. godine, cene energenata opale su za 64%, ali nakon ovog kriznog perioda cene energenata beleže kontinuiran rast.²¹ Ostaje pitanje – da li će se cene energenata vratiti na rastući trend kakav su imale pre krize, što je izuzetno značajno za zemlje izvoznice energenata.

Posmatrano kroz spoljnotrgovinska kretanja, zemlje izvoznice energenata, a naročito sirove nafte, najteže su pogođene svetskom finansijskom krizom, usled značajnog pada cene ovog energenta na svetskom tržištu, iako je obim svetskog izvoza energenata i proizvoda rudarstva 2009. godine opao za svega 4,5%. Udeo energenata i ostalih proizvoda rudarstva u ukupnom robnom izvozu Zajednice nezavisnih država iznosio je 2009. godine 62,9%. Vrednost njihovog izvoza iz ovih zemalja, među kojima se ističe Rusija, 2009. godine smanjena je za čitavih 39% u odnosu na prethodnu godinu. Afričke zemlje koje su još zavisnije od izvoza energenata, ruda i metala (njihov udeo u ukupnom robnom izvozu Afrike 2009. godine iznosio je 64%), doživele su pad vrednosti izvoza od 38%. Sa druge strane, bliskoistočne zemlje, koje su daleko najzavisnije od izvoza energenata i ostalih proizvoda rudarstva, koji u njihovom ukupnom robnom izvozu učestvuju sa 68%, 2009. godine doživele su pad vrednosti izvoza u istom procentu kao i afričke zemlje, ali su uspele da vrednost izvoza energenata održe na nivou višem od onog koji su ostvarile 2007. Vrednost izvoza energenata i ostalih proizvoda rudarstva iz zemalja Centralne i Južne Amerike, u istom periodu krize opao je za 31%, a udeo ovih proizvoda u njihovom ukupnom robnom izvozu iznosio je skoro 39%.²²

Interesantan je podatak da je Kina u kriznom periodu znatno povećala obim uvoza energenata, iako je vrednost njihovog uvoza smanjena za 19% u odnosu na 2008. godinu. Naime, Kina se odlučila na gomilanje zaliha energenata u trenutku kada je njihova cena na svetskom tržištu opala za 36%.²³ Ova najmnogoljudnija zemlja na svetu je 2009. godine povećala obim uvoza energenata za čitavih 22%, što predstavlja izuzetak u odnosu na ostatak sveta. Kina je tada trostruko uvećala uvoz uglja, dok je obim uvoza sirove nafte povećala za 14%. Evropska unija je obim uvoza energenata i ostalih proizvoda rudarstva iste godine smanjila za 11%, SAD za 18%, Japan za 15%, a Republika Koreja za 6%.²⁴

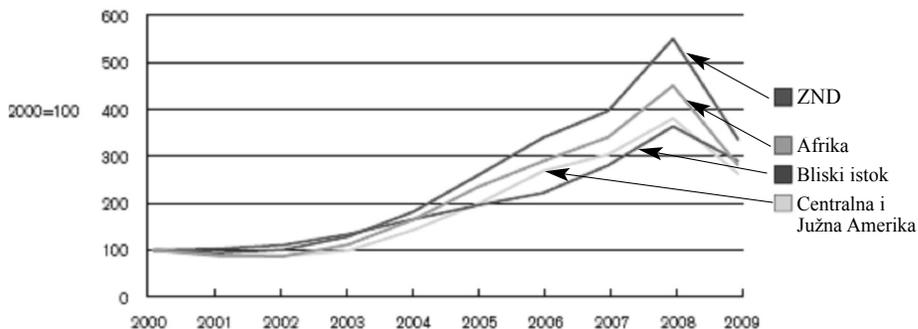
²¹ *World Trade Report 2010, Trade in natural resources*, WTO, Geneva, 2010, p. 22.

²² *International Trade Statistics 2010*, WTO, Geneva, 2010, p. 44.

²³ *Ibidem*, p. 37.

²⁴ *Ibidem*, p. 38.

Grafikon 4. Izvoz energenata i ostalih proizvoda rudarstva za regione najveće svetske izvoznike energenata (2000–2009)



Napomena: podaci prikazani u indeksima, baza 2000 = 100

Izvor: WTO, International Trade Statistics 2010, Geneva 2010, p. 37.

Svetska tražnja za energentima se u poslednjih pedeset godina progresivno povećavala, od 55 miliona barela naftnog ekvivalenta na dan (mboe/d), koliko je iznosila 1960. godine, do 227 miliona mboe/d u 2008. Pretpostavlja se da će tražnja za energentima nastaviti da raste bar do 2030. godine, usled ekspanzije novoindustrijalizovanih zemalja, povećanja svetske populacije, kvaliteta života i svetskog ekonomskog rasta. Organizacija zemalja izvoznica nafte (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*, OPEC), predviđa da će svetska tražnja za energentima do 2030. godine porasti za 40% u odnosu na 2010, te da će u budućnosti zemlje u razvoju biti uzrok najvećeg rasta tražnje za ovim primarnim proizvodima.²⁵

Na osnovu analize koju su izvršile članice OPEC, nafta će u narednih dvadeset godina ostati najtraženiji i najkorišćeniji energent na svetu, iako potražnja za naftom beleži najmanju godišnju stopu rasta u odnosu na ostale energente. Upravo zbog efekata svetske finansijske krize, tražnja za naftom se tek 2011. vratila na nivo iz 2007. godine, pre svega zahvaljujući potrebama zemalja u razvoju, a najvećim delom Kine. Potražnja za prirodnim gasom nastaviće eksponencijalni rast, takođe zbog tražnje zemalja u razvoju, dok će ugalj zadržati svoju poziciju drugog po tražnji energenta i pored činjenice da je najveći zagađivač životne sredine. I dok razvijene zemlje pokušavaju da energente koji spadaju u zagađivače životne sredine supstituišu nuklearnom energijom, energijom vetra, vode, sunca i biogoriva, čime bi smanjile svoju energetska zavisnost, industrijalizacija zemalja u razvoju podrazumeva široku potrošnju ovih proizvoda rudarstva, koji su i dalje nezamenjivi izvor energije, čak i u najrazvijenijim zemljama sveta.

²⁵ *World Oil Outlook 2010*, OPEC Secretariat, 2010, Vienna, 2010, p. 46.

3. Međunarodna trgovina industrijskim proizvodima u uslovima svetske finansijske krize

Industrijski proizvodi nastaju u procesu industrijske proizvodnje i predstavljaju proizvode koji su podvrgnuti značajnom stepenu obrade. Upravo zbog ovoga industrijske proizvode često nazivamo proizvodima više faze prerade. Osnovna podela industrijskih proizvoda je na kapitalna dobra i potrošačka dobra. U kapitalna dobra ubrajamo proizvode namenjene industrijskoj potrošnji, odnosno mašine i slične proizvode koji predstavljaju subjekte dalje proizvodnje. Sve industrijske proizvode prema standardnoj međunarodnoj trgovinskoj klasifikaciji delimo na šest osnovnih grupa proizvoda: gvožđe i čelik, hemijske proizvode, mašine, transportna sredstva, tekstil i odeću, kancelarijsku i telekomunikacijsku opremu.

Udeo industrijskih proizvoda u svetskoj robnoj trgovini 2009. godine iznosio je 68,6%, što predstavlja trostruko veći udeo u odnosu na primarne proizvode. Najznačajniji segment u okviru industrijskih proizvoda jesu hemijski proizvodi u koje spadaju farmaceutski proizvodi i ostali hemijski proizvodi organskog i neorganskog porekla. U ukupnom svetskom robnom izvozu 2009. godine, na hemijske proizvode otpadalo je 11,9%, dok je druga najznačajnija grupa industrijskih proizvoda bila kancelarijska i telekomunikacijska oprema, čiji je udeo iznosio 10,9%.²⁶ Ukupna vrednost svetskog izvoza industrijskih proizvoda je 2009. godine iznosila 8,3 biliona USD, što je iznos manji za 20% u odnosu na prethodnu godinu. Obim svetskog izvoza industrijskih proizvoda takođe je opao u odnosu na 2008. godinu, za 15,5%, što je najveća negativna godišnja procentualna promena u trgovini robom.²⁷

Posmatrano regionalno, Azija se ističe kao najveći izvoznik industrijskih proizvoda, sa udelom od 79,7% u ukupnom svetskom robnom izvozu, dok je najveći uvoznik industrijskih proizvoda region Severne Amerike na koji je 2009. godine otpalo 73% od ukupnog svetskog robnog uvoza.²⁸ Kina je prvi put 2008. godine pretekla SAD kao najznačajniji svetski izvoznik industrijskih proizvoda, a i danas ako posmatramo isključivo države, Kina je na prvom mestu. Neophodno je napomenuti da ovi podaci obuhvataju i izvoz iz kineskih slobodnih proizvodnih zona, čiji je udeo u ukupnom robnom izvozu Kine, prema podacima Svetske trgovinske organizacije za 2007 godinu, iznosio čak 50%.²⁹ Ovo praktično znači da je polovina kineskog robnog izvoza pod kontrolom transnacionalnih kompanija, koje vode poreklo najviše iz SAD. Ipak, Zapadna Evropa je uvek bila najznačajniji industrijski region, pa je tako EU i dalje najveći svetski izvoznik industrijskih proizvoda, sa udelom od oko 15% u ukupnom svetskom robnom izvozu.

²⁶ *International Trade Statistics 2010*, WTO, Geneva, 2010, p. 44.

²⁷ *Ibidem*, p. 8.

²⁸ *Ibidem*, p. 45.

²⁹ Predrag Bjelić, Sanja Jelisavac-Trošić i Ivana Popović-Petrović, *Savremena međunarodna trgovina*, op. cit., str. 124.

Tabela 2. Privrede glavne izvoznice i uvoznice industrijskih proizvoda u 2009.

Glavni izvoznici				Glavni uvoznici			
Privreda	mlrd. USD	Udeo (%)	Godišnja procentualna promena	Privreda	mlrd. USD	Udeo (%)	Godišnja procentualna promena
EU	1.234	14,9	-20	SAD	1.121	13,0	-21
Kina	1.125	13,5	-16	EU	1.014	11,7	-21
SAD	800	9,6	-17	Kina	675	7,8	-8
Japan	508	6,1	-27	Hong Kong	311	3,6	-11
Koreja, Rep.	323	3,9	-12	Japan	286	3,3	-16
Hong Kong	305	3,6	-12	Kanada	242	2,8	-20
Singapur	198	2,4	-17	Meksiko	188	2,2	-21
Tajvan	180	2,2	-19	Koreja, Rep.	186	2,2	-20
Meksiko	172	2,1	-19	Singapur	162	1,9	-21
Kanada	157	1,9	-27	Rusija	153	1,8	-37

Napomena: Podaci za Evropsku uniju uključuju samo međunarodnu trgovinu sa trećim državama. Tajvan (Kineski Tajpeh) posmatramo kao subjekt međunarodne trgovine, ne ulazeći u njegov međunarodnopravni status. Hong Kong posmatramo kao subjekt međunarodne trgovine, ne zanemarujući njegov status specijalnog administrativnog regiona NR Kine. Podaci o spoljnoj trgovini Hong Konga i Singapura sadrže veliki udeo reeksporta.

Izvor: WTO, International Trade Statistics 2010, Geneva 2010, Table II.31, p. 68.

Vrednost izvoza industrijskih proizvoda iz Evropske unije 2009. godine iznosila je 1,2 biliona USD, što je za 20% niže u odnosu na vrednost ostvarenu u 2008. Nije samo EU zabeležila značajan pad vrednosti izvoza industrijskih proizvoda – izvoz iz Kine smanjen je za 16%, dok je najdrastičniji pad vrednosti izvoza industrijskih proizvoda od 27% zabeležio Japan. Od 2000. do 2009. vrednost izvoza industrijskih proizvoda iz Kine rasla je prosečnom godišnjom stopom od 20%, dok je za ovo isto vreme, vrednost izvoza industrijskih proizvoda iz EU rasla prosečnom godišnjom stopom od 7,2%. Ova razlika između Kine i EU smanjuje se snažnim tempom, pa se očekuje da, najkasnije u narednih nekoliko godina, vrednost kineskog izvoza industrijskih proizvoda nadmaši izvoz iz EU.

Kina je potisnula SAD na treće mesto na listi najvećih izvoznika industrijskih proizvoda, što možemo objasniti prevashodno seljenjem

kapitala iz SAD u Kinu, odnosno seljenjem proizvodnje u kineske slobodne proizvodne zone. Interesantno je napomenuti da najveći deo ove proizvodnje završi upravo u SAD, imajući u vidu da je najveći svetski uvoznik industrijskih proizvoda. Japan je zauzeo četvrtu poziciju na listi najvećih svetskih izvoznika industrijskih proizvoda i pored drastičnog pada izvoza, dok se Koreja našla na petom.

Kada govorimo o uvozu industrijskih proizvoda, primećujemo da se na listi najvećih svetskih uvoznika nalaze uglavnom iste one privrede koje spadaju u najveće izvoznike ovih proizvoda. Kao što smo napomenuli, SAD je najveći svetski uvoznik industrijskih proizvoda, i uvoz ovih proizvoda u SAD je 2009. godine iznosio 1,1 bilion USD, što je 13% od ukupnog svetskog uvoza industrijskih proizvoda. I SAD su te godine usled delovanja svetske finansijske krize i znatno manje tražnje za industrijskim proizvodima, smanjile svoj uvoz za 21% u odnosu na prethodnu godinu. Evropska unija drugoplasirana je na listi najvećih svetskih uvoznika industrijskih proizvoda, a njen uvoz te godine takođe je opao za 21% i iznosio je jedan bilion USD. Na trećem i četvrtom mestu našli su se Kina i Hong Kong, koji su te godine ostvarili uvoz industrijskih proizvoda od 675 milijardi i 311 milijardi USD respektivno. Japan je na petom mestu najvećih svetskih uvoznika industrijskih proizvoda, sa uvozom od 285 milijardi USD, što je za 16% manje u odnosu na 2008. godinu. Jedina privreda, odnosno zemlja koja se pojavljuje kao značajni svetski uvoznik industrijskih proizvoda, a nije na listi najznačajnijih svetskih izvoznika, jeste Rusija koja se nalazi na desetom mestu, sa ostvarenim uvozom od 153 milijarde dolara. Rusija je i zemlja koja je najdrastičnije smanjila svoj uvoz industrijskih proizvoda u 2009. godini, za čitavih 37%, dok je Kina najmanje smanjila uvoz, za svega 8%.

Sektorski posmatrano, sve grupe industrijskih proizvoda osetile su 2009. godine značajan pad izvoza. Svetska trgovina transportnih sredstava doživela je krah zbog globalnog pada tražnje i bila skoro prepolovljena, vraćajući se na nivo iz 2004. Vrednost izvoza vozila iz Japana opala je za 39%, SAD 35%, a Nemačke 32%, dok se uvoz u EU i SAD smanjio za 30% i 33% respektivno.³⁰

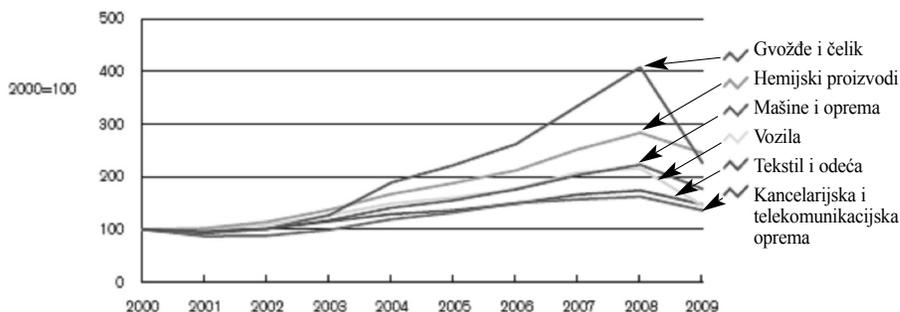
Najveći pad svetskog izvoza 2009. godine zadesio je sektor gvožđa i čelika, čija je vrednost izvoza opala za čitavih 45%. Izuzev Kine koja je smanjila svoj uvoz gvožđa i čelika vrednosno za svega 2% u 2009. godini, svi ostali najveći uvoznici ovih ruda smanjili su uvoz u značajnoj meri. Evropska unija smanjila je vrednost uvoza gvožđa i čelika za 52%, dok je SAD vrednost svog uvoza sasekao za čitavih 56%.

Vrednost izvoza svih glavnih komponenti kancelarijske i telekomunikacijske opreme smanjena je 2009. godine u proseku za 16%. Region Azije koji je zaslužan za 59% svetskog izvoza kancelarijske i telekomunikacijske opreme, zabeležio je pad vrednosti izvoza od 13,6%, dok je Kina daleko najveći svetski uvoznik integrisanih kola, iste godine smanjila uvoz ovih proizvoda za 7,4%.³¹

³⁰ *International Trade Statistics 2010*, WTO, Geneva, 2010, p. 40.

³¹ *Ibidem*, p. 41.

Grafikon 5. Razvoj svetske trgovine industrijskim proizvodima
(po sektorima za period 2000–2009)



Napomena: podaci prikazani u indeksima, baza 2000 = 100

Izvor: WTO, International Trade Statistics 2010, Geneva 2010, p. 39.

Jedina značajna kategorija industrijskih proizvoda koja je u periodu svetske finansijske krize povećala svoj udeo u ukupnom svetskom robnom izvozu, kao i vrednost izvoza na globalnom nivou, jesu farmaceutski proizvodi. Tražnja za lekovima i ostalim farmaceutskim proizvodima nije se smanjila nastankom svetske finansijske krize, već je doživela rast koji je 2009. godine prouzrokovao povećanje vrednosti izvoza ovih proizvoda iz SAD za 15,4%. Trgovina ostalim hemijskim proizvodima uglavnom je zavisna od automobilske i građevinske industrije, koje su doživele krah u ovom periodu, pa se i vrednost njihovog izvoza na globalnom nivou smanjila za 19%. Evropska unija, koja je najveći svetski izvoznik ovih proizvoda (57% svetskog izvoza hemijskih proizvoda koji ne spadaju u farmaceutiku potiče iz EU), 2009. godine doživela je pad izvoza od 18,5%, dok je uvoz smanjila za 21,7%.³²

4. Strane direktne investicije u uslovima svetske finansijske krize

Svetsku trgovinu odlikuju odnosi investicione prirode, kojima rukovode transnacionalne kompanije. Ova preduzeća globalnog karaktera, postala su dominantni nosioci međunarodne privredne aktivnosti i osnovni činilac stranih direktnih investicija. Poslovanje transnacionalnih kompanija podrazumeva otvaranje filijala širom sveta, odnosno globalnu proizvodnju i stvaranje svetskih proizvodnih lanaca pod poslovnom dominacijom preduzeća u matičnoj zemlji. Transnacionalne kompanije su najmoćniji svetski finansijski, ali i korisnici finansija, i simbol su finansijske snage i moći. Ova preduzeća podrazumevaju veliku koncentraciju kapitala, a njihov uticaj proteže se sa finansiranja preduzeća u zemljama domaćinima i matičnim zemljama, do političkog i ekonomskog uticaja na države i

međunarodne organizacije. Finansijska snaga transnacionalnih kompanija proizilazi iz njihove veličine, sposobnosti da smanje rizik diverzifikacijom finansijskih operacija, pristupom raznovrsnim izvorima finansiranja, kao i nižim troškovima pribavljanja kapitala na finansijskim tržištima u odnosu na klasična preduzeća.

O snazi i moći transnacionalnih kompanija govori i podatak iz 1996. godine, da su od sto najvećih privrednih subjekata na svetu njih 49 bile države, a 51 transnacionalne kompanije, dok je najveća transnacionalna kompanija, početkom XXI veka, imala prodaju veću od društvenog proizvoda preko 150 država. Koliko su transnacionalne kompanije značajne u međunarodnoj trgovini, govori i podatak da suvereno dominiraju u svetskoj trgovini primarnim proizvodima. Eksploatacija i distribucija primarnih proizvoda najvećim delom je pod kontrolom transnacionalnih preduzeća, iako su najveći izvoznici ovih proizvoda zemlje u razvoju. Za većinu primarnih proizvoda važi pravilo da 2-6 preduzeća kontrolišu i do 90% svetske proizvodnje određenog primarnog proizvoda.³³ Ova globalna preduzeća kontrolišu 25% svetske proizvodnje, 2/3 svetske trgovine, i najznačajniji su subjekti u međunarodnom transferu kapitala, pa stoga možemo sa sigurnošću tvrditi da transnacionalne kompanije imaju ne samo dominirajuću poziciju u svetskoj trgovini, već i da u znatnoj meri utiču i na međunarodne odnose.³⁴

Grafikon 6. Priliv stranih direktnih investicija u svetu za period od 1980. do 2009. (u mlrd. USD)



Napomena: Zemlje u tranziciji uključuju zemlje ZND i zemlje Jugoistočne Evrope.
Izvor: UNCTAD, "World Investment Report 2010, Geneva", 2010, Figure I.1, p. 2.

Strane direktne investicije doživljavaju svoj eksponencijalni rast nakon pada Istočnog bloka i prelaskom socijalističkih zemalja sa planske privrede na liberalno orijentisani tržišni sistem privređivanja. Do ove globalne razmene stranih direktnih investicija dolazi nakon 1990. godine, kada je bivšim komunističkim zemljama bio neophodan kapital. Od 1990, strane direktne

³³ Predrag Bjelić, *Međunarodna trgovina*, op. cit., str. 121.

³⁴ *Ibid.*, str. 123.

investicije rastu dotad nezabeleženim tempom, da bi 2000. godine bio ostvaren rekordni nivo priliva stranih direktnih investicija od oko 1,4 bilion USD. Ipak, najveći priliv stranih direktnih investicija ostvaren je upravo u razvijenim zemljama, iako je udeo zemalja u razvoju bio značajan. Nakon 2000. godine dolazi do naglog pada priliva stranih direktnih investicija, koji traje sve do 2003. kada se nastavlja njihov eksponencijalni rast sve do 2007. Te godine zabeležen je najveći priliv stranih direktnih investicija u svetu i one dostižu rekord od 2 biliona USD, odnosno 15,7 biliona USD posmatrano kroz vrednost stoka ukupnih ulaznih stranih direktnih investicija.³⁵ Ovaj rekord do danas nije oboren, jer je nakon 2007. godine svetski priliv stranih direktnih investicija strmoglavo opao. U 2008. godini, priliv stranih direktnih investicija na svetskom nivou opao je za 16%. Ovaj pad prethodio je svetskoj finansijskoj krizi, ali ne možemo reći i da ju je i izazvao. Menadžeri transnacionalnih kompanija kao da su predvideli dešavanja iz 2008. godine i opšti pad svetske robne trgovine iz 2009. Na svetskom nivou, prilivi stranih direktnih investicija u 2009. godini iznosili su 1,1 bilion USD, što je za 37% niža vrednost u odnosu na prethodnu godinu.³⁶ Drugim rečima, prilivi stranih direktnih investicija su 2009. spali na nivo iz 2005. godine.

Znatno manje prilive stranih direktnih investicija u 2009. godini doživele su sve tri grupe zemalja, kako razvijene, tako i zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji. U razvijene zemlje slilo se stranih direktnih investicija u vrednosti nižoj za 44% u odnosu na 2008. godinu, dok su se zemlje u razvoju pokazale kao otpornije na uslove svetske finansijske krize. Vrednost stranih direktnih investicija koje su stigle u zemlje u razvoju 2009. godine bila je za 24% niža u odnosu na prethodnu godinu.³⁷ Na zemlje u razvoju, zajedno sa zemljama u tranziciji, trenutno otpada približno polovina svetskog priliva stranih direktnih investicija, a stručnjaci predviđaju dalji rast njihovog udela na račun razvijenih zemalja. Ipak, razvijene zemlje ostaju najznačajnije odredište stranih direktnih investicija, jer su 2009. godine učestvovala sa 50,8% u ukupnom prilivu stranih direktnih investicija.³⁸ Uvidom u listu najznačajnijih zemalja domaćina stranih direktnih investicija u 2009. godini, zapažamo da SAD zauzima prvo mesto sa ostvarenih 130 milijardi USD priliva stranih direktnih investicija, dok je na drugom mestu Kina sa ostvarenih 95 milijardi USD. Takođe, zapažamo da su sve države na listi doživele značajan pad priliva stranih direktnih investicija, što se naročito odnosi na SAD. I dok je priliv stranih direktnih investicija u SAD u kriznoj 2009. godini više nego dvostruko smanjen, za čitavih 186 milijardi USD, Kina je doživela pad priliva stranih ulaganja od svega 12%, odnosno 13 milijardi USD.³⁹ Zemlje u razvoju i tranzicione privrede doživele su znatno veći priliv

³⁵ Jelena Kozomara i Sandra Stojadinović Jovanović, *Međunarodno poslovno finansiranje*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2011. str. 360.

³⁶ Ibid., str. 117.

³⁷ UNCTAD, *World Investment Report 2010*, Geneva, 2010, p. 3.

³⁸ Predrag Bjelić, *Međunarodna trgovina*, op. cit., str. 117.

³⁹ UNCTAD, *World Investment Report 2010*, Geneva, 2010, p. 4.

grinfild investicija od razvijenih zemalja, drugim rečima prepoznate su kao privrede sa boljim uslovima za ulaganje i ostvarivanje profita od razvijenih zemlja. Očekujemo da se ovaj trend u narednih nekoliko godina nastavi, te da zemlje u razvoju zajedno sa tranzicionim zemljama preuzmu primat nad svetskim prilivom stranih direktnih investicija. Ovo potvrđuje primer Kine, Hong Konga i Rusije koji su se našli među prvih šest zemalja najznačajnijih svetskih domaćina stranih direktnih investicija. (Grafikon 7)

Sa druge strane, odliv stranih direktnih investicija je 2009. godine opao za 43%, odnosno na vrednost od 1,1 bilion USD. Pod teretom svetske finansijske krize smanjen je odliv stranih direktnih investicija, prevashodno iz razvijenih zemalja, koje su ipak zadržale dominirajuću poziciju kao najveće izvoriste stranih direktnih investicija sa udelom od 75% u ukupnom svetskom odlivu. U svim najznačajnijim državama porekla stranih direktnih investicija, odliv ovakvog kapitala bio je značajno veći od priliva. Samo iz SAD, koji je i najveći svetski izvoznik stranih direktnih investicija u 2009. godini, odliv stranih direktnih investicija iznosio je 248 milijardi USD. Ipak, ovo je značajno manje u odnosu na 2008. godinu, kada su transnacionalna preduzeća iz SAD uložila u inostranstvu oko 330 milijardi USD. Najveći pad odliva stranih direktnih investicija beleži Velika Britanija, čije je ulaganje u inostranstvu opalo za čitavih 89%, odnosno sa 161 milijarde u 2008. na 18 milijardi USD u 2009. godini.⁴⁰ Odliv stranih direktnih investicija iz zemalja evrozone spao je na nivo iz 2005. godine, odnosno na 325 milijardi USD, dok su Japan i Nemačka, kao treći i četvrti po veličini izvoznici kapitala, smanjili svoja ulaganja u inostranstvu za oko 50%. Jedino Francuska, kao drugi po veličini svetski izvor stranih direktnih investicija, nije drastično smanjila njihov odliv u 2009, već je on opao za manje od 10%, odnosno sa 161 milijardu u 2008. na 147 milijardi USD u 2009. godini.⁴¹

Razvijene zemlje ne gube dominantnu svetsku ulogu u odlivu stranih direktnih investicija - u njima se nalaze sedišta najvećeg broja transnacionalnih preduzeća, ukupno oko 60.000 matičnih preduzeća što je 71% od ukupnog broja matičnih preduzeća u svetu.⁴² Takođe, u ovim zemljama nalaze se i sedišta najmoćnijih transnacionalnih kompanija u svetu. Sa druge strane, iz zemalja u razvoju i tranzicionih zemalja 2009. godine odliveno je stranih direktnih investicija u vrednosti od 229 milijardi USD, što je za 23% manje u odnosu na prethodnu godinu. Ipak, zbog značajnog pada odliva iz razvijenih zemalja 2009, zemlje u razvoju i tranziciji povećale su svoj udeo u ukupnom svetskom odlivu stranih direktnih investicija sa 19%, koliko je iznosio 2008. godine, na 25%.⁴³

Na osnovu istraživanja UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) koje je obuhvatilo podatke iz prvog tromesečja 2010,

⁴⁰ Ibidem, p. 6.

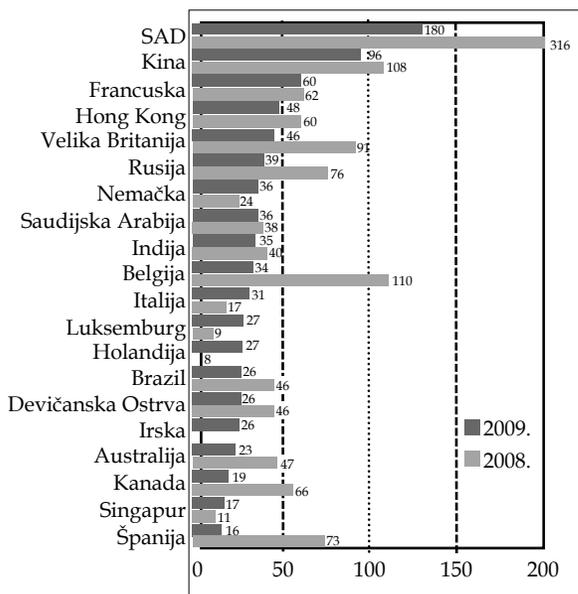
⁴¹ Ibidem.

⁴² Predrag Bjelić, *Međunarodna trgovina*, op. cit., str. 118.

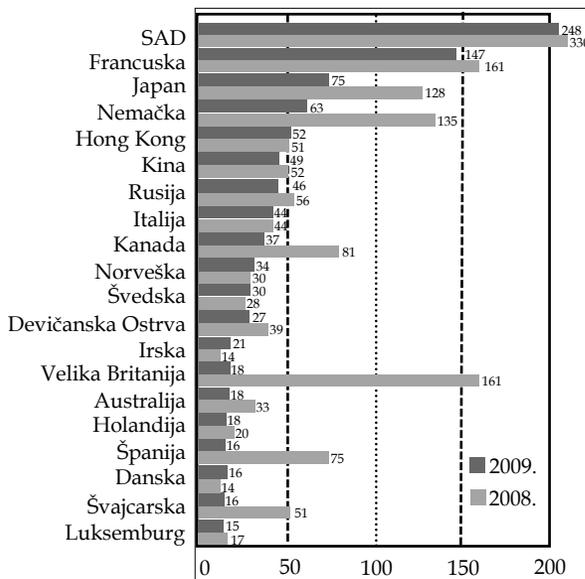
⁴³ UNCTAD, *World Investment Report 2010*, Geneva, 2010, p. 6.

Grafikon 7. Najznačajnije zemlje domaćini i zemlje porekla stranih direktnih investicija, u 2008. i 2009. (mlrd. USD)

Zemlje domaćini:



Zemlje porekla:



Izvor: UNCTAD, World Investment Report 2010, Geneva, 2010, Figure I.4. p. 4; Figure I.5., p. 6.

pretpostavlja se da će svetski tok stranih direktnih investicija nastaviti blagi rast koji je započeo krajem 2009. godine, da bi u 2012. godini one došle na nivo ostvaren neposredno pre nastanka svetske finansijske krize.⁴⁴ Do 2012. godine očekuje se da zemlje u razvoju i tranziciji značajno povećaju svoj udeo u ukupnom svetskom prilivu, ali i odlivu stranih direktnih investicija, dok se za Aziju predviđa da će biti najatraktivnija destinacija za investiranje. Francuska, SAD i Nemačka trebalo bi da ostanu najznačajnije zemlje porekla stranih direktnih investicija, dok će Kina, Rusija i Indija do 2012. godine napredovati na ovoj listi, izbacujući sa nje neke razvijene zemlje.⁴⁵

Na kraju, neophodno je takođe napomenuti da se predviđa najveći priliv stranih direktnih investicija u sektoru usluga, na koji već sada otpada oko 60% od ukupnog priliva, dok će sektor primarne i industrijske proizvodnje nastaviti da beleži značajan pad svog učešća.

Zaključak

Svetska finansijska kriza doprinela je preraspodeli strukture svetske trgovine, kao i prekompoziciji glavnih igrača u svetskoj trgovini. Dominacija Kine kao svetskog robnog izvoznika broj jedan u 2009. godini, navela je neke autore da u njoj vide novog pokretača svetskog privrednog rasta.⁴⁶ Ali da ova zemlja još ne igra najbitniju ulogu u svetskoj trgovini, te da neće biti u stanju da u skorije doba zameni SAD, govore i podaci o velikim razlikama u veličini i strukturi ove dve privrede. Ovo se jasno može primetiti, ako se ima u vidu podatak da je u 2008. godini ukupna potrošnja domaćinstava u SAD iznosila 10 biliona USD, što je četvostruko više od potrošnje domaćinstava koje beleže Kina i Indija zajedno. Takođe ne bi trebalo zaboraviti ni da je polovina kineskog robnog izvoza pod kontrolom transnacionalnih kompanija, koje vode poreklo najviše iz SAD. Iako Kina ima znatan ekonomski potencijal, ona još nije u stanju da bude pokretač svetske privrede i ekonomskog rasta, te se ne može ni očekivati izlazak iz krize koji bi bio rukovođen kineskim privrednim rastom.

Drastičan pad vrednosti robnog izvoza i uvoza 2009. godine beleži se na svim kontinentima. Analizirajući svetsku robnu trgovinu i njenu strukturu, uočavamo da je sektor trgovine poljoprivrednim proizvodima bio najmanje pogođen svetskom finansijskom krizom, odnosno da su se poljoprivredni proizvodi u ovakvim uslovima pokazali kao proizvodi sa niskom elastičnošću tražnje. Najsnažniji uticaj svetske finansijske krize osetio se upravo u regionima koji spadaju u svetske izvoznike energenata, odnosno sirove nafte, usled značajnog pada cene ovog energenta na svetskom tržištu.

⁴⁴ World Investment Prospects Survey, 2010.

⁴⁵ UNCTAD, World Investment Report 2010, Geneva, 2010, p. 19.

⁴⁶ World Development Indicators 2010, op. cit., p. 219.

Najmanji nominalni pad vrednosti robnog izvoza beleži azijski region. Azija se ističe kao najveći izvoznik industrijskih proizvoda, dok je najveći uvoznik industrijskih proizvoda region Severne Amerike. Zapadna Evropa je i dalje najznačajniji industrijski region, pa je tako EU i dalje najveći svetski izvoznik industrijskih proizvoda. Razlika u vrednosti izvoza između Kine i EU smanjuje se snažnim tempom, pa se očekuje da, najkasnije u narednih nekoliko godina, vrednost kineskog izvoza industrijskih proizvoda nadmaši izvoz iz EU. Najveći deo izvoza industrijskih proizvoda iz Kine završi upravo u SAD, imajući u vidu da je najveći svetski uvoznik industrijskih proizvoda. Takođe primećujemo i da se na listi najvećih svetskih uvoznika nalaze uglavnom iste one privrede koje spadaju u najveće izvoznike ovih proizvoda.

Sektorski posmatrano, sve grupe industrijskih proizvoda osetile su 2009. godine značajan pad izvoza. Jedina kategorija industrijskih proizvoda koja je u periodu svetske finansijske krize povećala svoj udeo u ukupnom svetskom robnom izvozu, kao i vrednost izvoza na globalnom nivou, jesu farmaceutski proizvodi. Tražnja za lekovima i ostalim farmaceutskim proizvodima nije se smanjila nastankom svetske finansijske krize, već je doživela rast koji je 2009. godine prouzrokovao povećanje vrednosti izvoza ovih proizvoda iz SAD za 15,4%.

Možemo zaključiti da razvijene zemlje polako, ali sigurno, gube dominaciju na svetskom tržištu industrijskih proizvoda u korist zemalja u razvoju. Najveći broj industrijskih pogona iz razvijenih zemalja preseljen je u zemlje u razvoju zbog eksploatacije jeftinih resursa, pre svega radne snage, kao i manje strogih ekoloških propisa. Ipak, razvijene zemlje zadržale su dominaciju u proizvodnji i izvozu industrijskih proizvoda koji su visoko tehnološki intenzivni. Ovakvi proizvodi poput računarske tehnologije i lekova, zahtevaju angažovanje visokokvalifikovane radne snage, odnosno stručnjaka iz raznih oblasti, kao i postojanje savremenih istraživačkih laboratorija i sofisticiranih proizvodnih postrojenja, a što je najvažnije i kontinuirano i dugogodišnje ulaganje u istraživanje i razvoj. Stoga je jasno da ovakvi visoko tehnološko intenzivni proizvodi mogu nastati samo u istraživačkim centrima transnacionalnih kompanija, koji se najčešće nalaze u najrazvijenijim državama sveta.

Znatno manje prilive stranih direktnih investicija u 2009. godini doživele su sve tri grupe zemalja, kako razvijene, tako i zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji. Na zemlje u razvoju, zajedno sa zemljama u tranziciji, trenutno otpada približno polovina svetskog priliva stranih direktnih investicija, a stručnjaci predviđaju dalji rast njihovog udela na račun razvijenih zemalja. Ipak razvijene zemlje ostaju najznačajnije odredište stranih direktnih investicija. Pod teretom svetske finansijske krize smanjen je odliv stranih direktnih investicija, prevashodno iz razvijenih zemalja, koje su ipak zadržale dominirajuću poziciju kao najveće izvorište stranih direktnih investicija sa udelom od 75% u ukupnom svetskom odlivu. Hong Kong, Kina i Rusija našle su se među prvih sedam najvećih izvorišta stranih direktnih investicija, što predstavlja značajan uspeh za zemlje u razvoju

i potvrdu trenda povećanja učešća zemalja u razvoju u ukupnom odlivu stranih direktnih investicija, koji je prethodio svetskoj finansijskoj krizi. Ipak, prilivi stranih direktnih investicija u zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji ostaju daleko značajniji od njihovog odliva iz ovih zemalja. Do 2012. godine, očekuje se da zemlje u razvoju i tranziciji značajno povećaju svoj udeo u ukupnom svetskom prilivu, ali i odlivu stranih direktnih investicija, dok se za Aziju predviđa da će biti najatraktivnija destinacija za investiranje.

Bibliografija

1. Bjelić, Predrag, *Međunarodna trgovina*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2011.
2. Bjelić, Predrag, Jelisavac-Trošić, Sanja, Popović-Petrović, Ivana, *Savremena međunarodna trgovina*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010.
3. Kozomara, Jelena, Stojadinović Jovanović, Sandra, *Međunarodno poslovno finansiranje*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2011.
4. *World Development Indicators 2010*, The World Bank, Washington, D.C., 2010.
5. *World Trade Report 2010, Trade in natural resources*, WTO, Geneva, 2010.
6. *International Trade Statistics 2010*, WTO, Geneva, 2010.
7. *World Oil Outlook 2010*, OPEC Secretariat, 2010, Vienna, 2010.
8. *World Investment Report 2010*, UNCTAD, Geneva, 2010.

Stevan Rapačić

THE IMPACT OF THE GLOBAL FINANCIAL CRISIS ON INTERNATIONAL MERCHANDISE TRADE AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT

ABSTRACT

The author analyzes international trade during the global financial crisis, observing its production structure. He limits this study to the most important segments of international trade - international trade in primary and industrial products, excluding services and products of intellectual property from the analysis. On the other hand, analyzing the international merchandise trade during the global financial crisis the author also takes into account foreign direct investments guided by transnational companies, which represent a specific form of entry into foreign markets, often replacing traditional forms of exporting goods. Therefore, this paper provides an overview of movement of foreign direct investments during the global financial crisis as well as the presentation of the key players in the global trade arena.

Key words: global financial crisis, international merchandise trade, foreign direct investments, transnational corporations, agricultural products, energy, industrial products.

OD KRIZE FINANSIJSKOG „BALONA” DO KRIZE JAVNIH DUGOVA

Joseph Stiglitz, *Freefall. Free Markets and the sinking of the global economy (Slobodan pad)*, Penguin Books, London, 2010, 443 p.

Jacques Attali, *Tous ruines dans dix ans? Dette publique, la dernière chance (Svi propali za deset godina ?)*, Le livre de Poche, Fayard, Paris, 2010, 242 p.

Ništa na očigledniji način ne pokazuje socijalnu suštinu razvijenih društava i odnose moći u SAD i zapadnom svetu od zbivanja i reakcije povezane sa velikom finansijskom krizom, koja je uzdrmla svet 2008. godine. Poput neke morske nemani koja se transformiše svakoga puta kada se iz dubina pojavi na površini, tako i velika ekonomska kriza već godinama trese privrede razvijenih zemalja, uvek u drugom obliku i bez kraja na vidiku. Iz krize finansijskog „balona” nastalog davanjem lakih kredita na nekretnine iz kojeg je iznikla kriza celokupnog bankarskog sistema u SAD, kriza se skoro munjevitom brzinom i poput magije u filmovima Harija Potera pretvorila u krizu javnih dugova u pojedinim evropskim zemljama, a posebno u regionu „evrozona”, ugrožavajući time same privredne i institucionalne osnove zapadnoevropskih društava, a posebno jednu od njihovih najuspešnijih tvorevina: evropsku integraciju. Pri tome, izgleda kao da je prvi i osnovni cilj vlasti bio da zaštiti interese velikih banaka i njihovih akcionara, odnosno baš onih koji su bili glavni uzročnici krize.

Džozef Štiglic, nekadašnji glavni ekonomski ekspert Svetske banke i dobitnik tzv. „Noblove nagrade” za ekonomiju, a danas profesor na Univerzitetu Kolumbija i slobodni mislilac, u svojoj najnovijoj knjizi *Slobodan pad* analizira uzroke i posledice najvećeg ekonomskog pada u SAD i pojedinim zemljama u svetu, još od vremena Velike depresije iz tridesetih godina XX veka. Iako su ekonomske krize, posebno u zemljama u razvoju, veoma česta pojava (autor navodi da ih je bilo 124 u periodu 1970–2007), Štiglic ukazuje na to da se ovoga puta radi o „krizi koja je teža nego što je to uobičajeno” i koja između ostalog, ilustruje da postoje ozbiljne, do sada neiskazane „greške” u funkcionisanju modernog kapitalističkog sistema. Već na početku, Štiglic se legitimiše kao sledbenik ekonomske misli J.M. Kejnasa (*Cains*), ukazujući na njegov stav da, iako tržište leži u osnovi svake uspešne privrede, „tržište ne funkcioniše dobro ako je otačljeno samo sebi”. Finansijski krah iz 2008. godine u SAD pokazao je da dugo hvaljena

„samoregulacija“ tržišta predstavlja običan mit i da je tek energična intervencija države uspjela da spase američku, pa time i svetsku privredu, od totalnog kolapsa pred koji su je dovele najveće i najbogatije, a dotada i „najsuspešnije“ američke banke. Kako je bilo moguće da ceo finansijski sistem SAD bude doveden do ivice provalije, u koju su, uzgred, potonule neke od najmoćnijih finansijskih institucija SAD (poput *Lehman Brothers*), dok je većina drugih bila spasena tek zahvaljujući ogromnoj finansijskoj injekciji od skoro 800 milijardi dolara poteklih iz državnog budžeta SAD? Koliko su dobri i koliko dovoljni koraci koje je Bušova, odnosno Obamina administracija preduzela od momenta nastanka krize? Šta dalje? – to su neka od pitanja na koja Štiglic pokušava da odgovori u ovoj knjizi.

Pojava finansijskog „balona“ ima relativno jednostavno osnovno objašnjenje koje vredi i za svaku drugu finansijsku piramidu – jedina je razlika u složenosti finansijske konstrukcije, odnosno „tehnike“ koja je proizvela balon, kao i u njegovom obimu. Na više stotina stranica, Štiglic objašnjava na koji način su godinama tražnja i rast u SAD (pa indirektno i u svetu) veštački podsticani finansijskim instrumentima koje su smislile i primenjivale velike komercijalne i investicione banke („derivativi“, hipotekarna „sekuritizacija“, kreditne politike, kreditne kartice i dr.). Naslovi nekih poglavlja dobro ilustruju autorov stav u odnosu na ovu praksu: „predatorski krediti“, „velika američka pljačka“, „pohlepa trijumfuje“... S jedne strane decenijska politika deregulacije finansijskih tržišta i bankarskih aktivnosti, a s druge stvaranje fiktivne kreditne sposobnosti u stanovništvu (koje je zahvaljujući lakim kreditima podsticano da se preko mere zadužuje i troši), doveli su do situacije „naduvavanja“ finansijskog sistema, koji je proizvodio fiktivni rast privrede i još veće naduvavanje „balona“ koji se mogao meriti stotinama milijardi dolara („*derivativi su postali finansijsko oružje masovne destrukcije*“). Štiglic demonstrira kako je finansijski sistem postao toliko „sofisticiran“ – smišljanjem novih „instrumenata“ koji su fiktivno „pokrivali“ rizike („*U naletu metafizičke inovativnosti, (bankari) su izmišljali sintetičke proizvode bazirane na sintetičkim proizvodima.*“) – da čak ni same banke više nisu znale koji je obim njihove izloženosti prema riziku nesolventnosti od strane zajmoprimaca. Na primer, uoči samog njenog bankrota, banka *Lehman Brothers* iskazala je neto profit od 26 milijardi USD (iako su u stvari već imali „rupu“ od 200 milijardi USD). Kada je, najzad, ceo sistem propao, „*zemlja u kojoj je socijalizam često tretiran kao anatema, socijalizovala je ceo rizik i intervenisala na tržištu u tada neviđenom obimu*“. Da nije istina, bilo bi apsurdno.

Autor, koji je, uzgred, bio jedan od ređeg broja ekonomista (uz P. Krugmana, Dž. Soroša i dr.) koji su već godinama najavljivali finansijski krah, posebno ukazuje na neke od strukturnih problema američke privrede i društva, koje je otkrila ova kriza: dominacija finansijske oligarhije nad institucijama u Vašingtonu; postepena deindustrijalizacija zemlje i rast nezaposlenosti; sve dublje socijalne razlike („*plate viših kadrova u upravi firmi su u trideset godina porasle od 40 prosečnih plata na više hiljada prema jednoj*

prosečnoj plati"); moralni problem političke i društvene odgovornosti; porast ukupne zaduženosti SAD do stepena da američki finansijski balans zavisi od – spoljnotrgovinske politike Kine. Štiglic dosta prostora kritički posvećuje i merama koja je u prvom periodu svog mandata preduzela Obamina administracija. On smatra da su mere bile nedovoljne a da kriza nije iskorišćena za dublju reformu sistema. Bez obzira na do sada neviđen obim krize i silinu udara na ekonomiju SAD, iz knjige se može zaključiti da je finansijski sistem u kojem dominiraju slabo ili nikako kontrolisane mega-finansijske institucije (*“too-big-to-fail”*) u suštini ostao nepromenjen i nakon zbivanja i mera iz 2008. i 2009. godine čiji je prvenstveni cilj bio da održe nepromenjenu finansijsku strukturu i da očuvaju interese akcionara, odnosno velikih banaka. Bankari međusobno i dalje dele visoke bonuse, mega-banke su tamo gde su bile, dok njihove greške pokrivaju poreski obveznici u SAD i Zapadnoj Evropi.

Štiglic posvećuje pažnju i međunarodnim posledicama američkog finansijskog kraha. Navodeći, uzgred, da su mere koje su SAD i druge razvijene zemlje nakon razbuktavanja krize preduzele prema svojoj privredi bile potpuno suprotne od onih koje su tokom decenija bile nametane zemljama u razvoju, autor ukazuje na neke od tema za moguću reformu međunarodnog finansijskog sistema: jačanje uloge države u ekonomiji a posebno u nadzoru finansijskih tokova, globalno regulisanje finansijskih tržišta, partnerstvo između SAD i Kine, uvođenje novog globalnog sistema finansijskih rezervi koji ne bi bio baziran samo na dolaru, jačanje multilateralne saradnje. U završnom delu, autor se bavi i problemima evrozone, sugerišući razdvajanje evrozone (odnosno evra kao valute) na dva dela: na razvijeniju i manje razvijenu grupu zemalja EU. On ističe i negativne aspekte politike stroge štednje, koja se primenjuje u zemljama poput Grčke ili Portugala i koja će vremenom dovesti u pitanje podršku projektu evropske integracije.

Dok se Štiglicova knjiga prvenstveno bavi stanjem američke privrede pre i nakon izbivanja finansijske krize, delo *Žaka Atalija*, još jednog bivšeg i povremenog bankara (bio je prvi čovek Evropske banke za obnovu i razvoj, sa kojeg mesta je bio smenjen) bavi se drugim, ali povezanim fenomenom ekonomske konjunktore u razvijenim zemljama: eksplozijom javnih dugova, posebno u evropskim zemljama (*Svi propali za deset godina?*). Atali ukazuje na neobični fenomen da „osim u periodu ratova, još nikada javni dugovi najbogatijih država sveta nisu bili tako visoki”. Nalazimo se u paradoksalnoj situaciji da današnji „svetski bankarski sistem finansira potrošnju u zemljama Severa na osnovu štednje u zemljama Juga, naplaćujući, usput, visoke komisije za svoje usluge”.

Intelektualac renesansne širine, Atali svoje delo obogaćuje istorijskim pregledom nastanka i razvoja javnih dugova, od srednjeg veka do danas. Pri tome, on ne zaobilazi, između ostalog, ni ulogu jevrejskih bankara – poverilaca francuskih i engleskih kraljeva, niti propast kuće Openhajmer u XVII veku (koju su upropastili ratovi austrijskih Habzburga), i zaključujući da je retko kada izašla na dobro uloga „poverioca nekog suverena” (o čemu

upečatljivo svedoči i saga o propasti Templarskog viteškog reda). Istorijski, visoki javni dug uglavnom je bio povezan sa periodima ratova. Periodi ekonomskog rasta i mira, uglavnom su značili i relativno smanjenje javnog duga, kako se to posebno desilo u Evropi u XIX veku i nakon II svetskog rata. Proglašenje bankrota u odnosu na spoljni dug dešavalo se ipak veoma često: između 1800 i 2009. bilo je 250 bankrota u odnosu na spoljna dugovanja, od čega je proglašeno 68 državnih bankrota (na javni dug). Među najpoznatijim bankrotima, koje pamti i stara srpska poslovice („zadužen kao Grčka“) zabeležen je bankrot Grčke iz 1893. godine. Međutim, vrlo malo je zapadnih zemalja koje se bar jednom ili više puta nisu našle u situaciji Grčke (Francuska država je šest puta proglasila bankrot u periodu pre 1797).

Atali ukazuje na to da je sadašnji porast javnih dugova u razvijenim zemljama dobrim delom direktna posledica američke finansijske krize: vlade SAD kao i drugih zapadnih zemalja izabrale su da umesto bankarskog kraha, povećaju svoj javni dug kako bi finansirale banke koje su se našle (zbog sopstvenih politika) na ivici finansijskog sloma. Za manje od dve godine (2009–2010) evropske vlade odobravaju svom bankarskom sektoru ogromna sredstva (kojima nisu raspolagale, nego su – apsurdno – morale da se zaduže na finansijskim tržištima) u visini od 2,1% od BNP u novcu i preko 20,5% u garancijama. U istom periodu javni dug u Evropi porastao je u proseku za 14,5% od BNP. Kako u prethodno prikazanoj knjizi kaže Džozef Štiglic, radi se verovatno o jednoj od najvećih redistribucija bogatstva u novijoj svetskoj istoriji, gde se poreski obaveznici (tj. države) putem budžetskog i fiskalnog sistema mnogostruko zadužuju da bi se obezbedilo dovoljno kapitala za akcionare banaka i rentijere čijim kapitalom manipulišu te iste banke! Čini se da je kriza veoma transparentno pokazala kako funkcioniše i u čijem interesu funkcioniše današnji međunarodni kapitalistički sistem.

Atalijeva knjiga sadrži i više opcija – scenarija u pogledu daljeg razvoja krize (negativni i neutralni scenario), od kojih neki obuhvataju i mogućnost propasti evra, a posle toga možda i EU. Atali ukazuje na činjenicu da je jedini realan i dobar način da se smanji dug – rast BNP, što obuhvata ne samo mere štednje, nego i miks mera podsticaja i investiranja u dugoročnije projekte (obrazovanje, istraživanje, životna sredina i dr.). U pogledu EU, koja je dugo kopirala deregulaciju finansijskog sektora koju je sprovodio SAD, autor predlaže niz mera čiji bi cilj bilo produbljivanje integracije i aktivna ekonomska politika: stvaranje „evropskih obligacija“, evropski garantni fond, kao i mere kojima bi cilj bio odlaganje vraćanja dugova, bez proglašenja formalnog moratorija na njih.

Duško LOPANDIĆ

SPONE MEĐUNARODNOG I UPOREDNOG PRAVA

Vida Čok, *Spone međunarodnog i uporednog prava – Primeri iz oblasti ljudskih prava*, Službeni glasnik, Beogradski centar za ljudska prava i CUPS, Beograd, 2010.

„Ni u stranoj ni u domaćoj, jugoslovenskoj pravnoj teoriji nije prestalo da bude predmet rasprava to da li je uporedno pravo posebna, samostalna nauka, među ostalim pravnim naukama, ili je uporedno pravo jedinstveni metod istraživanja... Uzajamni uticaj uporednog i međunarodnog prava danas postoji, deluje i izražava se u određenim pojavnim oblicima. Neke od tih oblika, sa činocima koji pomenute oblike uslovljavaju, možemo smatrati jednom od osobenosti savremenog sveta.” Ovim stavovima u svom prvom radu, u prvom delu svoje knjige, dr Vida Čok ne samo da nas uvodi u odgovor na pitanje odnosa međunarodnog i uporednog prava kroz primere iz oblasti ljudskih prava, kako i sama kaže u naslovu, već nas upoznaje i sa delom svog naučnog opusa ostvarenog u poslednjih pedeset godina. Autorka je sačinila izbor svojih objavljenih tekstova koji odgovara trenutku objavljivanja ove zbirke, kao i autorkinim posebnim aktuelnim interesovanjima. Reč je o pravu ljudskih prava kojem je dala naročiti doprinos – kako kaže prof. dr Vojin Dimitrijević u predgovoru – svojim delom *Pravo na državljanstvo* objavljenim 1999. godine.

Pregled poglavlja ove knjige pokazuje glavne predmete interesovanja ove autorke u njenom radnom veku, i to: međunarodno i uporedno pravo, pravo na državljanstvo, ljudska prava, javno informisanje i životna sredina.

Na samom početku knjige autorka se bavi pitanjem da li je „uporedno pravo, jednako kao i međunarodno, posebna pravna nauka”, kao i da li postoji njihov uzajamni uticaj u procesu daljeg razvoja svake od tih pravnih nauka. Da bi to objasnila autorka u više tekstova govori o uporednom pravu, govoreći o predmetu uporednog prava, metodu, kao i njegovom mestu u legislativnoj delatnosti Ujedinjenih nacija. Posebno mesto u ovom delu knjige imaju tekstovi o evropskoj integraciji i Evropskoj uniji, kao i ulozi međunarodnog i uporednog prava u izgradnji i primeni pravnog sistema Unije. Polazeći od stava da „uporedno pravo nas ne podučava samo o sadržini stranog prava, već i o načinu na koji treba da budu integrisana u naš pravni poredak saznanja koja možemo steći iz nama stranog pravnog sistema”, autorka nam to prikazuje kroz tekstove o saradnji komunitarnog prava i prava država članica, kao i usklađivanju prava u sistemu Evropske zajednice. Ipak se na kraju pita – da li Evropa predstavlja izazov uporednom pravu, nisu li to novi temelji uporednog prava kao i izraz njegovog postepenog razvoja?

U drugom poglavlju autorka se bavi *pravom na državljanstvo*. Imajući u vidu da je visoko cenjena kao autorka knjige o pravu na državljanstvo, ovi tekstovi predstavljaju uvod u tu knjigu kao i njenu dopunu. Pored opšteg pogleda na pravo na državljanstvo dat je i odnos države i državljanstva; pravo na državljanstvo i Ujedinjene nacije; Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i državljanstvo; državljanstvo u savremenoj Evropi;

dvojno državljanstvo i apatridi. Na kraju zaključuje da državljanstvo ostaje pitanje vezano za državu, za vlast subjekata nadležnih da o njemu odlučuju. Ove pravne kategorije predstavljaju bitna merila priznavanja ljudskih prava i mogućnosti njihovih ostvarivanja u konkretnoj državi. U kom pravcu će se razvijati taj deo međunarodnog prava u bitnoj meri zavisi od razvoja međunarodnih odnosa u svetu i „pristajanja“ država na činjenicu da bi državljanstvo svakog čoveka, kao osnova njegovog pravnog položaja, trebalo da ima prednost pred svakom drugom politikom.

Naslov trećeg poglavlja *Ljudska prava - status, ravnopravnost, diskriminacija, zaštita*, govori o tome da se odnosi na pojedina ljudska prava, i to: pravo deteta, status omladine, ravnopravnost žena, rasnu diskriminaciju, manjine i izbeglice, kao i odnos ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava.

Sagledavajući ovaj deo knjige izvlačimo zaključke da ni raznovrsnost tema kojima se autorka bavila u ovom delu, kao ni godine u kojima je objavljivala pojedine radove (1963–2006) ne umanjuju ni studioznost niti aktuelnost tekstova. Iz svih tih tekstova može se videti da se autorka podjednako zalaže kako za zaštitu dece, omladine i žena, tako i za status izbeglica i državljanstvo, manjine i njihova prava, i primenu prava - humanitarnog prava u vremenima rata i ratnih sukoba. Istraživanja za ove teme vršena su sa stanovišta unutrašnjeg, uporednog i međunarodnog prava. Svi ovi radovi objavljeni su kako u jugoslovenskim tako i u svetskim uglednim časopisima, što govori da je autorka uspeła da postavi solidne naučne pretpostavke i zadrži visok nivo objektivnog i kritičkog pristupa.

U poglavlju o *informisanju* obrađuju se određene pojave vezane za javno informisanje posmatrano sa stanovišta prava. Značaj javnog informisanja za savremeno društvo nesporno je veliki. Ono se ostvaruje kao organizovana delatnost za koju je društvo posebno zainteresovano i ta zainteresovanost se izražava i u pravnom vidu javnog informisanja. Imajući ovo u vidu, autorka ovoj temi posvećuje jedno poglavlje i bavi se kako pravnim vidom stvaranja i kretanja informacija, tako i javnošću i dostupnošću informacija kroz pravnu teoriju i zakonodavstvo. Poseban deo ovog poglavlja posvećen je govoru mržnje kao ugrožavanju ljudskih prava. I na kraju autorka zaključuje da je „oblast javnog informisanja po svojoj prirodi veoma složena, po mogućnosti istraživanja interdisciplinarna, po mnoštvu problema gotovo neiscrpna“. Stvaranje i kretanje informacija danas se pojavljuje kao društveni odnos koji u znatnoj meri utiče na sve procese koji se zbivaju u svetu, a i samo javno informisanje se pod uticajem tih procesa menja.

Naučna saznanja o globalnoj ugroženosti životne sredine, koju često izaziva čovek svojom delatnošću, podstiču nastojanja da se stvori svojevrtni pravni sistem za zaštitu životne sredine, i to međunarodnog pravnog režima životne sredine. Ova važna oblast našla je svoje mesto i u radovima autorke, pa i u ovoj knjizi ona govori o pravu i zaštiti životne sredine u kojoj živi čovek, međunarodnom pristupu u pravima i obavezama u oblasti životne sredine, pravu čoveka na životnu sredinu i pravu na razvoj. Na kraju ovog

poglavlja autorka nas upoznaje sa informacijama i informisanjem koje se odnosi na životnu sredinu u međunarodnom i komunitarnom pravu, kao i sa kodifikovanim pravilima o celovitom sprečavanju i kontroli zagađivanja. Poslednje strane ove knjige posvećene su značaju sprečavanja zagađivanja životne sredine za Republiku Srbiju.

„Izvori međunarodnog prava i drugi dokumenti relevantni za pravo na životnu sredinu i pravo na razvoj, dozvoljavaju zaključak da je reč o procesu razvoja prava uopšte i međunarodnog posebno, u jednom veoma važnom segmentu savremenog života”, zaključuje autorka.

* * *

Prilozi u ovoj knjizi, kako u predgovoru kaže prof. dr Vojin Dimitrijević, mogu nekome izgledati kao svedočenje o ranijim vremenima i o istorijskom razvoju nauke kojom se dr Vida Čok bavila – ali su tako izabrani da pokažu kako su neka pitanja, i pored privida da su rešena, ostala i danas na dnevnom redu.

Po mišljenju stručnjaka, posebno poglavlja o pravu na državljanstvo, slobodi informisanja i manjinskim pravima – predstavljaju najviši domet naše pravne nauke u ovoj teškoj i složenoj oblasti. Ova konstatacija čini svojevrsnu preporuku da se ova knjiga nađe u rukama svih onih koji se bave pitanjima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa.

Gordana TERZIĆ

RUSIJA I EVROPA

Dragan Petrović, *Rusija i Evropa*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2010, 350 str.

U civilizacijsko-kulturnom i geografskom smislu, Rusija predstavlja „organski” deo Evrope, ali i njeno vezivno tkivo sa Azijom. Još od razdoblja Kijevske Rusije ova velika zemlja ima status evroazijske svetske sile, čiji su uticaji i interesi neraskidivo umreženi sa svetskim poslovima. Njoj danas pripada skoro polovina teritorije evropskog kontinenta (4,6 miliona kvadratnih kilometara ili oko 46%). Između ostalog zahvaljujući i Rusiji, „evropski civilizacijski kod” ima domašaja i na azijskom, a kroz istoriju i američkom kontinentu.

U knjizi je deskriptivno, interdisciplinarno i uporedno izvršena analiza najvažnijih smernica evropske politike savremene Rusije, u kontekstu njenog očiglednog razvoja i uspona po svim parametrima moći. Najuzi interesi Ruske Federacije u Evropi polaze od prostora Zajednice nezavisnih država, posebno zemalja Belorusije (u državnoj uniji) i Ukrajine (izrazito polarizovana po „proruskom” i „prozapadnom” opredeljenju). Centralne tačke „novog” uporišta uticaja Rusije u Ukrajini predstavljaju „proruska” vlast Viktora Janukoviča s početka 2010. godine, i težnje ka proširenju postojeće Carinske unije Rusije, Belorusije i Kazahstana potencijalnim članstvom Ukrajine. Četiri zemlje već jesu članice Zajedničkog ekonomskog prostora. Takođe, Rusija aktivno nastupa i na azijskom kontinentu preko Organizacije za kolektivnu bezbednost i saradnju, Šangajskog saveza i BRIK (Brazil, Rusija, Indija i Kina).

Imajući u vidu civilizacijski, istorijski i ekonomski kontekst, u ovom slučaju trebalo bi naglasiti da je današnja Evropa (posebno EU) vitalno zainteresovana za ruske resurse, na prvom mestu energente (naftu i gas), ali i rude metala i nemetala. Sve analize ukazuju na to da će u 21. veku posebnu vrednost predstavljati ogromne zalihe ruske čiste pitke vode i drveta, njene obradive površine, ekološki neugrožena sredina i dr. S druge strane, Rusija se suočava sa „konkurentskim deficitom” industrijske proizvodnje, pa time i izvoza finalnih proizvoda. U tom smislu ulaže napore u pravcu razvoja i napuštanja koncepta izvoza uglavnom sirovina i polupreradevina.

Polazeći od pomenutog ekonomskog konteksta, jasno je zašto Rusija ima veoma razvijene strateško-političke odnose sa Evropskom unijom i njenim najvažnijim državama, članicama NATO (Nemačka i Francuska). Uz trenutno samo delimično uključenje Italije, potencijalno i Španije, primećuje se visok nivo ostvarene saradnje Rusije sa predstavnicima tzv. „stare Evrope”, a u kontekstu njene sve izraženije težnje ka „emancipaciji” od uticaja Vašingtona. Takvu liniju, međutim, ne slede istočnoevropske države, predstavnice „nove Evrope” (naročito Poljska i pribaltičke zemlje), u kojima je prisutan snažan uticaj američke politike (pitanje raketnog štita u Rumuniji i drugim istočnoevropskim zemljama). U tom kontekstu posebno je interesantno posmatrati prirodu rusko-američkih odnosa koja se reflektuje na evropskom kontinentu, odnosno „evropski” doprinos

unapređenju tih odnosa. S druge strane, predmet razmimoilaženja predstavlja pitanje NATO, u kojem glavni uticaj imaju SAD i Velika Britanija, kao tradicionalni ruski „rivali“.

Knjiga je strukturirana u šest poglavlja: prvo je posvećeno teorijsko-metodološkim pitanjima; drugo geografskoj i istorijskoj analizi položaja Rusije u Evropi; treće trenutnoj poziciji Rusije u Evropi; četvrto opštem pregledu odnosa Rusije sa evropskim zemljama na dvostranom nivou; peto problematici međuzavisnosti Rusije i ostatka Evrope u geopolitičkom kontekstu; dok se u šestom iznose opšta predviđanja daljeg razvoja najvažnijih geopolitičkih odrednica prisustva Rusije na evropskom prostoru. Autor zaključuje da je politička budućnost Rusije usko povezana sa modalitetom usklađivanja njenih strateških interesa i saradnje sa evropskim zemljama, naročito onim najvećim i najuticajnijim. On smatra da će integracioni procesi na postsovjetskom prostoru na čelu sa Rusijom, njena pobjeda u oružanom sukobu na Zakavkazju avgusta 2008. godine i promena vlasti u Ukrajini 2010, a iznad svega posledice velike ekonomske krize na Zapadu, bitnije ubrzati transformaciju savremenih međunarodnih odnosa u pravcu multipolarnosti, sa sve izraženijom ulogom Rusije kao velike sile u usponu.

Marko NIKOLIĆ

GOVOR BORISA TADIĆA, PREDSEDNIKA SRBIJE, NA FORUMU SRBIJA – EVROPSKA UNIJA

(Beograd, 9. septembar 2011)

Poštovani predsedniče Evropskog saveta, vaše ekscelencije, dame i gospodo, dragi prijatelji, veliko mi je zadovoljstvo da vam poželim dobrodošlicu u Beograd i da otvorim prvi Forum Srbija – Evropska unija. Za Srbiju ovo je događaj od izuzetnog značaja i još jedna potvrda njene evropske orijentacije.

Okupili smo se ovde da kroz dijalog razmenimo zajednička iskustva koja nas vode ka evropskoj integraciji, da razmotrimo političke, ekonomske, bezbednosne, socijalne i druge probleme sa kojima se susrećemo na tom putu od koga ne odustajemo iznad svega zbog naših građana, ali i podizanja kvaliteta organizacije našeg društva i države na viši nivo i konačno stabilizacije mira u Jugoistočnoj Evropi.

Dame i gospodo, biću veoma direktan: Srbija očekuje da u procesu evropske integracije bude tretirana baš kao i sve druge zemlje koje pretenduju na članstvo u Evropskoj uniji. Ne tražimo nikakve privilegije, nikakve olakšice ali, isto tako, ne možemo da prihvatimo nametanje novih i drugačijih uslova koji bi nas izdvajali od statusa drugih zemalja. Mi razumemo da ima i onih koji su nepoverljivi prema daljem proširenju Evropske unije, pogotovu kada se ona suočava sa nizom svojih unutrašnjih problema, uključujući i krizu evrozona. Razumemo takođe da EU ne treba da prijemom novih članica uvozi nove probleme ili konflikte. Međutim, ovde moram da naglasim da je Srbija država koja ne stvara takvu situaciju, koja ne želi takve tenzije. Srbija je država koja rešava probleme nasleđene iz prethodnih vremena, posebno one vezane za politiku konfrontacija i sukoba koja je pratila dezintegraciju Jugoslavije. Srbija je zemlja koja poseduje i političku volju i neophodan administrativni kapacitet za ispunjenje svih neophodnih kopenhaskih uslova.

Zaustavljanje ili veštačko odlaganje proširenja EU pogodilo bi svakako najviše građane ove zemlje, koja je sve učinila da dođe do pune saradnje sa Evropskom unijom i dokazala ukupne kapacitete i potencijale da započne pregovore o članstvu u prethodnom vremenu. Međutim ubeđen sam da bi eventualno zaustavljanje evropskih integracija na prostoru jugoistočne Evrope pogodilo i same interese EU, a posebno onih njenih najrazvijenijih i najbogatijih članica, koje su imale imale velike koristi od proširenja EU i

koje, na kraju, uvek plaćaju cenu nestabilnosti na evropskom kontinentu. Mi očekujemo da će na kraju EU ipak prepoznati kako pozitivne napore Srbije u procesu transformacije sprovođenja dubokih reformi, tako i ukupni doprinos evropskoj budućnosti i stabilnosti na ovom našem zajedničkom prostoru jugoistoka evropskog kontinenta.

Srbija nastoji da bude aktivan činilac u međunarodnoj zajednici, i posebno u evropskom prostoru, da razvija najbolje moguće odnose i saradnju sa Evropskom unijom i zemljama balkanskog regiona. Mir i stabilnost u ovom delu sveta donosi ona politika koja demokratsku i prosperitetnu Srbiju vidi kao ravnopravnog, iskrenog partnera od koga takođe zavisi stabilnost i napredak u Evropi i čiji legitimni interesi zaslužuju poštovanje. Mi smo nakon petooktobarskih promena uvek iskreno radili na izgradnji poverenja, učvršćenju mira i razvijanju pune mere političkih, privrednih, kulturnih i drugih odnosa i sa EU i u našem neposrednom okruženju u Jugoistočnoj Evropi. I želimo da nastavimo sa takvom politikom.

Zato ću još jednom ponoviti da politika koja Srbiju vodi u Evropsku uniju, a to je i moja politika, nema dobru alternativu.

Srbija je demokratska zemlja i u njoj možete čuti i one koji nisu naklonjeni ovakvoj politici, koji misle drugačije. Takvi glasovi dolaze i iz redova opozicije i dela naše javnosti, ali mislim da oni nisu dobri za Srbiju i njene građane i da se ne odlikuju realizmom ili produbljenim poznavanjem mogućnosti i težnji današnje međunarodne zajednice.

Bez obzira na to koliko će EU biti spremna da nas brže ili sporije integriše, mi nastavljamo proces reformi koji nas vodi punom članstvu u njoj, reformi za koje smo uvereni da donose prosperitet Srbiji, da joj garantuju veći kvalitet demokratije, razvoja i stabilnosti, kao i života naših građana. Želeo bih ovde posebno da istaknem fiskalnu i finansijsku odgovornost koju je Srbija pokazala čak i u vreme najteže globalne finansijske krize. Posebno naglašavam, da mi sve reforme sprovodimo zbog nas samih, zbog toga da svi bolje živimo, da mlada generacija ne bude zatočenik prošlosti, već ravnopravan graditelj, sa svojim evropskim vršnjacima, jedne bolje, humanije i pravednije budućnosti, da sredovečni dobiju svoju zasluženu šansu i da starijima obezbedimo zasluženost dostojanstvo.

Ekonomski slom današnjeg sveta Srbija nije uzrokovala, ali plaća ogromnu cenu zaustavljanja razvoja i rasta nezaposlenosti. Uprkos udaru koji smo doživeli, ostali smo na nogama, smanjili spoljnotrgovinski deficit i započeli novu pozitivnu etapu rasta društvenog proizvoda i detektovanja unutrašnje slabosti privrednog sistema Republike Srbije. Naša ekonomija je najvećim delom zavisna od Evropske unije i tamošnja kriza nas upozorava da ekonomske nedaće još nisu prošlost i zato moramo i energičnije nego do sad sprovesti reforme i podsticati proizvodnju i ekonomsku koordinaciju.

Dame i gospodo, niko ne mora da ubeđuje Srbiju da je problem Kosova potrebno rešiti pre ulaska u EU. Mi ovo pitanje želimo da rešimo, jer ono

opterećuje, iznad svega, svakodnevni život naših ljudi i funkcionisanje naše države. Mi činimo sve da to rešimo na način primeren demokratskim i miroljubivim zemljama. Želim da naglasim, međutim, da rešenje za pitanje Kosova mora biti realistično, kako bi se uvažili i zadovoljili interesi svih strana u sporu, a ne na način po kome jedna strana dobija sve, a druga gubi sve. Ukoliko želimo pravično i održivo rešenje i trajnu stabilnost u regionu moramo da sledimo takav put. Ne možemo dozvoliti da upotreba sile i unilateralizam budu atraktivno rešenje za bilo koga.

U ovom trenutku, četiri bitna elementa budućeg rešenja kome svi moramo da težimo jesu: traženje optimalne opcije za sever Kosova, garancije sigurnosti za Srbe koji žive u enklavama u drugim delovima Kosova, status najznačajnijih srpskih verskih spomenika kulture i pitanja imovine države Srbije i Srba na Kosovu. Već sam više puta isticao da su pozivi Srbiji da ukine svoje institucije na severu Kosova, a koje neki netačno nazivaju „paralelnim“, potpuno nerealistični i da mogu imati katastrofalne posledice. Beograd na ovo ne može da pristane, jer se time ugrožavaju vitalni interesi i osnovna ljudska prava Srba na Kosovu. Ukoliko dođe do novog pokušaja da se nasiljem menja realnost na terenu, uz podršku ili prećutnu saglasnost pojedinih međunarodnih faktora, posledice mogu biti veoma teške. U tom slučaju ne bih isključio ni mogućnost da one prouzrokuju novo pomeranje stanovništva i egzodus.

Pozivam sve da dobro razmisle pre nego što se upuste u takav opasan poduhvat, koji može da naruši stabilnost regiona i ugrozi evropski put Srbije i njenu demokratsku stabilnost.

Mi hoćemo da nastavimo našu politiku traženja miroljubivog kompromisnog rešenja kroz konstruktivni dijalog sa Prištinom, koji je već dao nekoliko konkretnih i dobrih rezultata.

Srbija se neće nikada, zarad dobijanja statusa kandidata, odreći šanse za iznalaženje pravednog, održivog rešenja za problem Kosova, jer samo takvo rešenje može predstavljati temelj stabilnosti u regionu i omogućiti istinsko pomirenje među narodima Balkana. U suštini, takav pristup je doprinos i najvitalnijim bezbednosnim i ekonomskim interesima Evropske unije.

Dame i gospodo, saradnja u regionu i dobrosusedski odnosi za nas su od suštinske važnosti. Srbija je uvek spremna da igra konstruktivnu ulogu u rešavanju svih regionalnih problema. Ona se prihvatila da vodi i predsedava brojnim važnim regionalnim inicijativama iz oblasti politike, privrede, bezbednosti i kulture. Posebno bih istakao zajedničku borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, jer to su važni transnacionalni problemi.

Naša zemlja je i do sada sve činila da politika dobrosusedstva i pomirenja u regionu postane i ostane ugaoni kamen stabilnosti i međusobnog poverenja. Sa moralnim imperativom i punom svešću o važnosti ovakvog čina, posetio sam humke nedužnih muslimanskih žrtava u Srebrenici, ali i stratišta hrvatskih i srpskih žrtava u Hrvatskoj i Bosni.

Smatram da bi rešenjem pitanja nestalih i povratka izbeglica bio načinjen još jedan presudno važan korak ka trajnom pomirenju na ovim prostorima.

Svoju odgovornost prema međunarodnom pravnom poretku Srbija je pokazala i hapšenjem svih 46 lica optuženih za ratne zločine pred Haškim tribunalom. Ne radi se ovde o prinudi ili uslovljavanju, već o nastojanju Srbije da u svom pravnom i etičkom sistemu osnaži vrednosti ljudskog života i dostojanstva, da osudi sve zločine i sve one koji smatraju da se samo nasilnim putem rešavaju sukobi među narodima. Ovakav pristup očekujem i od predstavnika drugih naroda Zapadnog Balkana i svih međunarodnih institucija.

I zato i na ovom mestu ponovo tražim pokretanje nezavisne istrage sa mandatom Saveta bezbednosti UN, koja bi rasvetlila zastrašujuće navode iz izveštaja specijalnog izvestioca Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o trgovini ljudskim organima na Kosovu.

Srbija ima legitimno pravo i obavezu da štiti prava Srba u regionu i svugde u svetu, a posebno njihov nacionalni, verski i kulturni identitet. Ovakva pozicija Srbije nije u suprotnosti sa našim principijelnim poštovanjem suvereniteta i integriteta drugih zemalja i smatram da ovakva politika Srbije u velikoj meri doprinosi miru i stabilnosti u našem regionu.

Dame i gospodo, Srbija se raduje uspesima naših suseda na njihovom putu ka EU. Hrvatska će za dve godine postati članica EU i na tom putu ima našu nedvosmislenu podršku. To želimo i svim drugim državama u regionu Zapadnog Balkana. Nadam se da će uskoro i Srbija dobiti status kandidata i datum za otvaranje pregovora o pristupu članstvu u EU, uprkos činjenici da smo svesni i drugačijih mogućih scenarija.

U to ime, u ime još bolje i uspešnije saradnje sa Evropskom unijom, pozdravljam još jednom sve učesnike ovog foruma i želim vam uspešan rad i plodan dijalog.

UPUTSTVA ZA SARADNIKE

Međunarodna politika je tromesečnik koji izlazi u januaru, aprilu, julu i oktobru svake godine.

Časopis objavljuje recenzirane autorske priloge i prikaze skupova i knjiga iz oblasti međunarodnih odnosa, spoljne politike, međunarodnog javnog prava i međunarodne ekonomije.

Uslov za uzimanje u razmatranje priloga je da budu pripremljeni u skladu sa sledećim uputstvima.

I - Uputstvo za pisanje članaka

1. Autorski prilozii (članci) ne treba da sadrže više od 4.500 reči, odnosno do 32.000 znakova sa razmacima.
2. Članke pisati korišćenjem fonta *Times New Roman*, veličine 12, sa brojevima stranica u donjem desnom uglu.
3. Ispod naslova teksta stoji ime i prezime autora članka (i eventualna titula), naziv institucije u kojoj je zaposlen i njeno sedište, kao i lična adresa autora za korespondenciju (poštanska/institucionalna ili elektronska). Ovi podaci se navode u *Italic*-u.
4. Ukoliko autor ima želju da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen, neophodno je da na kraju naslova teksta stavi posebnu fusnotu sa simbolom * u kojoj će to posebno napomenuti.
5. Apstrakt se prilaže i na srpskom i na engleskom jeziku i u njemu autor treba da ukaže na najbitnije hipoteze na kojima rad počiva. Apstrakt treba da sadrži do 120 reči, a ispod njega autor navodi do 12 ključnih reči.
6. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic*-u (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*, itd.).
7. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora navesti kako glase u originalu, i to u zagradi posle srpske transkripcije.
8. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.

Podatke o navedenoj bibliografskoj jedinici u fusnotama treba navesti u skladu sa sledećim sugestijama:

a) Monografije

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *Italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica. Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, stavlja se (ur.) ili (prir.) sa tačkom u oba slučaja. Sa druge strane, kada se radi o više urednika monografije na srpskom jeziku stavlja se (urs), bez tačke.

Kada se navodi priređeni zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredilo više priređivača, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (eds), bez tačke. Ako se radi o jednom priređivaču, stavlja se (ed.), sa tačkom.

Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

John Gillingham, *European Integration 1950–2003*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 221.

Duško Lopandić (ed.), *Regional initiatives in Southeast Europe: multilateral cooperation programs in the Balkans*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2001, pp. 24–32.

Theodor Winkler, Brana Marković, Predrag Simić & Ognjen Pribićević (eds), *European Integration and the Balkans*, Center for South Eastern European Studies, Belgrade & Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Geneve, 2002, pp. 234–7.

b) Članci u naučnim časopisima

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *Italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od-do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (-), bez razmaka. Ukoliko su neki podaci nepotpuni neophodno je to i naglasiti.

Primeri:

Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", in: Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 878–84. (pp. 878–9 ili p. 878).

Robert J. Bunker & John. R. Sullivan, "Cartel Evolution: Potentials and Consequences", *Transnational Organized Crime*, vol. 4, no. 2, Summer 1998, pp. 55–76.

c) Članci u dnevnim novinama i časopisima

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka – pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *Italic-u*) datum – napisan arapskim brojevima, broj strane/stranica.

Primer:

John Gapper, "Investor votes should count", *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

d) Navođenje dokumenata

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*, broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja).

Primeri:

"Resolution 1244 (1999)", Security Council of the United Nations, 10 June 1999.
„Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine“, *Službeni list APV*, br. 17/91, Novi Sad, 18. jun 1991, str. 1-14.

e) Navođenje izvora sa Interneta

Ime autora, naziv dela ili članka, puna Internet adresa koja omogućava da se do navedenog izvora dođe ukucavanjem navedene adrese, datum pristupanja stranici na Internetu, broj strane (ukoliko postoji i ako je prilog objavljen u PDF-u).

Primer:

Maureen Lewis, *Who is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia?*, IBRD & World Bank, Washington D.C, 2000, Internet, [http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/\\$File/Who+is+Paying+text.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Who+is+Paying+for+Health+Care+in+Eastern+Europe+and+Central+Asia/$File/Who+is+Paying+text.pdf), 14/09/2004, p. 3.

f) Ponaavljanje ranije navedenih izvora

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih fusnota, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. I na kraju broj strane (npr. Michael Levi, "The Organisation of Serious Crimes", op. cit., p. 879). Ibid. ili ibidem koristiti isključivo pri navođenju izvora navedenog u prethodnoj fusnoti, uz naznaku broja strane/stranica, ukoliko je novi navod iz tog izvora (npr. Ibid., str. 11).

9. Na kraju članka prilaže se bibliografija koja treba da sadrži sve izvore i literaturu navođene u tekstu, a u formi kakva je navedena u uputstvu za fusnote. Jedina razlika je što se u bibliografiji obavezno navodi prvo prezime pa ime autora citiranog rada, i celokupna bibliografija se organizuje prema abecednom redosledu početnog imena navođenih autora (ili naziva korišćenih dokumenata).

II - Uputstvo za pisanje prikaza knjiga i skupova

1. Prikazi skupova i knjiga ne smeju biti duži od dve i po stranice *Word* formata (prored *single*), odnosno ne smeju sadržati više od 1.200 reči (8.800 znakova sa razmacima).
2. Na početku prikaza navode se bibliografske odrednice knjige u skladu sa pravilima koja su navedena za navođenje monografija u fusnotama, s tim što na kraju treba navesti ukupan broj stranica (npr. 345 str. p. 345).
3. Prikazi knjiga i skupova ne smeju sadržati fusnote, dok se sve eventualne napomene mogu navesti u zagradi.
4. Autor može navesti i nadnaslov prikaza knjige ili skupa velikim slovima – veličina slova 14, što je podložno izmenama od strane redakcije časopisa.
5. Veličina slova, font i poravnanje teksta treba da budu u skladu sa ranije navedenim sugestijama za pisanje članaka.
6. Na kraju prikaza navodi se puno ime i prezime autora u *Italic-u*, s tim što se prezime u celini piše velikim slovima (npr. *Žaklina NOVIČIĆ*).

* * *

Svi prilozi dostavljaju se dr Draganu Đukanoviću, glavnom i odgovornom uredniku *Međunarodne politike* na adresu: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Makedonska 25, 11000 Beograd, ili na e-mail: dragandjuk@yahoo.com.

Rukopisi se ne vraćaju.

Uredništvo

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

UDK 327

MEĐUNARODNA POLITIKA – glavni i odgovorni urednik Dragan Đukanović. – God. 1, br. 1 (1950) –. – Beograd : Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1950.–. – 24 cm

Tromesečno

ISSN 0543-3657 = Međunarodna politika

COBISS.SR-ID 3092482

IZBOR IZDANJA

INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

ČASOPISI:

Međunarodna politika
Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
Izlazi tromesečno

Review of International Affairs
Specijalizovani časopis
za međunarodne odnose
(na engleskom jeziku)
Izlazi tromesečno

Međunarodni problemi
Naučni časopis na srpskom
i engleskom jeziku
Izlazi tromesečno

Evropsko zakonodavstvo
Naučno-stručni časopis
za pravo Evropske unije
Izlazi tromesečno

KNJIGE:

Srbija i međunarodne organizacije, zbornik radova, priređivači Dragan Đukanović i Ivona Lađevac, proširano, 2011, 572 str.

Japan and Serbia: Regional Cooperation and Border Issues: A Comparative Analysis, zbornik radova, priređivači Duško Dimitrijević i Ivona Lađevac, proširano, 2011, 192 str.

Duško Dimitrijević i Stevan Đorđević, *Pravo međunarodnih ugovora*, tvrdi povež, 2011, 688 str.

Development Potentials of Foreign Direct Investment: International Experiences, zbornik radova, priređivač Miroslav Antevski, proširano, 2011, 404 str.

Edita Stojić-Karanović i Dragan Petrović, *Dunavska strategija*, proširano, 2011, 272 str.

Društveni aspekti organizovanog kriminala, zbornik radova, priređivači Aleksandar Fatić i Božidar Banović, proširano, 2011, 472 str.

Brano Miljuš, Dragan Đukanović, *Dobrosusedski odnosi*, proširano, 2011, 284 str.

Dragan Petrović, *Francusko-srpski odnosi 1800 – 2010*, tvrdi povež, 2011, 372 str.

Pero B. Petrović, *Kapitalna ulaganja i projektno finansiranje*, proširano, 2011, 240 str.

Hasiba Hrustić, *Poreska harmonizacija u Evropskoj uniji*, proširano, 2011, 248 str.

Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije, zbornik radova, priređivači Duško Dimitrijević i Brano Miljuš, proširano, 2010, 578 str.

Vladimir Grečić, *Srpska naučna dijaspora*, proširano, 2010, 416 str.

Predrag Bjelić, Sanja Jelisavac-Trošić i Ivana Popović-Petrović, *Savremena međunarodna trgovina*, proširano, 2010, 360 str.

Dragan Petrović, *Rusija i Evropa*, tvrdi povež, 2010, 348 str.

Unapređenje turizma kao faktor razvoja privrede Republike Srbije, zbornik radova, Pero Petrović i Vidoje Golubović (priređivači), proširano, 2010, 500 str.

Srbija u savremenom geostrateškom okruženju, priređivač Nevenka Jeftić-Šarčević, proširano, 2010, 464 str.

Srđan Korać, *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, proširano, 2010, 206 str.

Dragan Petrović, *Predsednički izbori u Ukrajini 2010*, proširano, 2010, 190 str.

Nevenka Jeftić, *Osvajanje slobode izražavanja i transformacija komunikativnog suvereniteta*, proširano, 2010, 188 str.

Srbija i regionalna saradnja, zbornik radova, Dragan Đukanović i Sandro Knezović (priređivači), proširano, 2010, 340 str.

Ivan Dujčić, *Srbija i Panamski kanal kao ključ za svetski poredak od 1850. do 2000. godine*, proširano, 2010, 204 str.

Ivona Lađevac, Svetlana Đurđević-Lukić, Ana Jović Lazić, *Međunarodno prisustvo na Kosovu i Metohiji od 1999. do 2009. godine*, proširano, 2010, 308 str.